

2.— CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) *Eficacia en el tiempo.* B) *Principios generales:* a) Libertad civil de contratación: infiltración de elementos éticos y sociales en las relaciones de Derecho privado.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) *Actos administrativos de mero trámite: no decide el fondo del asunto ni produce indefensión.* B) *Peticiones. La renuncia a ellas no tiene valor hasta ser aceptada por la Administración.* C) *Notificaciones:* a) Pluralidad de destinatarios, pero concreción en alguno perfectamente individualizado; b) *Por correo.* D) *Suspensión de la ejecución del acto.* F) *Invalidez:* a) Nulidad; b) Anulabilidad.—III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A) *Del Ejército.* B) *Resolución: pretendida por el particular.* C) *Rescisión: suspensión de pagos del contratista.*—IV. FARMACIAS: A) *Apertura:* a) Local en condiciones de ser ocupado.—V. HOSTELERÍA: A) *Licencia de apertura de establecimiento hotelero.* B) *Aplicación de la Orden de 19 de julio de 1968 a establecimientos anteriores.*—VI. DOMINIO PÚBLICO: A) *Recuperación posesoria de un uso público.*—VII. ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE: A) *Deslinde:* a) Carácter; b) Naturaleza jurídica. B) *Desafectación del uso por avanzar la zona hacia el mar: continuación de la potestad administrativa de deslinde.* C) *Competencia sobre la misma:* a) De los Municipios y de la Administración central en orden a su aprovechamiento; b) Incompetencia de la Jurisdicción contenciosa para conocer de cuestiones de dominio y posesión de estos terrenos. D) *Mar Menor: no es un lago.*—VIII. AGUAS: A) *Públicas:* a) Aprovechamiento. Proyectos de reforma y mejora; b) Registro General de Aprovechamientos de Aguas Públicas: 1. Efectos de la inscripción; 2. Oposición de Comunidad de Regantes a una inscripción. B) *Alumbramiento: competencia de la Comisaría de Aguas.* C) *En Canarias: caducidad de una concesión.* D) *Aguas residuales.*—IX. MONTES: A) *Deslinde:* a) Informaciones posesorias de colindantes.—X. MINAS: A) *Permiso de investigación: oposición de tercero a su solicitud.*—XI. TRANSPORTES: A) *Ferrocarril. Paso a nivel.* B) *De viajeros por carretera:* a) Delimitación casco urbano: población diseminada; b) Intensificación de servicios; c) Concesión de hijuela: discrecionalidad.—XII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: A) *Marcas:* a) Marca derivada; b) El artículo 124 del Estatuto: 1. Doctrina general; 2. Finalidad del artículo; c) Vocablo genérico: no es una marca; d) Criterio de confrontación; e) Similitud fonética; f) Productos de naturaleza y aplicación análogos. B) *Nombre comercial:* a) Apellido familiar.—XIII. PRENSA: A) *Limitaciones del artículo 2.º de la Ley de Prensa: necesariamente inconcretas.* B) *Falta de respeto a la verdad, a las personas y a las instituciones.* C) *Falta de respeto a la verdad: versión deformadora o tendenciosa de los hechos.* D) *Registro de Empresas Editoriales: omisión de datos en la solicitud de inscripción.* E) *Periodistas: inscripción en el Registro, denegada; no aplicación de indulto.*—XIV. ORDEN PÚBLICO: A) *Actos subversivos: No lo son las discusiones entre los sectores económico y social de una empresa.* B) *Actos contrarios al mismo: Visitas de "Testigos de Jehová".*—XV. VIVIENDA: A) *De Renta Limitada:* a) Inadecuación de obras al proyecto; b) Deficiencias en la construcción: aplicación de la doctrina civil de los vicios ocultos. B) *De Protección Oficial:* a) Calificación definitiva: defectos denunciados cinco años después; b) Revisión de precios. C) *Derribo de finca con arrendatarios habitantes: dis-*

crecionalidad administrativa.—XVI. TRABAJO: A) *Seguridad e higiene en el trabajo: carácter cautelar de la intervención administrativa.* B) *Normas de obligado cumplimiento:* a) No requieren notificación personal; b) Respeto a condiciones más beneficiosas al trabajador; c) Legitimación para impugnarlas. C) *Cuestiones laborales no atribuidas a la Jurisdicción contenciosa.* D) *Seguridad Social.*—XVII. ACTIVIDAD SANCIONADORA: A) *Principios de tipicidad y legalidad.* B) *Inaplicabilidad de legislación posterior favorable al sancionado.*—XVIII. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A) *Expropiados:* a) Condición de propietario. B) *El expediente:* a) Nulidad: por omitir el Jurado traslado de un recurso al interesado. C) *Justiprecio:* a) Fincas de naturaleza y situación análogas. D) *Expropiaciones urbanísticas.*—XIX. URBANISMO: A) *Planes urbanísticos:* a) Ejecución de los mismos: cesión de terrenos para viales; b) Planes parciales: no actúan “ex lege”; necesidad del proyecto de urbanización para delimitación de viales; c) Ausencia de Plan: actividades insalubres, molestas y peligrosas; competencia de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. B) *Licencias:* a) Para derribo de finca habitada: discrecionalidad administrativa; cuestiones arrendaticias; b) Sujeción al Plan de Urbanismo; c) Suspensión de licencias durante la preparación del Plan. C) *Declaración de ruina:* a) Doctrina general; b) Es apreciación de hecho; c) Naturaleza jurídica; d) Interés público de esta medida; e) Competencia de la Comisión municipal permanente: 170 L. S.; f) Edificios fuera de ordenación. D) *Solares e inmuebles de edificación forzosa:* a) La individualidad de cada finca no tiene que coincidir con la del Registro de la Propiedad; b) Inclusión en el Registro: 1. Edificio desproporcionado pero que no desmerece; 2. Su denegación no es definitiva: posibilidad de nueva decisión administrativa; 3. No es requisito, para ser inscrita la finca como solar, la existencia de Plan; c) Edificaciones inadecuadas: No es siempre aplicable el criterio de las edificaciones circundantes; d) Diferentes finalidades de los artículos 48 y 142 de la L. S.; e) Pretendida colisión entre los artículos 48 y 149 L. S. F) *Expropiaciones urbanísticas:* a) Justiprecio: 1. Valoración unitaria de precios; 2. De viales: valor inicial; 3. Daños por traslado de industria; 4. Valor paisajístico. F) *Derribo de finca:* a) Autorización gubernativa: discrecionalidad.—XX. RÉGIMEN LOCAL: A) *Territorio municipal:* a) Zona marítimo-terrestre y territorio municipal. B) *Población municipal:* a) Padrón municipal: baja no notificada al vecino. C) *Organización municipal:* a) Alcalde: poderes de policía; b) Comisión Permanente: competencia para declarar estado ruinoso. D) *Bienes municipales:* a) Comunales: aprovechamiento y disfrute; régimen excepcional consuetudinario; b) Recuperación; c) Aguas residuales. E) *Potestad reglamentaria:* a) Aprobación gubernativa: validez y eficacia de la norma municipal. F) *Procedimiento: trámite de audiencia.* G) *Contratación: nulidad declarada indebidamente.* H) *Licencias:* a) De construcción: 1. Posibilidad de variar el criterio de otorgamiento de licencias; 2. En general; b) De apertura de local industrial: ausencia de Plan: competencia de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. I) *Competencias urbanísticas:* a) Gestión urbanística; b) Subrogación en las funciones del Ayuntamiento: no existe aquí. J) *Navarra.*—XXI. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: A) *Empresas nacionales:* a) Daños producidos a particulares.—XXII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: A) *Audiencia de interesados.* B) *Vicios que no causan indefensión.* C) *Silencio administrativo:* a) Inexistencia: obligación de fallar; b) Doctrina general; c) Alteración posterior de los supuestos de hecho del acto presunto. D) *Procedimientos especiales:* a) Para liquidación de cuotas de la Seguridad Social.—XXIII. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: A) *Tribunal Administrativo de Navarra: su función resolutoria de recursos.*—XXIV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A) *Competencia: determinación de la propia; límites de aplicabilidad de la L. E. C.* B) *Cuestiones atribuidas a otras jurisdicciones:* a) Civil; b) Laboral. C) *Legitimación activa:* a) Falta de interés directo; b) Concepto de interés directo; c) Falta de interés directo o de defensa de derecho subjetivo: mero interés por la legalidad; d) Para impugnar disposiciones de carácter general; e) Para impugnar normas de obligado cumplimiento. D) *Escrito de interposición: ampliación.* E) *Cuestiones prejudiciales e incidentales:* a) Cuestiones de propiedad que no son incidentales. F) *Demanda:* a) Ne-

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

cesaria correlación respecto de escrito de interposición. G) *Plazo de interposición: caducidad que produce su transcurso.* H) *Objeto:* a) Inexistencia de acto administrativo; b) Materia constitutiva de otro expediente administrativo ajeno al acto recurrido; c) Acto interlocutorio: inadmisibilidad; d) Actos de mero trámite; e) Suspensión de la ejecución del acto. I) *Requisito de previo pago.* J) *Suspensión de la ejecución del acto: doctrina general.* K) *Cuestiones sobre admisibilidad:* a) Acto dictado con anterioridad a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa; normas referentes a la depuración; b) Excepción de cosa juzgada: no se produce en este caso. L) *Impugnación disposiciones carácter general.* M) *Apelación:* a) Límites del Tribunal "ad quem". N) *Prueba:* a) En materia de contrabando. O) *Sentencia:* a) Congruencia; b) Efectos de cosa juzgada; c) Declarando caducidad del recurso. P) *Recurso extraordinario de revisión:* a) Carácter restrictivo: requisitos; b) Congruencia; c) Sentencias contradictorias.—XXV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: A) *Daños producidos por empresa nacional.*

I. FUENTES DEL DERECHO:

A) *Eficacia en el tiempo.*

"En cuanto al tema principal que ha sido planteado por el Sindicato recurrente sobre la improcedencia de aplicar la nueva reglamentación a las empresas hoteleras existentes con anterioridad a la promulgación de la Orden de 19 de julio de 1968, es preciso comenzar afirmando que si bien toda Ordenación jurídica, para que merezca este nombre, debe estar presidida por los tres principios fundamentales de la certeza del derecho, la seguridad jurídica y la subordinación jerárquica de las normas legales, puesto que por el primero el administrador conoce la norma y pliega a ella su conducta, por el segundo se garantiza y quedan a salvo sus derechos consolidados al amparo de una legislación vigente, principio de la no retroactividad, y por el tercero se impone el respeto a la jerarquía de las normas u obligado acatamiento de las normas legales de menor rango a las que lo tienen superior, los tres aludidos principios son tradicionales en nuestro Derecho y se continúan manteniendo en nuestras leyes básicas y fundamentales, por lo que una vez sentado esto, procede examinar si la Orden recurrida de 19 de julio de 1968 está o no en oposición con alguno de ellos.

En el actual estado de la Ciencia del Derecho, superando los dogmas del criterio clásico respecto al dominio de la ley antigua en orden a los efectos futuros de las situaciones jurídicas nacidas durante su vigencia y por lo tanto antes de la promulgación de la nueva, la decisión del problema no está en la distinción entre derechos adquiridos y las simples esperanzas o expectativas, debiendo subsistir sólo aquéllos y no éstas, pues siendo el concepto de "derecho adquirido" un concepto oscuro y difícil, por tanto, de determinar con precisión los casos en que sólo hay simple expectativa de aquellos otros en que hay adquirido un derecho, por no ser lo mismo ni ser válido confundir éstos con aquéllos, ni con los derechos que aún estén por adquirir, por lo que en el campo o materia administrativa de autorizaciones la fórmula positiva para distinguir qué situaciones anteriores a la nueva reglamentación deben ser regidas

por ésta, sin indemnización, puesto que en todo caso la eficacia de una disposición general es la propia de toda norma jurídica y, por tanto, las disposiciones nuevas sustituyen a las anteriores, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción y 132 de la L. Pro. Adm. en relación con lo dispuesto con carácter general en el artículo 1.º del Código Civil, residirá en el análisis de la reglamentación bajo la cual se produjo la autorización o clasificación del establecimiento hotelero, efectuando la exégesis o interpretación no aisladamente, sino en su conformidad con el principio 9.º, que preside todo el sistema legal establecido sobre la materia; y, por ello, del estudio de la reglamentación anterior se deduce que las categorías establecidas por la Orden de 14 de junio de 1957 fueron hechas adaptándolas a las necesidades existentes en aquella fecha y aun dentro de aquella misma situación, ya que en su artículo 42 la Administración se reservaba la facultad de cambiar la categoría otorgada, sustituyéndola por otra inferior, cuando el establecimiento hotelero no reunía las condiciones entonces señaladas o su defectuoso funcionamiento no lo hiciera merecedor de la categoría que ostentare, con lo que ya se venía a decir por el legislador que no se reconocía como derecho adquirido más que el del ejercicio de la industria pero no la categoría en que había sido clasificado el establecimiento en que la industria se ejercía, que esta categoría no venía a la esfera de disposición o ingresada en el patrimonio del titular de la Empresa, sino estaba supeditada a que se mantuvieran los niveles de confort y servicios con arreglo al texto del referido artículo 42, por lo que no se puede hablar de un derecho adquirido a la categoría en que fuera clasificado, como así lo tiene que ser necesariamente, dados los factores complejos y cambiantes de esta industria y el interés que desde un principio tuvo la política turística del Estado —interés público— de adaptar la clasificación de los citados establecimientos hoteleros a los nuevos servicios e instalaciones exigidas por el desarrollo de la técnica, por lo que no es exacta la afirmación del Sindicato demandante de que tengan consolidado permanentemente su derecho a la categoría, pues el derecho a ostentarla siempre fue limitado a que lo merecieran por sus instalaciones y servicios y a las futuras exigencias de los avances de la técnica en la industria hotelera, lo que unido al absurdo legal de que una misma materia estuviera regulada por distintas y contrapuestas Ordenaciones, conclusión a la que nos llevaría la tesis de la recurrente, hace que tenga que ser rechazada, pues los establecimientos hoteleros únicamente tienen la categoría que ostenten mientras la Administración «... no modifique la reglamentación adaptándola a las demandas del progreso en las instalaciones y servicios» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 5 de julio de 1969. Ar. 3.839*).

B) *Principios generales.*

a) *Libertad civil de contratación: infiltración de elementos éticos y sociales en las relaciones de Derecho privado.*

“La evolución jurídica camina decididamente hacia una infiltración de elementos éticos y sociales en tono de mandato que disciplinan las

relaciones de Derecho privado, imprimiéndoles carácter público, a expensas del principio de la autonomía de la voluntad; y constriéndose a lo correspondiente al orden público, hay que partir que no significa aquí el material mantenimiento de la paz pública, sino al que representa el interés público, social y de la Ley en el Derecho privado, o sea, lo permanente y esencial de las instituciones, lo que favoreciendo a un individuo en quien se concreta el derecho, no puede quedar a su arbitrio; de donde se sigue que esa limitación que descansa en el orden público, en conjugación con la Orden impugnada, al tender ésta a la regulación de unas relaciones entre los facultativos y Entidades Aseguradoras, que en definitiva se traduce en la prestación de un servicio de índole sanitaria en favor de los asegurados, y por tanto de público y colectivo interés, su trascendencia es suficiente para no sólo hacer conveniente, sino exigible la necesidad de establecer limitaciones al principio del libre pacto, como ocurre dentro del derecho de propiedad privada, y aun dentro del contenido de los contratos de seguros, en cuanto a los términos de redactarse las pólizas, como se ha regulado por disposiciones administrativas” (Sala 4.º del T. S. Sentencia de 17 de junio de 1969. Ar. 3.332).

II. ACTO ADMINISTRATIVO.

A) *Acto administrativo de mero trámite: no decide el fondo del asunto ni produce indefensión.*

“Enfrentando como es debido el caso de autos con las anotadas exigencias del procedimiento, visto es que la resolución recurrida no finiquita el expediente de su razón, sino que, por el contrario, lo que hace es ordenar que el expediente continúe para en su vista resolver lo pertinente sobre la petición instada, que en este caso es, como antes se dijo, la petición de un permiso de investigación minera, que aún no se halla concedido, lo que demuestra lo prematuro de su impugnación por la vía contencioso-administrativa en que se halla planteado el recurso que se examina, en el que no hay acto definitivo ni tampoco de trámite con las condiciones que impone la Ley Jurisdiccional, pues el acto de que se trata se limita a desestimar las oposiciones hechas a la admisión de la instancia del permiso de investigación dicho, pero la procedencia o improcedencia de este acuerdo sigue todavía en pie y su resolución final se espera que recaiga en el expediente administrativo que la propia resolución recurrida ordena continuar.” (Sala 4.º del T. S. Sentencia de 28 de abril de 1969. Ar. 2.396).

B) *Peticiones. La renuncia a ellas no tiene valor hasta ser aceptada por la Administración.*

“Las declaraciones unilaterales de voluntad sólo pueden tener efectividad y fuerza de obligar cuando son debidamente aceptadas por la persona u órgano a que van dirigidas, doctrina que es observada también

en los artículos 96, 97 y 98 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al decir que el interesado podrá desistir de su petición o instancia o renunciar a su derecho, y que la Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia y declarará concluso el procedimiento, salvo el que habiéndose personado en el mismo terceros interesados, insten éstos su continuación, etc.; es decir, que para que un desistimiento o renuncia surta sus debidos efectos se precisa, en primer lugar, una manifestación de voluntad ante Organo competente llamado a conceder el derecho pretendido, con la que se inicie el procedimiento administrativo adecuado; en segundo, que ante el mismo Organismo se presente nuevo escrito o se haga por comparecencia, desistiendo del procedimiento o renunciando al derecho que se pretende obtener; y en tercer lugar, que ese desistimiento o renuncia sea factible con arreglo a las Leyes y fuere aprobado por el Organo administrativo llamado a resolver el expediente; mientras esto no suceda, la primera petición queda en pie y esa manifestación de voluntad unilateral y contraria a aquella otra anterior y que inició el expediente, no puede alcanzar los efectos pretendidos mientras no haya sido conocida y aprobada por el Organo competente; por lo tanto, si antes de aceptarse el desistimiento o la renuncia, una nueva solicitud anula la pretensión y deja viva la primera, hay que entender que no ha existido más petición que esta primera, que ha habido en el interesado durante un *lapsus* de tiempo una pugna de voluntad que al manifestar exteriormente pudo llevarle a consecuencias que podrían haberle sido perjudiciales, pero que ese perjuicio no ha tenido realidad precisamente porque aunque la Administración tenía que resolver de plano la segunda petición, no lo hizo, sobre todo dado el breve plazo que transcurrió entre la segunda y tercera de las peticiones; por lo tanto, mientras la Administración no acepte el desistimiento o la renuncia y mucho más si media un interés público, este desistimiento o renuncia carece de efectividad y no vincula" (*Sala 4. del T. S. Sentencia de 10 de junio de 1969. Ar. 3.295*).

C) *Notificaciones:*

- a) *Pluralidad de destinatarios, pero concreción en alguno perfectamente individualizado.*

"Aunque no puede negarse que según el artículo 46, párrafos 2.º y 3.º de la Ley de Procedimiento Administrativo los actos válidos que tengan por objeto una pluralidad indeterminada de sujetos sólo requieran su publicación legal para producir efectos, lo que trasladado al caso que se contempla claramente revela hasta qué punto es eficaz, en este orden de cosas y frente a personas no individualizadas, la exposición al público a que se contraen los artículos 56 de la Ley de Régimen Local y 103 del Reglamento de Población, esto no significa, sin embargo, que cuando el destinatario del acto administrativo esté perfectamente individualizado y exista un acto concreto en cuanto a él, puedan llevarse las consecuencias de ese trámite de publicidad colectiva hasta el extremo de hacerle perder el derecho de ser legalmente notificado del mismo" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 9 de junio de 1969. Ar. 3.846*).

b) *Por correo.*

“El artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo, modificado por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 10 de octubre de 1958 y por la Ley número 164 de 2 de diciembre de 1963, permite que los particulares dirijan instancias a la Administración Central por medio de las Oficinas de Correos, y como en estos casos la Ley crea la ficción de que la instancia presentada utilizando este medio tuvo en ese instante su entrada en el Registro del Departamento Ministerial al que iba destinada, exige que tal instancia se presente al funcionario de Correos en pliego abierto, la cual se sellará con el de fechas de la Oficina en el sitio indicado por la Ley, con lo cual consta de manera auténtica que, en ese día, esa instancia y no otra fue la presentada, la cual, una vez introducida en el sobre y cerrado éste, se cursa como certificado; pero cuando la Administración se dirige por correo a otros Organos de su Departamento con aviso de recibo, el sello de fechas de Correos no puede ponerse en el documento cuando se curse por ser absolutamente inútil, sino cuando se entrega el certificado, y este sello tampoco puede ponerlo el funcionario de Correos en el documento que entrega, para lo cual previamente tendría que abrir el sobre, con lo que cometería un delito, ni puede exigirle al destinatario que lo abra para poder sellar el documento, sino que tiene que limitarse a recoger la firma del destinatario, como aparece en estos autos, y caso de negarse o de no saber firmar, lo hará el encargado de la Oficina, y en ambos supuestos pondrá en el aviso de recibo el sello con la fecha de la entrega del certificado, y esta fecha, como auténtica, es la única que puede ser tenida en consideración, sin que por ello se desconozca el valor que puedan tener los asientos del Registro de Entrada del Ayuntamiento de Palamós, que les atribuye el artículo 265 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, porque el asiento hecho en el Registro da fe de que en el día consignado tuvo entrada en esa Dependencia el documento en cuestión, pero no puede dar fe ni acreditar la fecha en que la Oficina de Correos hizo entrega del certificado al funcionario del Ayuntamiento de Palamós encargado de recoger el correo dirigido a esa Corporación” (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 27 de junio de 1969. Ar. 3.580*).

D) *Suspensión de la ejecución del acto.*

(Vid. XXIV, H), e). Ar. 2.371 y 2.766.)

E) *Invalidez:*a) *Nulidad.*

“La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, al regular la invalidez de los actos administrativos en la Sección tercera, del Capítulo 2.º, de su Título 3.º, establece dos tipos de ella: la nulidad de pleno derecho, que contempla el artículo 47, antes parcialmente transcrito, y la anulabilidad, a que se refiere el artículo 48 de la propia Ley; precep-

tos ambos que resultan en absoluto inaplicables al presente caso, por obvias razones: A) En primer término, y respecto a la nulidad de pleno derecho, porque como lo revelan los calificativos “total y absolutamente” que el precepto legal emplea, aquélla nunca puede configurarse con relación a un solo trámite, sino que es preciso —conforme a la doctrina de este T. S. consagrada, entre otras, en las sentencias de 7 de marzo de 1963, 30 de septiembre y 5 de noviembre de 1964— la carencia entera y completa de los trámites señalados por la Ley para la sustanciación del expediente administrativo o elaboración de la disposición de carácter general; y B) Respecto a la anulabilidad, porque basta tener en cuenta que la jurisprudencia de este Tribunal, interpretando el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ha venido reiteradamente declarando —sentencias de 22 de enero de 1962, 20 de marzo y 7 de diciembre de 1965 y 15 de febrero de 1969, entre otras— que para que una infracción procedimental pueda operar la nulidad de actuaciones es preciso que se haya producido indefensión, para que se ponga en forma clara de manifiesto la imposibilidad de decretar aquélla, pues aun haciendo abstracción de la escasísima relevancia que ofrece que en los edictos no se consignara expresamente que el Ayuntamiento de Calaf pretendía una concesión de aguas continua, pues tratándose de abastecimiento de la población había de presumirse así, ya que carece de toda lógica un suministro intermitente referido a determinados meses del año, para atender a las necesidades de una población, es evidente que el hoy accionante, don Ramón P. S., no puede alegar indefensión, puesto que compareció ya en el expediente administrativo en el año 1961, formulado en su escrito de 10 de marzo y en otros varios posteriores, las alegaciones que estimó pertinentes, y produjo, en fin, los recursos administrativos y este jurisdiccional; y sin que tampoco puedan tomarse en consideración las alegaciones que en el propio apartado de los fundamentos de Derecho de la demanda se formulan, respecto a que se haya otorgado un caudal continuo, durante todo el año, al Ayuntamiento de Calaf, sin publicar nuevos edictos, por la doble razón dicha de no haberse modificado el llamamiento a información pública que, por referirse al abastecimiento de la población, habría de exigir un caudal continuo y porque, repetimos, don Ramón P. S. no puede alegar indefensión” (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 14 de junio de 1969. Ar. 3.444*).

b) *Anulabilidad.*

“El segundo de los pronunciamientos que se pretende, en la misma línea de nulidad de actuaciones, es el de haberse dictado el acto administrativo del señor Ministro de Agricultura sin el preceptivo informe de la Comisión Central de Concentración Parcelaria, como lo exige el artículo 49 de la Ley de 8 de noviembre de 1962. Quiere ello significar que no es indiferente, en el caso del presente proceso, que el informe haya sido emitido por el Director General del Servicio de Concentración (Órgano unipersonal) cuando había de haberse prestado por la Comisión Central (Órgano colegiado, con normas distintas que el unipersonal para

la formación de su voluntad), y como quiera que el informe de dicha Comisión no es de los permisivos, sino preceptivo (artículo 49 "in fine" de la Ley de 8 de noviembre de 1962, en relación con los 84 y 85, así como el 117, específico de recursos, de la Ley de Procedimiento Administrativo) y su omisión no puede quedar convalidada con su aportación ulterior —que por cierto no consta tampoco se haya recabado así—, según el artículo 53, párrafo 5 de la misma Ley de Procedimiento Administrativo, el obligado corolario, al carecer el acto de un requisito formal indispensable para alcanzar su fin, es el de anulabilidad" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 23 de junio de 1969. Ar. 3.340*).

III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

A) *Del Ejército.*

"En cuanto al primer extremo, o sea, respecto a la inadmisibilidad incoada por la representación de la Administración con apoyo en los artículos 82, apartado a), y 1.º y 35 de la Ley Jurisdiccional, que no es de acceder a lo que en este orden se relaciona por el llamado decreto Auditoriado, refrendado por la Capitanía General de Canarias en 23 de septiembre de 1964, de conformidad a la propuesta, y al mismo tiempo que se decreta la terminación de unas diligencias previas del artículo 517 del Código de Justicia Militar, sin declaración de responsabilidad penal para nadie, por el acaecimiento de un incendio en el camión propiedad de la empresa recurrente que transportaba géneros para el Ejército, se determina la retención de la cantidad de 669.082,24 pesetas en que la carga se valoró y la retención de cantidades pendientes de pago al contratante, así como la expedición del certificado de débito por el Interventor de Servicio para hacer efectivo por la vía de apremio el importe de la pérdida sufrida por el ramo del Ejército; lo que en rigor contiene un acto ajeno a la Jurisdicción penal, limitada al conocimiento de los hechos punibles correspondientes, y una declaración extraña a tal naturaleza jurisdiccional y, por contrario, típica de la actividad administrativa que viene ostensiblemente determinada por la finalidad de un contrato expresamente pactado y concedido para llevar a cabo un servicio público como lo es "el transporte por carretera, pistas o acarreo que el Servicio militar no efectúa por sus propios medios", según expresan los términos literales del contrato suscrito por la Administración Pública, representada por el Coronel de Infantería señor G. y el Comandante de Intervención señor V., en representación del Estado a través del Ministerio del Ejército, y la Empresa T., S. A., hoy recurrente, en fecha 25 de noviembre de 1963, modificado en 27 de diciembre de 1965, otorgado en la ciudad de Aaiun, por lo que en rigor es inexcusable con arreglo a muy reiterada jurisprudencia, de la que es reciente y expresivo índice la de fecha 4 de mayo de 1968 de esta misma Sala, en que se estudian y expresan las circunstancias características que definen la naturaleza de los contratos administrativos, la procedencia de calificar como contrato administrativo el

de referencia, ya que satisface una necesidad pública y tiene por finalidad un servicio público, a más de que, con arreglo a la especial condición de la Administración, como parte, ocupa ésta la posición privilegiada que se determina y conoce por sus características; lo que, en definitiva y por el principio de atracción propio de tales contratos, se define a su vez la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa para conocer en la materia.

Respecto al tema de fondo y una vez sentado el carácter administrativo de la resolución recurrida y con carácter ajeno a la jurisdicción penal castrense en todo cuanto no fuese el sobreseimiento específico de las diligencias penales, se ofrece ante todo el artículo 522 del Código de Justicia Militar de que si de las actuaciones practicadas en procedimientos previos resultare realizado algún acto del que pudiera derivarse responsabilidad administrativa se deducirá testimonio de los particulares pertinentes y resolución de la Autoridad judicial en la que acuerde la incoación del oportuno expediente administrativo, al que serviría de cabeza el testimonio deducido; lo que aparece incumplido, ya que no se procedió a la incoación de expediente, tal y como el artículo mencionado lo regula, en relación con lo que preceptúa el artículo 518 del propio Cuerpo legal, al establecer que en los procedimientos previos no se considerará a nadie como inculpaado o presunto responsable y en su virtud no podrán decretarse en ellos, mientras conserven tal carácter, la detención ni la prisión, ni se adoptarán medidas en cuanto a sus bienes, lo que se entiende sin perjuicio de las medidas gubernativas que puedan acordar dentro de sus facultades las autoridades militares; lo que concuerda, a favor de la tesis del recurso, con el artículo 1.º del Decreto de 25 de febrero de 1944 y según el cual la Autoridad militar sólo puede declarar la responsabilidad administrativa de los individuos o colectividades dependientes del Ramo del Ejército, sin perjuicio de las acciones administrativas sobre la garantía del cumplimiento de los contratos administrativos, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Contratación Administrativa del Ejército; mereciendo muy especial mención los artículos 79, 126 y 122 del Decreto de 2 de junio de 1966 sobre procedimiento administrativo militar, que, adaptada a la Ley de Procedimiento general de 17 de julio de 1958, viene a establecer la necesaria notificación a los interesados de cuantas resoluciones afecten a su derecho e intereses y la consiguiente tramitación de expediente administrativo como medio de llegar a definir, con la consiguiente defensa de sus derechos en las cuestiones que patrimonialmente puedan afectarles, con lo que es vista la procedencia de estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad T. y anular y dejar sin efecto, como contrario a Derecho, el Decreto Auditoriado del Capitán General de Canarias de 23 de septiembre de 1964, en cuanto a retención de cantidades, así como las resoluciones del Ministerio del Ejército de 1 de marzo de 1965 que mantienen las medidas adoptadas por el Capitán General y de 21 de julio de 1965 que desestima la reposición contra el anterior, ya que la naturaleza administrativa de los actos de referencia inducía necesariamente a la tramitación del correspondiente expediente administrativo, en el que declarase

la condición de constituir una interpretación de contrato administrativo, fuese necesario el informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, conforme al número 5.º del artículo 17 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 25 de noviembre de 1944" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 21 de mayo de 1969. Ar. 2.588*).

B) Resolución: pretendida por el particular.

"Para que el contratista privado pueda ejercitar su derecho a la resolución del contrato es necesario que exista un verdadero incumplimiento de las prestaciones a cargo de la Corporación Municipal, sin que la demora en el pago autorice al contratista para interrumpir el cumplimiento del contrato, teniendo solamente para estos casos el contratista privado el derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios que se acusen por la morosidad; se insiste, pues, en que no puede hablarse de un verdadero y propio incumplimiento por parte de la Corporación Municipal, sino de una simple demora en el pago del precio, por lo que no cabe equiparar ambos conceptos para poder obtener de la demora lo que sólo se produce por el incumplimiento, esto es, la resolución del contrato, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia del T. S., no respecto de los contratos administrativos, sino respecto de los civiles, y concretamente al interpretar el artículo 1.124 del Código Civil, doctrina perfectamente aplicable al caso debatido, dada la remisión que a las normas que rigen la contratación civil contienen las disposiciones adicional segunda del Reglamento de Contratación de Corporaciones Locales, así como el artículo 65 de la Ley de Administración y Contabilidad, en su redacción dada por la Ley de 20 de diciembre de 1952; a mayor abundamiento, la resolución supone la existencia previa de un contrato, supuesto que no concurre en este caso, en el que el contrato se ha razonado que es inexistente, por falta de forma, lo cual supondría la necesidad o la conveniencia de que la Corporación Municipal arbitre el medio adecuado para dotar de la forma precisa el convenio celebrado con la Hidroeléctrica Española, regularizándose así la situación irregular, produciendo así o bien un contrato nuevo o una convalidación posterior, como ya para un caso semejante admitió el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de febrero de 1965" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 27 de mayo de 1969. Ar. 2.395*).

C) Rescisión: suspensión de pagos del contratista.

"El artículo citado habla de causa no imputable al contratista y en ello funda asimismo el recurso la Constructora General Española por entender que la suspensión de pagos no le es imputable, pero ello va contra el sentido general de lo que tal suspensión de pagos supone que lleva aneja la responsabilidad del suspenso, o en su caso de sus Administradores, Directores y Consejeros, aun después de llegar al concordato preventivo, porque según afirma la Exposición de Motivos de la Ley de Suspensión de Pagos de 26 de julio de 1922 y su artículo 20 sobre el inte-

rés privado ha de prevalecer el público, que impone que la imprudencia y el dolo en su caso tenga la debida sanción y deben aceptarse por el suspenso cuantas reglas sugiere la previsión para que la Ley garantice todos los derechos que en tal suspensión juzgan" (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 5 de mayo de 1969. Ar. 2.576*).

IV. FARMACIAS.

A) *Apertura:*

a) *Local en condiciones de ser ocupado.*

1. "Local terminado es el referido al edificio en sí, pero no a las obras que puedan mejorarlo o embellecerlo ni las de adaptación para los fines específicos de una oficina de farmacia, con mostradores, anaquelarías y otros elementos auxiliares; como dice la sentencia de 27 de abril de 1965, que el local reúna las condiciones prontas de su destino, aun cuando falten los detalles funcionales específicos del establecimiento farmacéutico" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 13 de mayo de 1969. Ar. 2.481*).

2. "Es conocidísima la aplicación de la jurisprudencia aplicativa, que exige la construcción del edificio y de su posibilidad de dedicación, pero no la necesidad de que estén ya realizadas las obras de instalación y adaptación del local al destino proyectado, ya que no puede exigirse que la definitiva adaptación de tipo accesorio al ejercicio de la función farmacéutica estén ya realizados en el momento de solicitar una concesión que no se sabe si va a lograrse" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 24 de junio de 1969. Ar. 3.374*).

V. HOSTELERÍA.

A) *Licencia de apertura de establecimiento hotelero.*

"Teniendo en cuenta el esfuerzo de todo orden realizado por el Ministerio de Información y Turismo para organizar, incrementar y prestigiar el turismo en España, es lógico y natural que sea el propio Ministerio quien se reserve, conforme a las normas legales citadas, la facultad de autorizar la apertura de establecimientos hoteleros para evitar que la desaprensión de unos pocos pueda dar al traste con el prestigio turístico español, haciendo nulos los esfuerzos técnicos, económicos y políticos realizados para conseguirlo, y en vista de los informes remitidos por la Guardia Civil, de los que antes se ha hecho mérito, no puede afirmarse, sin incurrir en profundo error, que en el actor se dan las circunstancias de solvencia económica y moral que las disposiciones legales citadas exigen concurren en el titular de la empresa, porque la conducta desordenada en el aspecto económico que el actor observó en Pineda sigue aproximadamente igual a la observada en Alcurdia, donde al poco tiempo de

su intervención las deudas del Hotel ascienden a 1.500.000 pesetas; donde las letras de cambio representativas del precio aplazado de la compra del Hotel se devuelven impagadas, dando lugar a un litigio sobre la propiedad del establecimiento, por lo cual el Ministerio, en uso de sus facultades y velando por los intereses turísticos de esta Nación, obró correctamente y dentro de las medidas precautorias más elementales, denegando al solicitante la licencia de apertura interesada" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 17 de mayo de 1969. Ar. 3.040*).

B) *Aplicación de la Orden de 19 de julio de 1968 a establecimientos anteriores.*

(Vid. I, A). Ar. 3.839.)

VI. DOMINIO PÚBLICO.

A) *Recuperación posesoria de un uso público.*

"Se pronuncian acerca de ello, las partes, en un doble y particular punto de vista respectivo, pues mientras la actora y hoy apelante entiende que el dicho acuerdo arranca de una declaración de propiedad totalmente ajena a la competencia municipal y reservada a los Tribunales Ordinarios, la Administración demandada y parte con ella coadyuvante estiman, por el contrario, que el dicho Acuerdo municipal entra de lleno en la particular competencia administrativa que todo Ayuntamiento tiene de recobrar por sí mismo los bienes de su pertenencia que se hallaren indebidamente en posesión de particulares; arregladamente al contenido de los artículos 101, b); 184 y 404 de la Ley de Régimen Local, y 55 del Reglamento de Bienes.

Con el planteamiento precedente, es visto que la cuestión a resolver se limita al particular competencial antes expuesto, pues no cabe duda de que si el acto administrativo referido resulta, en efecto, dictado con verdadera competencia administrativa, necesario será declararlo conforme a Derecho, ya que sus restantes particulares no se hallan propiamente impugnados de contrario, ocurriendo que tampoco la cuestión propiedad del camino es materia del debate, sino que el motivo único litigioso es el cierre del camino por un particular, cuando aquél parece responder a un uso público desde tiempo inmemorial, con lo que la preexistencia de ese uso público es de naturaleza elemental y de necesidad previa acreditativa para sobre ella crear o mejor deducir la legal acción administrativa de rescate, pues si bien es cierto que la Administración no puede hacer declaración de propiedad o de posesión que no sea indubitable de antemano, también es verdad que no cabe minimizar la acción administrativa hasta el extremo de hacerla irrealizable, cual ocurriría si se hallara maniatada ante toda precedente intervención justificativa de su precedente derecho posesorio de sus bienes, lo que indudablemente debe valorarse con mayor intensidad cuando de bienes de

uso público se trate, ya que éstos tienen de por sí su propio justificante *de facto* que los delata como tales, aunque no figuren numéricamente relacionados en ningún inventario municipal, ni se hallen de antemano catalogados, puesto que aun sin estos requisitos formalistas el uso público al que sirven les concede título posesorio municipal, que es lo que en definitiva se halla acreditado como precedente en el acuerdo recurrido, cuando se le hace partir de base fáctica de camino público, deducida de las informaciones adquiridas sobre el particular, con lo que no se puede decir que, en el caso de autos, se invadan atribuciones de naturaleza civil, de la competencia de los Tribunales ordinarios, cuando la verdad es, en este caso, que no hay tales extralimitaciones, ni resultan aplicables al mismo las sentencias que se citan de contrario, dictadas para otros supuestos diferentes al de autos, para el que, el propio artículo 55 del Registro de Bienes, que en general demanda documentos acreditativos de posesión para el rescate, guarda también la correspondiente excepción de tales documentos, cuando se trata de repeler usurpaciones recientes, lo que cabe entender ampliamente referido a los bienes de dominio público, para los que no hay plazos para recobrarlos, según establece esta propia normativa municipal" (*Sala 4.º del T. S., S. 29 marzo 1969, Ar. 2.372*).

VII. ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.

A) *Deslinde:*

a) *Carácter.*

"El deslinde de la zona marítimo-terrestre no es más que un acto unilateral de la Administración, con facultades para ello y provisional, que no declara derechos, sino que sienta presunciones de hecho sujetas a decisión judicial, constituyendo un supuesto indispensable para poder, partiendo de él, ejercitar las acciones reivindicatorias, anulatorias y demás que procedan ante los Tribunales ordinarios en el orden civil, respetando, mientras la sentencia que se dicte no sea firme, el estado posesorio y de propiedad que las fincas deslindadas e inscritas tengan en la actualidad" (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 2 de mayo de 1969. Ar. 2.570*).

b) *Naturaleza jurídica.*

"Lo único que hace la operación de deslinde es precisar exactamente los límites, inciertos antes, de la zona marítimo-terrestre, sin prejuzgar los derechos de los particulares" (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 21 de junio de 1969. Ar. 3.509*).

B) *Desafectación del uso público por avanzar la zona hacia el mar: continuación de la potestad administrativa de deslinde.*

"No es válido desconocer que los terrenos o parcelas de la zona marítimo-terrestre ganados a la mar y que como consecuencia de este fenómeno natural quedan desafectados del uso público al avanzar la expresada

zona hacia el mar por efecto de retirarse éste, siguen conservando o considerándose de dominio público, no perdiendo el carácter, a pesar de la degradación sufrida, hasta su recepción formal por el Ministerio de Hacienda, y mientras ésta no se produzca y a través del oportuno expediente se convierten en bienes propios del Estado, la Administración tiene facultades atribuidas por el "ius imperii" para proceder al deslinde al fin de señalar la extensión y límites de los citados terrenos ganados a la mar o sobrantes de la que era antigua zona marítimo-terrestre, en virtud del privilegio de la decisión previa o decisión ejecutoria, salvo que las adquisiciones por particulares de esas parcelas o terrenos ganados a la mar se hubieran realizado con anterioridad a la primera Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, en que por la degradación perdían su carácter de bienes dominicales y no necesitaban de un acto formal de desafectación para posibilitar su adquisición particular por la usucapión, más aún en este caso, como en el supuesto de que los adquirentes particulares de las aludidas parcelas ganadas al mar estuvieran amparados en la protección registral, la Administración conserva la facultad de deslinde aunque no sea para la declaración jurídica del "ius possidendi" a favor de ella, pero sí para la determinación física de precisar sus límites y la determinación fáctica de conocer el estado posesorio de esos terrenos degradados por efecto de haberse retirado el mar y dejar de integrar la zona marítimo-terrestre, con tal de que en el ejercicio de esa facultad de deslinde se respete el estado posesorio amparado por la inscripción registral o por la usucapión verificada en fecha anterior a 1850" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 21 de junio de 1969. Ar. 3.509*).

C) *Competencia sobre la misma:*

a) *De los Municipios y de la Administración central en orden a su aprovechamiento.*

"La circunstancia singular de tratarse de zona marítimo-terrestre pone de relieve la existencia de un entrecruzamiento de jurisdicciones, derivadas, por una parte, de la base o extensión sobre la que se proyecta la efectividad del "imperium" y por otra de una de las específicas características que pueden calificar a una materia en concreto por razón de su singular naturaleza; y este entrecruzamiento, en principio, no obstaculiza el ejercicio concurrente de la actividad correspondiente de los Organos respectivos, sino que lo licencia compatibilizando las de todos, cada uno en su marco y medida.

Esto, dicho en términos del T. S. —sentencia de 13 de octubre de 1964—, significa que tratándose de permiso, licencia o autorización para un uso especial del dominio público, cuando se refiere a la zona marítimo-terrestre, por sus especiales características, los Organos concedentes del permiso son varios, cada uno en la esfera de su competencia y sin el otorgamiento del permiso por cada uno de ellos no puede realizarse el uso especial de que se trata; y ha de entenderse esto sin perjuicio de que doctrinal y teóricamente hayan podido ponerse de relieve las naturales dificultades que de toda concurrencia de actividades de distintos Organos

se deriva, puesto que éstas, a la luz del ordenamiento objetivo, no son suficientes para privar de su propia competencia a uno de ellos, en este caso el Ayuntamiento, que sin duda ha de dirigir su actividad municipal a materias que afectan a la higiene, limpieza, policía, ornato y distribución, en las playas integradas en el término municipal" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 30 de mayo de 1969. Ar. 2.796*).

b) *Incompetencia de la jurisdicción contenciosa para conocer de cuestiones de dominio y posesión de estos terrenos.*

"Debiendo conocer la jurisdicción contencioso-administrativa de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública, sujetas al Derecho administrativo, como se expresa en el artículo 1.º de la Ley reguladora de esta materia, en este expediente, y por lo tanto en el recurso que está conociendo la Sala, no cabe examinar ni decidir más ni otras cuestiones que las de declarar si la actuación del Comandante de Marina de Tarragona, al conceder en el año 1941 y con carácter provisional al recurrente y a su suegro, don Tomás G. F., los terrenos de diez jornales en la zona marítima que se expresa, fue correcta; si por estimar infringida la concesión pudo privar de ella a los concesionarios; y finalmente si pudo sancionar la conducta del recurrente con la multa de 10.000 pesetas que le impuso; todas las demás cuestiones planteadas afectan al dominio y posesión de esos terrenos, que han de decidirse en la jurisdicción ordinaria, como con todo acierto se ha expresado en las resoluciones recurridas" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 9 de junio de 1969. Ar. 3.268*).

D) *Mar Menor: no es un lago.*

"Si bien es cierto que la sentencia de 16 de mayo de 1922, dictada en un procedimiento totalmente distinto al presente, dice como un inciso en uno de sus considerando que el Mar Menor "es un lago salado que comunica con el Mar Mediterráneo", no puede ser tenida esta condición como verdad infalible, toda vez que la sentencia comentada ni intentó definir la naturaleza geográfica de dicho Mar, que en caso contrario hubiese resultado desacertada e impropia, ya que lago, gramatical y geográficamente, es una porción de agua rodeada de tierra por todas partes, por lo que no se comprende la existencia de un lago con comunicación directa con el mar, ni descartó la posibilidad de que dentro de la costa de ese lago o mar exista una zona marítimo-terrestre que pueda ser deslindada, bien cuando en ella sean sencillas las mareas, o cuando a consecuencia de temporales las olas alcancen su mayor penetración con la tierra" (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 2 de mayo de 1969. Ar. 2.570*).

VIII. AGUAS.

A) *Públicas:*a) *Aprovechamiento. Proyectos de reforma y mejora.*

“Siendo facultad de los concesionarios de aprovechamientos de aguas para fines industriales promover en el período de ejecución de obras por el Organismo del Servicio el oportuno expediente para la presentación y aprobación de un nuevo Proyecto reformando y mejorando el primitivo, siempre que produzca un aumento de la potencia del aprovechamiento o en otro concepto lo mejore, cuyo expediente deberá tramitarse, conforme dispone el apartado e) del artículo 19 del Real Decreto-ley de 7 de enero de 1957, con información pública, pero sin admitir otros proyectos en competencia, el expediente tramitado por el nuevo proyecto reformado que la Sociedad demandada presentó para su aprobación en 9 de abril de 1965 y que dio lugar a la resolución recurrida, no tenía que practicar el trámite de la competencia de proyectos porque no se trataba que estuviera en tramitación para el otorgamiento de un aprovechamiento, pues esta concesión ya existía, sino que estando ya en ejecución de las obras, se solicitó una reforma que lo mejorase para producir aumento de potencia, y resultando manifiestas estas mejoras y aumento de potencia en el expediente tramitado y técnicamente posibles las reformas, así como suficientemente acreditado en el expediente que los trabajos de sondeos y prospecciones para la construcción del Salto de agua concedido por la rehabilitación aprobada en 16 de diciembre de 1964 habían dado comienzo dentro del plazo que señalara la Administración, procede concluir reconociendo que la resolución recurrida que aprobó el citado Proyecto reformado y mejorado, así como el expediente que fue instruido a tal fin, se han ajustado a la normativa vigente (Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 20 de junio de 1969. Ar. 3.506).

b) *Registro General de Aprovechamientos de Aguas Públicas:*1. *Efectos de la inscripción.*

“Siendo la finalidad del Registro General de Aprovechamiento de Aguas Públicas, según se destaca en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 12 de abril de 1901, que lo estableció, “tener conocimiento de todos los aprovechamientos de aguas públicas que se hayan concedido y se concedan en adelante”, los efectos de la inscripción no pueden ser constitutivos o creadores de derechos de aprovechamiento, sino sólo de mera constancia de los concedidos o adquiridos por los particulares” (Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 19 de junio de 1969. Ar. 3.503).

2. *Oposición de Comunidad de Regantes a una inscripción.*

“En cuanto al primer motivo, debe rechazarse, porque la obra solicitada, por la altura de su presa, por su capacidad de embalse y por su importancia para la economía pública, entra en el concepto de grandes

presas que regula la Orden de 21 de agosto de 1962, la cual teniendo en cuenta estas circunstancias y en atención también al valor de la obra, permite realizar la tramitación administrativa simplemente con un Anteproyecto, y cuando la obra se autoriza, esta autorización está subordinada a la aprobación posterior del Proyecto, con la cual aun admitiendo a efectos polémicos, por la jerarquía de las normas, la aplicación del Decreto-ley de 1927, su omisión no engendraría una nulidad de pleno derecho por no estar comprendida en ninguno de los apartados del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ni tampoco debe ser anulable conforme con el artículo 48 de la misma Ley, puesto que el defecto formal sólo determina la anulabilidad del acto o cuando carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, o cuando produce indefensión a los interesados, y ninguno de estos dos supuestos concurren en el presente caso; el primero, porque es inconcuso que con el Anteproyecto para la autorización previa a la aprobación del Proyecto que se presente, es más que suficiente para alcanzar el fin propuesto por la Administración, y el segundo, porque con el Anteproyecto al actor no se le causa ningún perjuicio, ni se le produce indefensión, toda vez que en su oposición alegó cuanto estimó conveniente a la defensa de sus derechos e interpuso los recursos que estimó procedentes y esta falta de perjuicios se desprende de su propio escrito de demanda, en el cual no consigna ninguna clase de perjuicios que se le hayan causado, lo cual revela que no se han producido.

En cuanto se refiere a la supuesta infracción del artículo 150 de la Ley de Aguas por no garantizar la autorización sus derechos, toda vez que en el proyecto que se presente ha de incluirse el canal de derivación para la recogida de sus aguas, por lo que no puede saber cómo se hará este canal, ni si con él se le causará un perjuicio, tiene también que rechazarse porque el posible mal futuro no es materia de recurso contencioso-administrativo y solamente cuando con tales obras se le cause cualquier perjuicio cierto y determinado es cuando puede interponer los recursos que la Ley le conceda, pero no antes de que el supuesto daño se haya producido, y lo mismo puede decirse referente a la pretensión del actor de que por tener su derecho inscrito en el Registro de Aguas, en la concesión debió ser consignado expresamente su aprovechamiento de aguas. Ni el citado artículo 150 exige este requisito de expresa mención, ni el actor cita ningún precepto que así lo imponga, ni se practica tampoco en las Comisarias de Aguas, pero en este caso concreto, el tal requisito, caso de ser necesario, está cumplido. No es posible en ninguna concesión hacer manifestación más explícita del reconocimiento de un derecho preexistente que la realizada en ésta, cuando en la concesión se ordena que en el Proyecto que se presente ha de hacerse constar el canal de derivación de las aguas correspondientes a la entidad actora, con lo cual expresamente se reconoce este derecho a pesar de estar también comprendido en la frase genérica de "respetando los aprovechamientos preexistentes" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 28 de junio de 1969. Ar. 3.582*).

B) *Alumbramiento: competencia de la Comisaría de Aguas.*

“El recurrente alega la incompetencia de la Comisaría de Aguas y de la Dirección General para la autorización, tanto de la apertura de pozos, como en orden a su sancionamiento, con olvido de lo establecido no solamente en los artículos 23 y 24 de la repetida Ley de Aguas, sino de los 33 y siguientes del Reglamento para su aplicación, que se refieren así a las aguas públicas como a las privadas, para las cuales es necesario el permiso o licencia, o de los particulares, o de la Administración, y por otra parte es indudable que con arreglo a la Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de julio de 1959 y el Decreto de 14 de enero de 1965, las Comisarías de Aguas tienen la facultad de otorgar las autorizaciones de toda clase para ejecutar labor de alumbramiento” (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 20 de junio de 1969. Ar. 3.505*).

C) *En Canarias: caducidad de una concesión.*

“Ya el preámbulo de la Orden repetida expone, y por analogía cabe aplicarlo al presente caso, que el no uso durante largo tiempo de las concesiones otorgadas para alumbramientos dificultan y obstaculizan las previsiones adoptadas respecto a las peculiaridades de alumbramientos en Canarias, lo cual ha sido ampliamente ratificado por el dictamen del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 1958, recogido asimismo en las sentencias de esta Sala de 18 de febrero de 1967 y 4 de abril de 1968, que establecen, en conexión caducidad con prioridad, que dado el matiz en el sistema de autorizaciones previas para obras de excavación y alumbramiento en Canarias, es cierto que puede entenderse que el titular de una autorización goza de una suerte de legitimación anticipada en virtud de la cual es preciso reconocerle cierta prioridad respecto a peticionarios posteriores, pero tal prioridad no puede ser indefinida ni absoluta, pues implicaría trastornar el sistema sustantivo de la Ley de Aguas en relación con lo que respecto a Canarias establece la Orden de 23 de mayo de 1938” (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 24 de mayo de 1969. Ar. 3.253*).

D) *Aguas residuales.*

“El artículo 13 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, que atribuía a los pueblos la propiedad de las aguas sobrantes de sus fuentes, cloacas y establecimientos públicos, del que parte la Administración para calificar como de dominio privado del Ayuntamiento de Teba las aguas residuales procedentes de su servicio municipal de alcantarillado, quedó derogado por el artículo 407, número 9.º del Código Civil, incluyendo entre los bienes de dominio público las aguas “sobrantes de las fuentes, cloacas y establecimientos públicos”, siguiendo con tal derogación ese criterio de accesoriedad al cauce por donde discurren; en su virtud y en razón a la condición de públicas que corresponde a las aguas residuales de un alcantarillado municipal, según tiene reiteradamente reconocido nuestra doctrina legal, entre otras la sentencia ya citada y las de 14 de marzo de 1911 y 10 de octubre de 1960, la cesión del aprovechamiento

de tales aguas para riegos de propiedad privada no pudo nunca ser objeto de una relación jurídica privada entre el Ayuntamiento de Teba y el usuario de tales aguas, contra lo que erróneamente se excepciona por la Administración demandada, sino que había de ser objeto necesariamente de una concesión administrativa (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 13 de mayo de 1969. Ar. 2.482*).

IX. MONTES :

A) *Deslinde:*

a) *Informaciones posesorias de colindantes.*

“Para conceder valor y eficacia a las informaciones posesorias que presenten los colindantes sólo es válida la posesión quieta y pacífica, pública y no equívoca ni contradicha, durante treinta años; concepto administrativo, acorde con el concepto jurídico doctrinal, mantenido desde la Real Orden de 4 de abril de 1683” (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 26 de mayo de 1969. Ar. 3.231*).

X. MINAS.

A) *Permiso de investigación: oposición de tercero a la solicitud.*

(Vid. II, A). Ar. 2.396.)

XI. TRANSPORTES.

A) *Ferrocarril. Paso a nivel.*

“Siempre contempló el legislador la prestación del servicio de guardería de paso a nivel como una obligación a cargo de la Compañía ferroviaria, sin imponer en ningún momento a otra persona física o jurídica el pago de los gastos ocasionados por la realización de dicho servicio, salvo que contractualmente así se estipulara, cosa que no ha ocurrido en el presente caso” (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 2 de mayo de 1969. Ar. 2.401*).

B) *De viajeros por carretera:*

a) *Delimitación casco urbano: población diseminada.*

“Conforme a la doctrina sentada ya por este Tribunal interpretando el párrafo 2.º del artículo 1.º del Reglamento de Transportes, que cuando se trata de población diseminada, como es notorio sucede en la que habita en el Norte y Noroeste de nuestra Nación, dentro de un mismo término

municipal, es facultad discrecional del Ministerio de Obras Públicas la determinación de los límites a que ha de extenderse la aplicación del Reglamento y los de la zona de actuación municipal, facultad discrecional de la que usará conforme a los hechos determinantes que se acrediten en el expediente y al sentido finalista de la norma para el que se le otorga el precepto indicado, cual es la debida armonización de los intereses públicos del Estado y municipales implicados en el caso que se enjuicia en orden al transporte” (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 19 de junio de 1969. Ar. 3.501*).

b) *Intensificación de servicios.*

“Dichas intensificaciones estarían en su caso amparadas dentro del Ordenamiento jurídico de transportes por los artículos 5.º de la Ley y 26 y 78 del Reglamento para su aplicación, respecto a lo cual tiene declarado esta Sala en sus sentencias de 21 de junio de 1961 y 22 de junio de 1967 que dichos artículos son aplicables cuando se considere conveniente intensificar el servicio de una línea regular, para lo cual se formularán condiciones que se ofrecerán al concesionario con audiencia de los Consejeros de Ferrocarriles y de Obras Públicas, pero en el presente caso lo que se acordó en la Orden de adjudicación del servicio a “La Alcoyana” de 10 de junio de 1967 y fue confirmado por la Orden ministerial inmediatamente recurrida de 29 de diciembre del mismo año, fue una nueva concesión, ni siquiera solicitada por “La Alcoyana”, puesto que la venía realizando ya a precario con carácter provisional, pero que sometida a la obligada tramitación se llevó a cabo con todas las garantías que marca la Ley, entre las que figuran los preceptivos informes de la Jefatura de Obras Públicas, Asesoría Jurídica, Consejo Superior de Transportes Terrestres y de Obras Públicas, y tras la redacción del Pliego de Bases, en el que se le concedió el derecho de tanteo, que no fue impugnado, se celebró el correspondiente concurso, al que sólo acudió la Sociedad Alcoyana” (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 5 de mayo de 1969. Ar. 2.575*).

c) *Concesión de hijuela: discrecionalidad.*

“El expediente de concesión del servicio de transportes de viajeros por carretera, en tanto no sea ultimado y resuelto definitivamente, no crea derecho administrativo adquirido alguno respecto de su peticionario, pues la Administración tiene facultades discrecionales para otorgar o no la concesión —si bien no para hacerlo preteriendo derechos de tanteo o de preferencia de quienes puedan invocarlos—, facultad discrecional que no sólo alcanza, según lo establecido en los artículos 5.º de la Ley y 11 y 17 del Reglamento, a la estimación o declaración de la necesidad del Servicio, por ser ella la que tiene atribuida por la Ley la facultad de administrar esta materia de conformidad con el interés público, sino que se extiende, con arreglo al artículo 11 del Reglamento, una vez apreciada la necesidad, a señalar la forma en que dicho servicio ha de ser prestado para atender a la necesidad y compaginarlo con los intereses generales, y consiguientemente calificar y clasificar el servicio solicitado

y decidir, según proceda, con arreglo al juicio de estimación que haga de los hechos y circunstancias aportadas al expediente, de otorgar la concesión por concurso o adjudicar el servicio directamente, como hijuela o prolongación al titular de otro ya establecido, decisión que naturalmente tiene que tener en su apoyo los hechos determinantes y los informes de los organismos llamados a dar su dictamen" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 13 de junio de 1969. Ar. 3.409*).

XII. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

A) *Marcas:*

a) *Marca derivada.*

"La interpretación dada al artículo 131 del Estatuto de la Propiedad Industrial, por la jurisprudencia de esta Sala, consiste en que aquel precepto "autoriza el registro de las marcas derivadas siempre que, solicitadas con esta calidad, posean el mismo distintivo principal característico de la originaria antes inscrita, consistiendo la novedad en la variación de los demás elementos o accidentes complementarios del diseño"; o sea, que para el próspero resultado de "petición" en ese sentido, es necesario en primer lugar que quien la reclame tenga inscrita con anterioridad en el Registro otra marca; que la solicitud de la nueva se haga como "marca derivada" de la precedente; que en ella figure el propio distintivo principal; y, finalmente, que en la nueva sólo varien los demás accidentes o elementos complementarios del diseño; ahora bien, de no postularse por tanto y habida cuenta de los requisitos esenciales preferentemente reflejados, con el repetido carácter de "derivada", en estas circunstancias no es posible que pueda tener acceso al Registro bajo ese prisma" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 11 de junio de 1969. Ar. 3.849*).

b) *El artículo 124 del Estatuto:*

1. *Doctrina general.*

"La razón de la prohibición contenida en el número 1.º del artículo 124 del Estatuto es el evitar que el público medio, a quien el producto va dirigido, pueda perderse, equivocarse o confundirse al elegir el que deseen adquirir, inducido a error o confusión por la similitud prohibida; de ahí que la mera existencia en común de elementos o trazos de integración geométrica no baste para producir confusión, pues la protección ha de efectuarse sin otorgar monopolio de elementos genéricos, siendo la fundamental la diferenciación entre las marcas en pugna, que han de compararse en sus enunciados completos y sin análisis desintegradores" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 2 de mayo de 1969. Ar. 2.398*).

2. *Finalidad del artículo.*

"Lo fundamental en la interpretación del artículo 124 del Estatuto es la individualización de los productos en relación con los mismos y la

alusión de la posibilidad confusiva, circunstancias que obligan a impedir que el parecido suficiente, máximo en este caso que se falla, produzca en el mercado la inidentificación clara de los productos de referencia" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 27 de junio de 1969. Ar. 3.395*).

c) *Vocablo genérico: no es una marca.*

"Dando por incurso en la semántica del vocablo "fibra" que éste lo es de carácter genérico, para que pudiera llegar a constituir una "marca" sería preciso que su acepción fuera alterada mediante afijos, prefijos o sufijos, que le dieran tan particular significado, que no obstante su primordial etimología la caracterizasen o matizasen de tal modo que identifique el producto a que se aplique de modo bastante para aquella distinción; o bien, mediante la anteposición o agregación de otros vocablos genéricos, de tal modo que pasara a un segundo plano a esos señalados fines caracterizase la "marca", el vocablo agregado o antepuesto" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 25 de junio de 1969. Ar. 3.391*).

d) *Criterio de confrontación.*

"La forma y sentido que ha de darse a la necesaria confrontación que para poder llegar a aquella apreciación finalista ha de realizarse entre las marcas en polémica, que lo ha de ser sobre estas dos bases de orden primordial: estructuración íntegra de la marca en el conjunto de sus aspectos fonético y gráfico, con un amplio criterio lejos de todo ultrapurismo técnico-gramatical, en su proyección visual y auditiva, teniendo en cuenta el normal proceder de la generalidad de las personas en las que no es de apreciar una especial preparación lexicográfica, y área o ámbito de productos que con ella se quieren proteger, en los que quepa suponer puedan confundirse, en el ordinario actuar-de-la-vida del comercio, por esas personas de raciocinio acostumbrado a la misma, dada la similitud o parecido de sus marcas" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 2 de mayo de 1969. Ar. 2.399*).

e) *Similitud fonética.*

"La comparación de las dos marcas en pugna debe hacerse en el conjunto de sus aspectos fonéticos y gráficos, con un amplio criterio lejos de toda minuciosidad o ultrapurismo técnico-gramatical, tomando como módulo la visión o audición en una comprensión normal y corriente de las personas en su normal proceder, evitando extremismos como los de que, en base a una diferenciación técnica, pueden llegar al Registro marcas de parecido vulgar, o por el contrario, aquellas de vulgar diferenciación no tengan acceso por su identificación técnica, por lo que la misma ha de deducirse, por su proyección visual o auditiva en el normal proceder de la generalidad de las personas que adquieren el producto, en las que no es de apreciar una especial preparación lexicográfica" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 21 de marzo de 1969. Ar. 2.366*).

f) *Productos de naturaleza y aplicación análogos.*

“Es preciso que los productos que distinguen, por su origen, por su naturaleza y por sus fines, sean diametralmente opuestos, que aunque pudieran venderse en la misma clase de establecimientos, en forma alguna cupiera la confusión. (Sala 4.º del T. S., S. 25 junio 1969, Ar. 3.380.).

B) *Nombre comercial:*

a) *Apellido familiar.*

“El caso no anormal de miembros de un tronco familiar, sucesivamente separado y diferenciado, que por dedicarse a actividades industriales semejantes han querido y podido protegerlas usando sus denominaciones familiares, trasladados al ámbito de la propiedad industrial. Por otra parte, la doctrina expresada en una de las sentencias invocadas —la de 11 mayo 1965— reputa vigente la prevención contenida en el artículo 239 del Estatuto de 1930, derogado en cuanto a sus pronunciamientos penales por Ley de 16 septiembre 1931, al facilitar la coexistencia registral de apellidos propios iguales, mediante la adición de algún elemento diferenciador” (Sala 4.º del T. S., S. 24 mayo 1969, Ar. 2.714).

XIII. **PRENSA.**

A) *Limitaciones del artículo 2.º de la Ley de Prensa: necesariamente inconcretas.*

“Estas limitaciones consignadas en el artículo 2.º de la citada Ley, por referirse a conceptos abstractos, tienen que ser necesariamente inconcretas, correspondiendo a la Administración garantizar el ejercicio de esta libertad, no por el carácter de beligerante que el actor le atribuya, sino por la misión que tiene de conjugar la mayor libertad de expresión en la Prensa, con las exigencias inexcusables del bien común, de la paz social y de un orden de convivencia para todos los españoles y sobre todo porque el Director del periódico incriminado no es el mejor dotado para juzgar sobre la objetividad informativa de la campaña periodística realizada” (Sala 3.º del T. S., S. 29 mayo 1969, Ar. 3.256).

B) *Falta de respeto a la verdad, a las personas y a las instituciones.*

Una de las principales misiones de la prensa es la de informar y orientar a la opinión pública, pero ajustándose en esta labor al respeto debido tanto a las instituciones como a las personas en la crítica de su acción política y administrativa y siempre dentro de la verdad más objetiva, para evitar que al amparo de la libertad de expresión y del derecho a la difusión de información establecidos en la Ley, puedan cometerse extralimitaciones faltando al respeto que merecen una y otra, y en el presente caso, en el artículo periodístico objeto de este recurso, entre otros conceptos se vierten los siguientes: “Hemos padecido, desde hace

varios decenios la falta de educación política; poca moderación en el ejercicio del mando; insensibilidad ante los asuntos de los necesitados, hipocresía, malos testimonios, "los portavoces de estas dos Españas (la minoritaria, aferrada a sus privilegios y la mayoritaria con hambre y sed de justicia endémica)" y al exponer su temor de que el actual sistema de fuerzas políticas que domina la vida española se descomponga mañana alumbrando una República de derechas o de izquierdas, admite la verosimilitud de que esa República "vuelva a controlar nuestro pensamiento, que elimine cualquier opinión; en suma, que nos haga vivir la segunda etapa de nuestra vida sin gozar, tampoco, de los derechos fundamentales de las personas y de los grupos"; y estos conceptos, escritos en una sección de títulos tan significativo como el de "Noticias con acento" notoriamente faltan a la verdad en la narración de la información, pues no ha habido en estos varios decenios, las dos Españas a que alude el artículo y se falta al respeto debido a las Instituciones y a las personas en la crítica de la acción política y administrativa, cuando se les atribuye gratuitamente, que en estos varios decenios hemos padecido falta de educación política; poca moderación en el ejercicio del mando, insensibilidad ante los asuntos de los necesitados, etc., defectos de los que son responsables los que asumieron la tarea de gobernar y sobre todo cuando se expresa el temor de que la nueva República que prevé se alumbrará, tampoco nos permita gozar de los derechos fundamentales de las personas, adverbio que inequívocamente quiere significar su personalísima opinión de que estos últimos decenios, tampoco hemos disfrutado de tales derechos, con lo cual se está viendo claramente la falta de respeto debido a las personas en la crítica de su acción política, incurriendo con ello en la infracción señalada en el artículo 2.º de la Ley de Prensa que ha sido calificada benignamente por la Administración, como leve, de conformidad con lo dispuesto en el número 2 del artículo 68 de la misma Ley, por lo que la resolución impugnada al estar ajustada a derecho, lleva como consecuencia legal la desestimación del recurso, conforme a lo dispuesto en el número 1.º del artículo 83 de la Ley Jurisdiccional, sin que sea de apreciar en ninguna de las partes intervinientes temeridad ni mala fe de que las haga merecedoras de la imposición de las costas" (*Sala 3.ª del T. S., S. 31 mayo 1969. Ar. 3.304*).

C) *Falta de respeto a la verdad: versión deformadora o tendenciosa de los hechos.*

"La misión del periodista en cuanto recoge o recibe la expresión de un hecho social tiene que ser fundamentalmente veraz y objetiva, es decir, no puede informar inexactamente, ni en forma capciosa o haciendo una versión deformada o tendenciosa de los hechos para tratar de deformar la opinión pública con comentarios dirigidos a desprestigiar ante ella a las personas e instituciones en la crítica de acción política y administrativa, porque, de hacerlo, se vulnerarían los límites señalados en el artículo 2.º de la Ley a la libertad de expresión y, como de la vista y lectura del dibujo y su pie, que se inserta en la página 4, y de los artícu-

los titulados *La escalada de la protesta*, así como las informaciones referentes a la V. E. C. P., y a las Conclusiones de las jornadas cinematográficas de Sitges, publicadas en el número 91 de la citada "Gaceta Universitaria", correspondiente a la segunda quincena del mes de diciembre de 1967, se acusa de forma indubitada, dibujo y artículo, que se hace una apología de los disturbios estudiantiles ocurridos en aquellas fechas, justificando la actitud de los estudiantes y los incidentes con las Fuerzas de Orden Público al reprimir las manifestaciones ilegales, criticando en forma demoledora las medidas adoptadas por las Autoridades competentes para restablecer el orden público alterado por la minoría perturbadora que actuaba dentro de la masa estudiantil, a cuya masa de estudiantes va principalmente dirigida esa revista, revelando por todo el contenido del texto de los artículos e informaciones citados, que aparecen en el mismo número de la revista, que está encaminada a realizar una apología de la violencia estudiantil y a criticar fuera de los límites establecidos en el artículo 2.º de la Ley de Prensa, la actuación de la Fuerza del Orden Público, con la insidiosa intención de exponerlas al desprecio público, por lo que los hechos que se recogen en el expediente y sirvieron de base a la sanción impuesta al recurrente en la resolución ministerial de 22 enero 1968, constituyen la comisión de las infracciones del artículo 2 de la citada Ley, por las que fue sancionado con la multa de 50.000 pesetas por no respetar el mantenimiento del orden público interior, en la crítica contra la actuación de las Fuerzas de Orden Público y de la autoridades académicas, responsabilidad que le alcanza por ser el Director de la mencionada revista "La Gaceta Universitaria" (Sala 3.ª del T. S., S. 27 junio 1969, Ar. 3.805).

D) *Registro de Empresas Editoriales: omisión de datos en la solicitud de inscripción.*

"Las disposiciones vigentes, a partir de la Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966, para la autorización y admisión e inscripción de una empresa editorial, exigen como principales los requisitos en este caso requeridos y echados de menos por la Administración en la petición y documentación del solicitante; el Reglamento de la Empresa, la puntualización del patrimonio base de la misma, el plan financiero editorial.

El peticionario se limitó a dar por innecesarios algunos y por supuestos o sabidos de la Administración otros, con lo cual, la pretensión del señor C. C. quedaba desprovista de los datos y elementos de examen y apreciación ineludibles.

No puede reprocharse al Ministerio el no haber tenido la iniciativa de acudir al solicitante requiriéndole todos los que faltaban. Primeramente, porque esa facultad de requerimiento de datos la dejan indicada las normas legales para los datos complementarios, esto es, para el supuesto de que los principales no brillen por su ausencia. Y, en último término, porque tratándose de una facultad discrecional, no sería nunca algo obligado en la Administración misma" (Sala 3.ª del T. S., S. 4 junio 1969, Ar. 3.342).

E) *Periodistas: inscripción en el Registro denegada; no aplicación de indulto.*

“Al organizarse la profesión de periodista, el Estatuto de la misma dispuso en su artículo 2.º que sólo serán inscritos en el Registro Oficial de Periodistas, quienes estén en posesión del título de periodistas, que únicamente se obtendrá, una vez aprobados los estudios en alguna de las Escuelas de Periodismo y hayan superado la prueba de Grado en la Escuela o las establecidas para las restantes como requisito para su obtención, y sólo para aquellas personas que habiendo ejercido la profesión de periodista, realizando trabajos específicos de redactor con tres o seis años de antelación, según tuviesen título de grado superior o careciesen de él, y desempeñasen esos trabajos en el momento de solicitar su inscripción, la Orden de 3 de julio de 1963 (R. 1358 y Ap. 51-66, 11693), con un carácter excepcional y por una sola vez, les concedía el derecho a ser inscritos, o sea que una vez reglamentada esta profesión, la inscripción en el Registro Oficial como tal periodista sólo puede obtenerse o por haber ejercido labores específicas de redactor durante el plazo que la Orden de 1963 señalaba, previa solicitud del interesado durante el plazo que la Orden de 1963 señalaba, previa solicitud del interesado durante el tiempo permitido para hacerlo, o por haber superado el interesado las pruebas de aptitud exigidas en la Escuela de Periodismo.

No hallándose el actor comprendido en ninguno de estos dos supuestos, no es posible acceder a la inscripción pretendida basándose en que no pudo acogerse, por la sanción que sobre él pesaba, a lo dispuesto en la citada Orden de 1963, ni es posible tampoco dar al Decreto de indulto de 1966 el alcance que el actor pretende, porque tal Decreto sólo concede el indulto total de las sanciones pendientes de cumplimiento por responsabilidades políticas, sin hacer alusión alguna sobre el respeto a la profesión, titulada o no, que tuviese en su vida profesional anterior, el afectado por el indulto, pero si ésa fuese la finalidad perseguida por el legislador, habría que esperar a que el Ministerio de Justicia dicte las disposiciones necesarias, según le ordena el artículo 3.º de dicho Decreto, pero mientras estas disposiciones no se lleven a efecto no es posible practicar la inscripción en el Registro Oficial de Periodistas, según el actor interesa, por ser el acto o disposición administrativa que lo ordenase opuesto al Ordenamiento jurídico que rige esta materia y, por tanto, es innecesaria la formación de un expediente encaminado a esa imposible inscripción en el Registro Oficial de Periodistas” (*Sala 3.º del T. S. Sentencia de 2 de julio de 1969. Ar. 3.810*).

XIV. ORDEN PÚBLICO.

A) *Actos subversivos. No lo son las discusiones entre los sectores económico y social de una Empresa.*

La publicación y difusión —primero por la Empresa y luego por los sancionados— de una serie de escritos en los cuales las partes polemí-

zaban: la Empresa justificando su resistencia u oposición al nuevo convenio que se le proponía, a la vez que atribuía a elementos de su personal móviles de instigación a la discordia y a la anormalidad laboral; y los recurrentes, rechazando tales aseveraciones y culpando a su vez a la Empresa de lo que reputaban obstrucción; con lo que formulaban apreciaciones, que en algunas de sus expresiones literales revestían aspecto demagógico, pero dentro de caracteres de acusada vaguedad, ajena por completo a la incitación para cometer actos subversivos; puesto que criticaban “las estructuras sociales capitalistas”, con apoyo de varias opiniones —entre ellas dos citas de discursos de José Antonio PRIMO DE RIVERA y otra de un versículo del Evangelio de San Marcos— insertando la significativa afirmación —entre otras— de que la subversión no constituía el remedio para tales males, sino que estaba en la promoción de los débiles por la capacidad de lucha y sacrificio del pueblo; afirmaciones acompañadas de detalladas puntualizaciones polémicas sobre los aspectos de la discusión en torno al convenio, y que se produjeron y difundieron, cuando hacía más de quince días que habían concluido las anormalidades laborales en la Empresa.

Conforme a la doctrina sentada por la sentencia de 10 de junio de 1967, entre las supuestas propagandas o recomendaciones de la subversión y los hechos que la corroboran, han de concurrir los suficientes nexos causales para confirmar la responsabilidad sancionable por aquéllas, ya que el “animus” vagamente apreciado dentro de su conjunto de afirmaciones y negaciones de tipo excepcional en las discusiones entre los sectores económico y social de toda empresa, no constituyen por sí solo elementos sancionables, como no esté concretado en frases de tan directo o inequívoco significado, como para constituir en sí incitación o propaganda subversiva” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 10 de mayo de 1969. Ar. 2.434*).

B) *Actos contrarios al mismo: Visitas de “Testigos de Jehová”.*

“La prueba practicada en el actual procedimiento jurisdiccional revela, en general, que los sancionados y recurrentes eran “visitadores” de la secta denominada “Testigos de Jehová”, de gran actividad proselitista, al parecer protegida o financiada por noticias extranjeras y después no respaldada con la correspondiente inscripción en el Registro de Confesiones Acatólicas, que con sus visitas proselitistas provocaron incidencias de reducido ámbito que en un caso concreto trascendieron a la alteración del orden público; el relativo a una de dichas “visitas” domiciliarias —la practicada en la casa de don Juan Bautista E. G.—, su insistencia, expresiones ofensivas y subsiguiente pugna con los “visitados” —traducidas en sus manifestaciones a la Policía de Murcia—, por las que se iniciaron las diligencias administrativas; de cuyo contenido, tal como se recoge en el acta de 24 de octubre de 1956, se desprende su inclusión en el artículo 2.º de la Ley de Orden Público, que ha servido para fundamentar la sanción impuesta” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 29 de mayo de 1969. Ar. 2.791*).

XV. VIVIENDA.

A) *De renta limitada.*a) *Inadecuación de obras al proyecto.*

“No basta con que las construcciones puedan ser admisibles dentro de las normas genéricas que contienen dichas Ordenanzas, como se desprende que sucede en el caso de autos; sino que han de ajustarse primordialmente al proyecto presentado y aprobado (y en su caso a las modificaciones oficialmente autorizadas) para que pueda surtir efectos la protección oficial conjugada con el respeto de las normas generales de las Ordenanzas de 1955 citadas, pues como dice la sentencia de 15 de noviembre de 1956, la principal norma constructiva es el proyecto debidamente aprobado” (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 9 de junio de 1969. Ar. 3.848*).

b) *Deficiencias en la construcción: Aplicación de la doctrina civil de los vicios ocultos.*

“Ante todo, que la invocación de que la concesión de la calificación definitiva de las viviendas de renta limitada, y de que su recepción administrativa a tal efecto constituya un trámite liberatorio de toda responsabilidad para el promotor, por las posibles deficiencias constructivas, tal como se entiende y alega por el recurrente y se ha alegado ya ante la Sala en numerosos recursos, ha sido definida en un sentido negativo a través de copiosa jurisprudencia de la Sala, en el sentido de que es plenamente aplicable la doctrina civil de los vicios ocultos” (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 24 de mayo de 1969. Ar. 2.717*).

B) *De protección oficial.*a) *Calificación definitiva: defectos denunciados cinco años después.*

“El haberse otorgado la calificación definitiva no supone para el promotor la total liberación ulterior de responsabilidades por los incumplimientos de las normas constructivas, ello ha de ser en todo caso objeto no sólo de una mesurada ponderación, puesto que tampoco es posible establecer una vinculación persistente por parte de los promotores respecto a los eventos futuros que puedan suponer para los ocupantes una incomodidad más allá de la normal aplicación de las reglas constructoras sobre la accidentalidad que puedan presentar reparaciones propias del uso de las edificaciones, sino también, y muy especialmente, estableciendo la relación lógica entre la causa, como defecto, y el efecto causado, de modo que no quepa duda sobre la hilación entre ambas.

El artículo 27 del Decreto 2.131, de 24 de julio de 1963, párrafo 4.º, establece el plazo de cinco años desde la calificación definitiva para reclamar e imponer a los promotores las obras correctoras de vicios o

defectos en la construcción, lo que viene a excluir desde el punto de vista del Derecho administrativo los defectos o correcciones producidas a mayor plazo, cuya regulación deberá, por tanto, acogerse a la doctrina general en materia civil y mediante el procedimiento ordinario característico de ésta" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 17 de abril de 1969. Ar. 2.393*).

b) *Revisión de precios.*

"La doctrina jurisprudencial de este Tribunal tiene constantemente declarado que en toda sentencia absolutoria o denegatoria de lo que se pide —que en este caso fue la nulidad de los acuerdos recurridos, que se declaran válidos y reproducidos en el fallo que ahora se impugna— resuelven todas y cada una de las pretensiones formuladas por las partes, sin posibilidad, por tanto, de incongruencia alguna por dejar de consignar el rechazo expreso de alguno o algunos de los motivos aducidos, todos los cuales se entienden por lo mismo contenidos en su fallo de desestimación del recurso o de su equivalente absolución o denegación" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia 21 de mayo de 1969. Ar. 2.589*).

c) *Derribo de finca con arrendatarios habitantes: discrecionalidad administrativa.*

"La facultad administrativa decisoria en tales casos, incrustada como está en la relación arrendaticia urbana que de por sí constituye materia civil, es necesariamente, a la par que facultad de excepción en esta esfera, el más claro exponente estatal de discrecionalidad administrativa para el justo aprecio del interés público en el acuciante problema general de la vivienda, ejercitado provincialmente mediante la promoción local del aumento de las mismas, siquiera sea en la proporción de una tercera parte más de las que ofrece el inmueble de que se trate; en cuyo orden de cosas la autoridad administrativa debe formar personal juicio de contraste, entre las viviendas que sacrifica al derribo y las en mayor número que se obtienen con la edificación nueva, sirviéndose para ello aquélla de los asesoramientos que mejor estime oportunos recabar, y estimándolos en su justo valor para de los mismos deducir la prevalencia de dicho interés público sobre el particular, todo lo cual refuerza este carácter, de apreciable discrecionalidad, de que se hallan investidos sus acuerdos; discrecionalidad que no puede ser combatida por meras apreciaciones partidistas de los particulares interesados, ni tampoco puede ser sustituida por el criterio de los Tribunales, pues los primeros tienen sus derechos civiles protegidos a través de la vía ordinaria, y los segundos, aunque pueden revisar lo acordado, no pueden colocarse en lugar del dicho obrar discrecional gubernativo" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 16 de junio de 1969. Ar. 3.329*).

XVI. TRABAJO.

A) *Seguridad e higiene en el trabajo: carácter cautelar de la intervención administrativa.*

“El particular “responsabilidad de la Empresa” en la motivación del actuado que se contempla es claro que no puede ser de naturaleza dolosa ni culposa, ni tan siquiera negligente en ninguno de sus grados, sino que habrá de ser de mera precaución o de simple imprevisión reglamentaria de accidente profesional, el que por sí mismo considerado tampoco hace falta que sea imprudente o fortuito, sino que en todo caso basta que obedezca a la mera exposición inherente a todo trabajo cotidiano y normal, de suyo ejecutado con la natural inercia y la no menos confianza profesional con que el obrero se va familiarizando con los riesgos de su propia profesión, llegando hasta el extremo de ir despreciándolos por simple rutina, inadvertida por el mismo; todo lo cual hace que sea la Empresa en que aquél sirve, y en última instancia el propio Estado, quien viene obligado a extremar toda clase de medidas en previsión de que el accidente no se produzca, lo que trata de lograr el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que en este caso resulta infringido, ya que su articulado debe ser interpretado con la amplitud de miras que le da su Exposición de Motivos, donde se lee que su fin es velar por la seguridad e higiene del trabajo, poniendo a cubierto, en lo posible, la salud y la integridad física del trabajador en lucha contra los riesgos profesionales” (Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 29 de mayo de 1969. Ar. 2.770).

B) *Normas de obligado cumplimiento.*

a) *No requieren notificación personal.*

“Dirigida la impugnación contra la precitada norma de obligado cumplimiento de 16 de noviembre de 1967, la que se publicó en la forma que se fija en anteriores consideraciones de esta sentencia, e integrando en definitiva materia de disposición general, obvio es que, dada esta característica, no es dable la exigencia de notificación personal para su aplicación, por bastar la expresada publicidad en los periódicos oficiales” (Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 13 de junio de 1969. Ar. 3.323).

b) *Respeto a condiciones más beneficiosas al trabajador.*

“Al dictar las normas de obligado cumplimiento, la autoridad laboral, no queda vinculada por las normas procedentes del Convenio que se ha tratado de sustituir ni por las situaciones establecidas unilateralmente a su amparo, aunque entonces fueran vinculantes para la otra parte, sino que únicamente ha de conjugar los preceptos, evidentemente genéricos de la Ley de 26 de enero de 1944, con las peculiaridades que aprecie producidas en el ramo y en la situación laboral, inspi-

rándose en el bien común, conforme a los principios VIII y XI del Fuero del Trabajo, y aun a los menos elevados que articula la citada Ley de 1944, incluido el respeto a las situaciones más beneficiosas para el trabajador —artículo 9.º—, ciertamente modificables en el caso de que así se pacte o se mantenga por medio de un Convenio Sindical Colectivo, pero que con justicia deben ser objeto del posible respeto en el excepcional período de la “vacatio legis” entre el Convenio a sustituir y el de la negociación fallida, a que prevé la norma de obligado cumplimiento, por lo cual ni cabe reducir el problema a la perspectiva que pretende la Empresa accionante, ni cabe apreciar en la resolución impugnada la infracción del Ordenamiento jurídico, que según el artículo 83 de la Ley Jurisdiccional, provocaría su postulada revocación” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 9 de junio de 1969. Ar. 3.291*).

c) *Legitimación para impugnarlas.*

(Vid. XXIV, C), e). Ar. 2.428).

C) *Cuestiones laborales no atribuidas a la Jurisdicción contenciosa.*

(Vid. XXIV, B), b). Ar. 3.235 y 3.234).

D) *Seguridad Social.*

(Vid. XXII, D), a). Ar. 3.322).

XVII. ACTIVIDAD SANCIONADORA.

A) *Principios de tipicidad y legalidad.*

“Aunque los requisitos fundamentales de tipicidad de la infracción y de legalidad de la pena que es sabido operan con atenuado rigor cuando se trata de faltas reglamentarias, sancionadas por la Administración Pública —y no de contravenciones de carácter penal sometidas al enjuiciamiento de los Tribunales—, tienen como límites insalvables la necesidad de que el acto o la omisión castigada se hallen claramente definidos como falta administrativa y la perfecta adecuación con las circunstancias objetivas y personales determinantes de la ilicitud, por una parte, y de la imputabilidad, por otra, debiendo, por ende, rechazarse la interpretación extensiva o analógica de la norma y, en consecuencia, la posibilidad de sancionar en supuestos diferentes de los que la misma contempla: ninguno de estos insoslayables obstáculos, impuestos por las modernas formulaciones de la doctrina jurisprudencial, se rebasan realmente en el acto administrativo que se combate” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 9 de junio de 1969. Ar. 3.269*).

B) *Inaplicabilidad de legislación posterior favorable al sancionado*

“Por su fecha la resolución impugnada queda sometida estrictamente a las normas comprendidas en la redacción del artículo 6.º del Fuero de los Españoles, anterior a su reforma por una de las disposiciones adicionales a la Ley Orgánica del Estado, así como a la Ley de Orden Público de 1959 y al Decreto de 12 de noviembre de 1945, por lo que al proceder a la presente revisión jurisdiccional, no es posible aplicar en la materia de autos el nuevo texto del artículo 6.º del citado Fuero de los Españoles, acomodado a las correspondientes declaraciones del Concilio Vaticano II, desarrolladas por la Ley de Libertad Religiosa de 28 de junio de 1967” (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 29 de mayo de 1969. Ar. 2.791*).

XVIII. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

A) *Expropiados.*

a) *Condición de propietario.*

(Vid. XXIV, E), a). Ar. 2.566).

B) *El expediente.*

a) *Nulidad: por omitir el Jurado traslado de un recurso al interesado.*

“La Sociedad referida era interesada en el procedimiento hasta el punto de haberlo promovido, circunstancia que imponía el necesario traslado por parte del Jurado de cualquier recurso que pudiese entablar otro interesado, conforme al último párrafo del artículo 117 de la propia Ley para que alegara lo que conceptuase pertinente en defensa de su criterio; y al omitir el expresado Jurado el cumplimiento de esa exigencia colocó a la mencionada Sociedad en una evidente indefensión ante la reposición que presentó el propietario de los bienes expropiados, máxime cuando su designio era obtener un mayor justiprecio en perjuicio de los intereses de “Moisés Alvarez e Hijos, S. A.”, anomalía agravada con la falta de notificación a esta Entidad del acuerdo desestimatorio del recurso.

Lo expuesto, síntesis de lo que se consigna en las sentencias citadas en el considerando anterior en casos idénticos, obliga a prescindir del examen del problema a través de su planteamiento en estos autos, así como de las cuestiones constitutivas del fondo del mismo, puesto que la irregularidad procedimental destacada, consistente en el incumplimiento de un trámite esencial, se traduce en una nulidad de pleno derecho, según se desprende del apartado c) del artículo 47 de la expresada Ley de 17 de julio de 1958, sin que a ello sea óbice el no haber sido objeto de petición en la primera instancia del proceso, ya que los vicios invalidatorios de la entidad del que aquí concurre son suscepti-

bles de apreciarse de oficio, como han declarado varias sentencias de este Tribunal, entre otras la de 3 de julio de 1967" (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 10 de mayo de 1969. Ar. 2.548*).

C) *Justiprecio: fincas de naturaleza y situación análogas.*

"El Abogado del Estado impugna la sentencia de la Audiencia por el único fundamento de que la finca expropiada tiene carácter rústico, pretendiendo por ello que se confirme el acuerdo del Jurado que la valoró en atención a ese carácter; pero esta Sala tiene declarado, entre otras, en su sentencia de 13 de mayo de 1967, que los factores urbanos cuyo radio de influencia alcanzan a una finca destinada a cultivo agrícola no pueden desconocerse para obtener su valor, y es también reiterada su doctrina, como reconoce el propio apelante, que tiene carácter de dato importantísimo para señalar el justiprecio de una determinada finca, los precios pagados voluntariamente por la Administración a los propietarios de fincas de idénticas características, y como a tales criterios jurisprudenciales se ha atendido la Sala de instancia, tras comprobar, mediante prueba pericial y reconocimiento judicial, las características urbanísticas de la finca y la concurrencia de identidad entre ella y las que fueron objeto de otras expropiaciones, razonando con todo rigor y detalle los fundamentos basados en tales circunstancias, que la condujeron a modificar los acuerdos del Jurado para obtener el verdadero y auténtico valor que por la finca debe abonarse para que la expropiación se ajuste a los principios legales que le permiten, razonamientos que no se constatan por la parte apelante, procede, teniendo por reproducidos los considerandos de la sentencia apelada, su confirmación, previa desestimación del recurso de apelación" (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 10 de mayo de 1969. Ar. 3.080*).

D) *Expropiaciones urbanísticas.*

[Vid. XIX, E.)]

XIX. URBANISMO.

A) *Planes urbanísticos.*

a) *Ejecución de los mismos: cesión de terrenos para viales.*

"Sin desconocer la relación entre citados preceptos, debe convenirse en que la cesión obligatoria de viales, en cierto modo generalizada en la Ley del Suelo, no es tan incondicionada como se pretende, pues como dice la sentencia de 20 de noviembre de 1961, el examen detenido de cada uno de los sistemas de actuación urbanística conduce a negar carácter obligatorio a las cesiones, salvo cuando se adopta la modalidad precisamente denominada "cesión de terrenos viales"; y ello porque se trata más bien de cesiones fomentadas o estimuladas bajo

la amenaza de expropiación; y el acto que se contempla, por el que el Ayuntamiento de Gijón pretende una porción de terreno ajeno, sin que muestre la existencia de un Plan de Ordenación en el que las alineaciones viales determinen la extensión edificada ni los terrenos destinados a calles, es visto que el simple plano de contratación de la obra de apertura de la calle Oriamendi, que es lo único que obra en el expediente, no legitima la apropiación por cesión que se pretende, ni ésta se justifica como debiera ser, con el procedimiento que obliga a la cobertura de requisitos como los del artículo 11 de la Ley del Suelo y los que anteriormente prescribían los artículos 5.º del Reglamento de 14 de julio de 1924 y el 131 de la Ley de Régimen Local; procedimientos de observancia rigurosa, como garantía del particular en cuanto por ellos podrá éste conocer si concurren los supuestos a los que la Ley condiciona la cesión para que en su caso pueda instar la reparcelación en su modalidad de indemnización sustitutiva" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 31 de mayo de 1969. A. 2.803*).

b) *Planes parciales: no actúa "ex lege"; necesidad del proyecto de urbanización para delimitación de viales.*

"Si bien la aprobación de un Plan Parcial, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley del Suelo, legitima la expropiación, pues implica la declaración de utilidad y la necesidad de ocupación, no es menos cierto que para que el Plan despliegue su eficacia ha de resultar del mismo delimitado lo que debe ser objeto de aquélla; precisión que asimismo se requiere para la cesión de viales si se tiene en cuenta lo dispuesto en los artículos 114 y 116 de dicha Ley, pues las dimensiones de las calles que se abren o ensanchan deben ser el presupuesto indefectible para la correcta aplicación del sistema de cooperación instituido" (*Sala 5.º del T. S. Sentencia de 19 de junio de 1969. Ar. 3.473*).

c) *Ausencia de Plan: actividades insalubres, molestas y peligrosas; competencia de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.*

[Vid. XX, H), b). Ar. 3.239.]

B) *Licencias.*

a) *Para derribo de finca habitada: discrecionalidad administrativa; cuestiones arrendaticias.*

[Vid. XV, C). Ar. 3.239.]

b) *Sujeción al Plan de Urbanismo.*

"Si la licencia de obras es el acto administrativo por el que se remove la prohibición y se autoriza al administrado para el ejercicio de una actividad, previa comprobación de que se adecuará a los límites impuestos por las normas y planes, y por consiguiente no atentará contra el interés público, presuponiendo el ejercicio de una actividad típicamente reglada, y por ello se conferirá o denegará en función del cum-

plimiento o incumplimiento de las condiciones o requisitos que establecen las disposiciones aplicables, dependiente por tanto de que se esté dentro de los límites y se cumplan los deberes que establece la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, y en conexión también a los planes de esa última naturaleza; no ofrece duda que si, por otro lado, los planes de urbanismo son una ordenación del suelo, su vigencia supondrá la ineludible sujeción a los mismos del ejercicio de las facultades dominicales, conforme regla el artículo 81 de esa Ley, dado que el Plan desplegará sus efectos después de su entrada en vigor (artículo 47), lo propio que si éstas estuviesen ya en plena actividad (artículos 48 y 49), los que son comprensivos respecto a la utilización de terrenos como con relación a las facultades de disposición (artículo 50); de ahí que el uso de los terrenos deberá ajustarse estrictamente al plan vigente, pues aquél actúa con eficacia desde su entrada en actividad hasta el instante de su derogación o modificación, y de no ser así, por inexistencia de aquéllos en la situación expresada, entonces no surgen limitaciones dominicales en relación con los aludidos terrenos, ni aun en el supuesto de estar tramitándose un futuro plan, porque, por lo dicho, sólo cuando el plan está aprobado es el momento en que desde entonces sujeta a la Administración Pública y a los particulares, tal como se trasluce de los artículos 45 y 47 de esa Ley del Suelo, y primero, párrafo 3.º, del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955; de donde se sigue que para verificar si el uso del terreno se ajusta o no a la Ordenación vigente, se exige la licencia municipal previa, acorde con el artículo 165 de la Ley repetida del Suelo, la que se expedirá, de ajustarse a lo preferentemente expuesto en la presente consideración, si el proyecto de actuación está en armonía con los predichos planes vigentes, y no proyectos futuros de aprobación más o menos inmediatos, aunque se estuviese tramitando la modificación de uno de ellos, pues en este caso el organismo competente no podrá invocar la nueva y futura ordenación para denegar licencias, a no ser que se den las formalidades que prevé el artículo 22 de la invocada Ley del Suelo, y para esto es necesario que el organismo pertinente así lo decida con referencia a las fincas comprendidas en el perímetro a que se entiende la formación del plan, publicándolo en el "Boletín Oficial" de la provincia, y por término de un año, prorrogable a dos, con indemnización a los peticionarios de licencias anteriores a la publicación de esa suspensión" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 29 de marzo de 1969. Ar. 2.373*).

c) *Suspensión de licencias durante la preparación del Plan.*

"Es requisito la publicación del acuerdo de suspensión por un año de licencia de edificación en sectores comprendidos en un perímetro determinado, sin más eficacia retroactiva, respecto a las solicitadas con anterioridad, que el de tener derecho a ser indemnizados; por lo que el simple hecho de que esté en estudio, o en trámite de aprobación, como se arguye por el expresado Ayuntamiento, el correspondiente Plan de Ordenación Urbana no puede excluir el otorgamiento de licencia, que se ajusta en todo a la Ordenación vigente, hasta que dicha suspensión

sea publicada; para negarla tendría que darse, bien el supuesto contemplado en el ya examinado artículo 22, o bien una oposición del proyecto de obras a la ordenación entonces vigente, siendo así, por el contrario, que si no existe fundamento legal para que el Ayuntamiento niegue el permiso, tiene el interesado derecho a que el mismo se le conceda" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 28 de mayo de 1969. Ar. 2.769*).

C) *Declaración de ruina:*

a) *Doctrina general.*

"Cual el Tribunal "a quo" argumenta —pues en ello insiste el entonces demandante y ahora aquí apelante en sus alegaciones—, no es factible acceder, por lamentable que sea el pronunciamiento interesado, de que se declare no haber lugar a la declaración de ruina nuevamente instada en 5 de septiembre de 1964, en tanto no se dé puro y debido efecto a la resolución y sentencias anteriores que ordenaban la ejecución de obras, pues como acertadamente se fundamenta en la sentencia de la Sala de Burgos, y además lo tiene sentado en reiterada jurisprudencia esta decidente, dado el carácter circunstancial de esta clase de cuestiones, que siempre operan sobre bases de hecho, no se produce en ellos excepción de cosa juzgada.

En lo atinente al fondo del asunto, la sentencia pronunciada por el Tribunal de instancia llegó a la única conclusión factible, atendido el material probatorio existente en el expediente administrativo, donde existen abundantes y en la mayor parte coincidentes dictámenes técnicos de facultativos idóneos, de encontrarse la casa de referencia en el estado ruinoso decretado, pues siempre que hay algo importante que demoler para después reconstruir, aunque no sea en su totalidad, es que el daño no puede repararse técnicamente por medios normales" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 9 de junio de 1969. Ar. 3.293*).

b) *Es apreciación de hecho.*

"No puede desconocerse cómo el estado de ruina de un edificio es pura situación de hecho, que por tanto obliga a estar a lo que de la prueba se deduzca y muy particularmente, claro es, a lo que se ponga de manifiesto de los informes o dictámenes técnicos, a los que indiscutiblemente tanto la autoridad administrativa, al resolver el expediente, a esos determinados efectos dirigido, como la judicial, en vía de recurso contencioso-administrativo, han de sujetarse, apreciados conforme a su sana crítica" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 17 de abril de 1969. Ar. 2.394*).

c) *Naturaleza jurídica.*

"La declaración de ruina es un acto administrativo que, aun basado en los dictámenes técnicos de los arquitectos que intervienen en el expediente, no puede ser consecuencia automática de las conclusiones periciales, sino que la Administración debe valorarlos con arreglo a las reglas de la sana crítica, por tratarse de una prueba y no de dictámenes vinculantes, inclusive al informe del arquitecto dirimente, cualquiera que al

respecto sea la redacción de las Ordenanzas municipales, pues lo contrario supondría la renuncia a facultades exclusivas de la Administración Municipal, dejando la cuestión en manos de la iniciativa de los Peritos, interpretación contraria a Derecho y por consiguiente rechazada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que comporta todavía una conclusión más concreta, como es la de que el mismo informe del arquitecto dirimente no es incontrovertible, sino que debe ser conjugado con la apreciación conjunta de las pruebas practicadas en el expediente y con la adecuación interna de las conclusiones de todo dictamen a sus antecedentes recogidos en él" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 10 de junio de 1969. Ar. 3.298*).

d) *Interés público de esta medida.*

"En todos estos casos de peligro inminente, es el interés público de la colectividad, y no el privado de los interesados, el que justifica la medida administrativa acordada" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 10 de junio de 1969. Ar. 3.297*).

e) *Competencia de la Comisión Municipal Permanente: 170 L. S.*

"Según el texto del mencionado artículo 170, conferida la competencia al Ayuntamiento, esta alusión ha sido entendida por nuestra Jurisprudencia a través de muy numerosas sentencias, entre ellas las de 22 de diciembre de 1958, 23 de septiembre de 1960, 7 de julio de 1961 y 29 de febrero de 1963, como extendida a la Comisión Permanente, ya que con frecuencia nuestras Leyes administrativas usan la expresión Ayuntamiento como equivalente a la genérica de la Administración del Municipio, para distinguirla de la Administración provincial o de la Administración del Estado, y así, a partir de esta Jurisprudencia citada, ya constante, se ha venido entendiendo que la Comisión Permanente del Ayuntamiento es competente para la declaración de ruina y que, por consiguiente, en tal interpretación, adoptada tanto por la consideración subjetiva de la calidad actuante del Órgano, como de su actividad típicamente permanente, y como tal objetivamente adaptada a una materia cuya naturaleza no puede permitir interrupciones dilatorias, quedan desvanecidas todas ante la presencia posterior del artículo 170 de la Ley del Suelo las dudas o fluctuaciones que la Ley de Régimen Local suscitaba a tenor de sus artículos 122 y 121" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 10 de mayo de 1969. Ar. 2.436*).

f) *Edificios fuera de ordenación.*

"En consonancia con la situación de hecho que el estado de ruina de un edificio o construcción significa, ha cuidado el artículo 170 de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de señalar los supuestos en que procede su declaración, proclamando, con ese carácter empírico que a la misma corresponde, que lo será: a), cuando el daño no sea reparable técnicamente por los medios norma-

les; b), si el coste de la reparación es superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, y c), circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble; si bien, como nítidamente se proyecta de la más simple sistemática interpretativa de dicho artículo, en su relación al capítulo y sección en que se halla encuadrada, dentro del dispositivo general de la Ley, cuyo objeto lo es, la Ordenación urbanística en todo el territorio nacional, los dos primeros apartados corresponden a un concepto técnico y legal de lo que viene entendiéndose por "estado ruinoso" de un edificio, por lo que cualquiera de ellos alcanza sustantividad propia para que, concurriendo la circunstancia objetiva que prevé, sea bastante para determinar tal declaración; no puede decirse lo mismo en relación al tercero, que hay que estimar encuadrado en el referido precepto, a efectos de demolición aconsejada por razones de urbanismo, que han de estar plasmadas en la determinada Ordenación a la que se ajuste, en las que no juega el estado de consolidación del edificio, el de los elementos de su construcción o el que sea ésta inadecuada, por lo que hay que relacionarlo con lo preceptuado en el artículo 48 de la antes referida Ley, al determinar en su párrafo 1.º que "los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan General o parcial, que resulten disconformes con el mismo, serán calificados como fuera de Ordenación".

Haciendo referencia a aquella restricción o limitación en las obras que son de posible realización, cuando la edificación ha sido declarada fuera de Ordenación, determina el párrafo 2.º del artículo a que se viene haciendo referencia de la Ley del Suelo que no podrán realizarse en ellas obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigiera la higiene, ornato y conservación del inmueble, a lo que agrega el párrafo 3.º que, sin embargo, en casos excepcionales, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca, en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiere realizarlas, por lo que, en este último supuesto, de estar prevista aquella expropiación o demolición y, en consecuencia, no poder realizar aquellas obras de consolidación, será cuando proceda la solicitud de la declaración de ruina, a que indudablemente se refiere el apartado c) del meritado artículo 170 de la Ley del Suelo.

Entonces es presupuesto de la solicitada declaración la existencia de un Plan General o parcial de Ordenación urbana, con el que no se halla conforme la situación del edificio, que determine su calificación como fuera de Ordenación, más la previsión de su expropiación o demolición en plazo no superior a quince años, ante lo que no pudiendo realizar las obras de consolidación que precise, se hará necesaria la declaración de ruina por motivos urbanísticos" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 21 de junio de 1969. Ar. 3.337*).

D) *Solares e inmuebles de edificación forzosa:*

a) *La individualidad de cada finca no tiene que coincidir con la del Registro de la Propiedad.*

“Normalmente debe coincidir con su transcripción registral, de suerte que a cada finca urbana corresponda una inscripción en el Registro de la Propiedad; pero cuando por circunstancias no excepcionales en el cuadro de la realidad inmobiliaria española, una sola inscripción alcanza a varias edificaciones, ello no obsta para que la acción urbanística pueda dirigirse contra alguna o algunas de aquéllas, netamente individualizadas” (Sala 4.º del T. S. Sentencia de 26 de mayo de 1969. Ar. 2.761).

b) *Inclusión en el Registro:*

1. *Edificio desproporcionado, pero que no desmerece.*

“Es preciso ante todo tener en cuenta que la presencia del adverbio “además”, contenida en el apartado c), párrafo 5.º, artículo 5.º del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro municipal de Solares de 5 de marzo de 1964 —texto a cuya luz ha sido practicada y resuelta la cuestión debatida tanto en el expediente administrativo como en la vía jurisdiccional—, exige, a sus efectos, una insoslayable conjunción entre la manifiesta desproporción con la altura legalmente autorizada, a que el mismo se refiere, y el desmerecimiento de la construcción de que se trata —por su estado, condición o clase— con relación a las demás edificaciones del sector” (Sala 4.º del T. S. Sentencia de 24 de junio de 1969. Ar. 3.377).

2. *Su denegación no es definitiva: posibilidad de nueva decisión administrativa.*

“El acto presunto, en un supuesto de silencio como el aquí examinado, no puede, por su naturaleza y alcance, tener mayor eficacia que la de abrir a las partes la posibilidad de plantear la cuestión ante los órganos jurisdiccionales; y es otro, el de que los actos administrativos que enjuician situaciones fácticas contingentes pueden ser removidos por alteración de los supuestos de hecho o presupuestos objetivos, argumento este segundo más aceptable y que es suficiente para enervar la alegación de la parte apelante, pues como sigue diciendo la sentencia recurrida, aun admitiendo la equiparación de efectos del acto desestimatorio presunto y los del acto expreso, no cabe entender que de un acto denegatorio de una solicitud de inclusión en el Registro surjan derechos subjetivos, ya que lo único lícito que cabe predicar a los mismos es una negativa a lo instado, por entender la Administración que el inmueble no cumplía los requisitos-presupuestos exigidos; de la cual ya puede colegirse que si la Administración deniega en un momento dado una petición por falta de requisitos, ello no obsta para que más adelante acceda si se cumplen; y ello no sólo enjuiciando las características físicas, jurídicas o urbanísticas del inmueble considerado como un todo o aisladamente, sino relacionándolo o comparándolo con las edificaciones de la zona o sector urbano, cuya dinámica expansiva en los dos principales aspectos de ex-

tensión y mejora urbana no pueden ser silenciados para plantearse y resolver adecuadamente un tema como el del presente recurso" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 14 de junio de 1969. Ar. 3.326*).

3. *No es requisito, para ser inscrita la finca como solar, la existencia de Plan.*

"Sin que sea necesaria la existencia del Plan parcial para la determinación de los requisitos comparativos necesarios para la inadecuación, puesto que a mayor abundamiento ni aun es necesaria la previa existencia de un plan de urbanización —dentro de los precisos límites de los artículos 9.º y 10 de la vigente Ley del Suelo— para la declaración de solar de una finca, con vistas a su inclusión en el Registro de Solares, dados los términos genéricos a que el artículo 142 de la misma Ley se refiere en su introducción, al hablar de plazos de urbanización y edificación de polígonos o manzanas" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 11 de junio de 1969. Ar. 3.300*).

c) *Edificaciones inadecuadas: no es siempre aplicable el criterio de las edificaciones circundantes.*

"El parangón con las casas existentes no puede conjugarse de elemento decisivo, porque entonces nunca sería factible acometer la mejora urbana que se cree indispensable y que quiere facilitar la Ley del Suelo en el amplio enunciado de su artículo 4.º..." (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 14 de junio de 1969. Ar. 3.327*).

d) *Diferentes finalidades de los artículos 48 y 142 de la Ley del Suelo.*

"Los artículos 48 y 142 de la Ley del Suelo responden a finalidades distintas, refiriéndose el primero a aquellos edificios erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan de Ordenación, y que por la causa que fuera resultan disconformes con el mismo, lo que no quiere decir por sí solo que merezcan la calificación de solares, pudiendo el propietario, si así lo desea (pues se trata de una facultad que se le concede), proceder a su demolición y a la reedificación con arreglo al Plan, cuando la disconformidad con éste no lo impida, y se entenderá el caso comprendido en el artículo 72 de la L. A. U., mientras que el artículo 142, en relación con el 144, se refiere a aquellas edificaciones que merezcan la calificación legal de solares, cuyos propietarios, previa la inclusión de la finca en el Registro de Solares, quedan ineludiblemente obligados a la demolición y reedificación con arreglo al Plan de Ordenación, y cuya inclusión puede ser solicitada por cualquier persona, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Suelo, pues se trata de una acción pública" (*Sala 4.º del T. S. Sentencia de 27 de junio de 1969. Ar. 3.398*).

e) *Pretendida colisión entre los artículos 48 y 149 de la Ley del Suelo.*

"En lo concerniente a la colisión de normas alegada derivada de la dicción que el legislador empleó en la redacción de los artículos 48 y 149 de la vigente Ley del Suelo y Ordenación urbana, la pretendida colisión

tan sólo es aparente o superficial, pues el artículo 149 está colocado en el Capítulo primero del Título cuarto de la Ley citada, el cual lleva por rúbrica "Fomento de la Edificación", siendo la de la sección 1.ª "Plazos de edificación y enajenación forzosa de propiedades", a cuyos solos efectos, según dice claramente el párrafo 3.º, artículo 142, tendrán también la consideración de solares las fincas que el mismo enumera —entre ellas, por ser el supuesto del día, las inadecuadas—, las cuales, una vez incluidas en el Registro de solares, necesariamente han de ser edificadas dentro de los plazos y con los efectos, en caso de no estarlo, que señala la propia Ley (artículo 144 en cuanto al plazo y los siguientes en lo que atañe al incumplimiento, llegándose incluso a la enajenación forzosa), todo lo que está reafirmado plenamente en el Reglamento de 5 de marzo de 1964 en sus artículos 4.º, 5.º, 25 y 28; quiere ello significar que la obligación de edificar, en fomento por parte de la Administración frente al particular propietario de solares, es facultad coercitiva que la misma emplea para lograr el objetivo que persigue —está en el preámbulo de la Ley, capítulo 5.º y en especial en el del Reglamento de 1964— y de ahí que siendo exacto o igual para el legislador, a estos efectos, que el terreno susceptible de construcción sea solar por vía directa (hipótesis del artículo 142-1, en relación con el 63-3) o indirecta (las paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas, hipótesis del 142-3 y Reglamento de 1964), se constriñen las facultades clásicas dominicales en aras del interés público y se le exige la edificación sobre sus áreas respectivas; está fuera, por tanto, este supuesto de inclusión de fincas en el Registro de Solares —pues su inscripción en él es el medio para legalmente encuadrarlos como tal solar—, del contemplado en el artículo 48, que está en el título I, "Plancamiento urbanístico", y capítulo tercero, "Efectos de la aprobación de los Planes", siendo perfectamente compatibles, al partir el párrafo 4.º del mismo de la existencia de un edificio que, no obstante hallarse en disconformidad con el Plan, éste no impida que en su lugar o en el del solar que ocupa —pues pudieran no coincidir ambos exactamente— pueda erigirse otro nuevo, bien sea para cumplir con el objetivo del artículo 79 de la L. A. U., ora para destinar parte de él a viales o zonas verdes, o simplemente para adaptarlo con toda su pureza al Plan de Ordenación debidamente aprobado; en suma, que el legislador fue consciente de los fines que ambos preceptos habían de cumplir, de un lado considerando como solares a unos y por ende imponiendo coercitivamente obligación de edificarlos y de ahí que su tratamiento se salga de la esfera de la L. A. U., como se colige de la lectura del artículo 1.º de la misma y el no respeto del derecho de retorno (artículo 149 de la del Suelo), y del otro (ahora en la hipótesis del 48) haya de petitionar autorización de derribo por los cauces del artículo 79 de la L. A. U., con dicho derecho; no hay por lo expuesto la antinomia que se denuncia" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 5 de mayo de 1969. Ar. 2.406*).

E) *Expropiaciones urbanísticas:*a) *Justiprecio:*1. *Valoración unitaria de precios.*

“Si la Administración dividió cada parcela en dos subparcelas, dándoles diferente valor en vez de un valor unitario, dado su poca extensión, por lo que debe aplicarse el criterio de esta Sala en reiteradas sentencias, entre otras la de 25 de febrero de 1967, recaídas en valoraciones del mismo Polígono, de aplicar un precio unitario para cada parcela, tomando como precio el mayor valor fijado a la subparcela que se considera mejor situada” (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 11 de junio de 1969. Ar. 3.418*).

2. *De viales: valor inicial.*

“El artículo 90 de la Ley de 12 de mayo de 1956 establece efectivamente, como se afirma en la sentencia recurrida, que se tasarán con arreglo al valor inicial los terrenos destinados a viales, pero se precisa en tal precepto, y ello no se tiene en cuenta en dicha resolución, que tal situación o cualidad ha de resultar o deducirse de los Planes de Ordenación, y en el presente caso, si bien se afirma en el expediente que las expropiaciones están motivadas por las alineaciones de las calles Tursco, Solana de Aluche, Mascareta y San Antonio, no hay ni la más remota referencia a que tales alineaciones sean derivadas de Plan alguno, extremo que ni siquiera se alega, ni por tanto se ha probado por el Ayuntamiento en la primera instancia de este recurso, ni menos aún en las actuaciones seguidas en esta Sala, ante la que dicha Entidad no se ha personado para rebatir las alegaciones en base de la cual los apelantes, Abogado del Estado y propietarios, solicitan la revocación de la sentencia de la Audiencia, alegando acertadamente que no procede la tasación por el valor inicial de los terrenos expropiados, por no existir Plan vigente al tiempo de su ocupación en que estuvieran considerados como vial.

Al no concurrir el motivo apreciado en la sentencia de instancia, para revocar los acuerdos del Jurado, es de tenerse en cuenta que los mismos tienen a su favor, atendida su composición, independencia, pericia y conocimiento de la realidad local, una presunción “*juris tantum*” de acierto y, como ni se ha demostrado irregularidad o error en los mismos, procede acoger los recursos de apelación, revocando la sentencia recurrida y, en su lugar, declarar conformes a derecho, válidos y subsistentes tales acuerdos, con desestimación del recurso contencioso-administrativo entablado frente a ellos, todo ello sin hacer expresa imposición de costas en ninguna de las instancias” (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 6 de junio de 1969. Ar. 3.370*).

3. *Daños por traslado de industria.*

“En cuanto a la petición que se formula en el número 2.º de la demanda, debe tenerse presente que esta Sala, mediante una sistemática jurisprudencia, la que se alude en sentencia de 17 de junio de 1967, ha diferenciado la expropiación de la empresa industrial, que supone su

extinción, y aquella otra que supone únicamente la imposibilidad de continuar ejerciendo el proceso industrial en el bien expropiado, pudiendo efectuarse el traslado de todo o parte de los elementos que la constituyen, y en el caso que se enjuicia debe estimarse que se está en el segundo de los supuestos de referencia, ya que los elementos necesarios para la fabricación podrán obtenerse del mercado y los propios conceptos de indemnización que figuran en los informes periciales aportados por las partes están configurados sobre la continuación de la explotación y, como consecuencia, es procedente verificar la determinación de cuáles conceptos deberán ser tenidos en cuenta para la fijación de las indemnizaciones que por el traslado de las industrias existentes, en algunas parcelas, deberán ser reconocidas, y como por la propia Administración se han señalado los conceptos que a su juicio deben ser determinantes de ella, procede su examen concreto, en relación con cada una de las industrias expropiadas, previo un estudio ponderado de los antecedentes de hecho y periciales que obran en el expediente administrativo para determinar la realidad objetiva de los conceptos examinados" (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 1 de julio de 1969. Ar. 3.816*).

4. *Valor paisajístico.*

"Sin embargo, no debe limitarse el valor del suelo expropiado al indicado hasta aquí, sino que, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.º del Decreto de 21 de febrero de 1963, el aprovechamiento rústico debe estar unido al aprovechamiento paisajístico —que en realidad, y según el propio precepto, es una de sus manifestaciones o uno de los sumandos que lo componen— y que en el presente caso se deriva del hecho de la situación privilegiada de La Manga del Mar Menor, situada frente al Mar Mediterráneo, que baña una de sus orillas, y frente al Mar Menor, que baña la otra de ellas, con fina arena y totalmente plano, dotado de un clima de excepción, atracción de turistas, todo lo que permite incrementar su valor inicial de aprovechamientos rústicos y de caza con el aprovechamiento paisajístico, que la Sala estima, desde luego, además y como intrínseco del predio" (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 17 de mayo de 1969. Ar. 2.266*).

F) *Derribo de finca:*

a) *Autorización gubernativa: discrecionalidad.*

"La facultad administrativa decisoria en tales casos, incrustada como está en la relación arrendaticia urbana que de por sí constituye materia civil, es, a la par que facultad de pura excepción dentro del contrato de arrendamiento entre particulares, el más claro exponente estatal de discrecionalidad para el justo apremio del interés público en el acucioso problema general de la vivienda, ejercitado mediante la promoción local del aumento de las mismas, siquiera sea en la proporción de una tercera parte más de las que ofrece el inmueble de que se trate; en cuyo orden de cosas, la Autoridad administrativa debe formar personal juicio de contraste entre las viviendas que sacrifica el derribo y las en mayor nú-

mero que se obtienen con la edificación nueva, sirviéndose para ello aquélla de los asesoramientos que mejor estime oportuno recabar y estimándolos en su justo valor, para de los mismos deducir la prevalencia de dicho interés público sobre el particular de los interesados, todo lo cual refuerza ese carácter de discrecionalidad de que se hallan investidos sus acuerdos en estos casos; discrecionalidad que no puede ser combatida por simples apreciaciones partidistas de las partes, ni tampoco sustituida por los Tribunales, pues los primeros tienen sus derechos civiles protegidos en otra vía correspondiente, y los segundos pueden revisar lo acordado para colocarse en lugar del dicho obrar discrecional gubernativo.

A través de lo expuesto, el actuar de esta Jurisdicción en orden al exacto entendimiento del artículo 79 y concordantes de la L. A. U., no puede ser de mera crítica de los asesoramientos utilizados, ni tampoco de mero examen individual de los resultados por ellos obtenidos sobre los motivos que el precepto relaciona acerca de disponibilidad o escasez de mano de obra y de materiales de construcción, de existencia o inexistencia de viviendas desalquiladas de renta semejante a la del inmueble que se fuere a derruir y de aun cerca de las preferencias que establece a favor de las viviendas de renta más económica o de las de mayor amplitud, ya que todos dichos motivos o razones determinantes pueden y deben ser justamente apreciados por la Autoridad gubernativa, no en su matiz aislado de cada uno, sino en su proyección de conjunto armónico referido al interés general de cada localidad afectante y a sus particulares circunstancias de momento y de posibilidades para mejora de su problema de la vivienda en su área respectiva, mas sin limitaciones impuestas del tanto y cuanto de los asesoramientos para ello empleados, ni menos con posibilidades judiciales para poder penetrar en el juicio particular que a la vista de todos ellos se forme en cada caso la Autoridad gubernativa resolvente, por lo que esta clase de acuerdos resultan poco menos que inatacables al no concurrir error material o desviación de poder, pues no es el Tribunal, sino la Ley, la que ha querido adornarlos de semejantes razones de discrecionalidad en aras del interés público" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 14 de junio de 1969. Ar. 3.851*).

XX. RÉGIMEN LOCAL.

A) *Territorio municipal:*

a) *Zona marítimo-terrestre y territorio municipal.*

[Vid. VII, C), a). Ar. 2.796.]

B) *Población municipal:*

a) *Padrón municipal: baja no notificada.*

[Vid. II, C), a). Ar. 3.846.]

C) *Organización municipal:*

a) *Alcalde: poderes de policía.*

“Es indiscutible la facultad de los Alcaldes para dictar medidas que limiten la actividad o libertad de los ciudadanos que entrañen daño o peligro para los demás y en ello aunque no existiera una prohibición expresa en previa Ordenanza, por ser evidente que el Alcalde en su Municipio es la principal autoridad administrativa de policía, encargado de mantener el orden, la seguridad, la sanidad y la tranquilidad, y a estos efectos está dotado de los poderes de policía necesarios” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 14 de mayo de 1969. Ar. 2.485*).

b) *Comisión Permanente: competencia para declarar estado ruinoso.*
[Vid. XIX, C), e). Ar. 2.436.]

D) *Bienes municipales:*

a) *Comunales: aprovechamiento y disfrute; régimen excepcional consuetudinario.*

“Constituyendo el centro de gravedad de los argumentos del Ayuntamiento apelante su afirmación de que el aprovechamiento de los bienes comunales ha venido haciéndose por subasta pública desde tiempo inmemorial y que la Sala juzgadora estaba obligada a respetar un uso “consuetudinario” acreditado en trámite de prueba; basta la lectura del artículo 77 del Reglamento de bienes para, a seguido, entender que el aprovechamiento, no reglamentario, a que el mismo se refiere en su apartado 2.º, a), ha de ser: “según costumbre local”; es decir, que ha de resultar, no sólo de un elemento de hecho, el uso —“usus”—, sino, además, de un elemento psíquico: la convicción colectiva de su necesidad jurídica —“opinio juris reu necessitatis”—, que es el “alma de la costumbre”, como el uso constante y uniforme es el “cuerpo que la complementa y la contiene” y cuya importancia es cardinal, porque en ese elemento psíquico está precisamente lo que distingue la costumbre del simple uso; y como en el caso controvertido, lo único que, en este orden de cosas, se desprende de la certificación de la Jefatura del Distrito Forestal es que el aprovechamiento de los bienes comunales, a que se contrae, ha sido realizado “como de propios” por subasta pública; claro es que ese uso “consuetudinario”, que el Ayuntamiento esgrime, en esta segunda instancia, de ningún modo se prueba con el contenido de ese documento, ni en general en esta litis; porque la inclusión de los bienes comunales en subastas podrá o no considerarse reciente, podrá ser, concretamente, anterior o posterior a 1936, podrá coexistir o no coexistir con otros aprovechamientos concomitantes, pero nunca generará una “costumbre jurídica”, en el recto sentido de estas palabras, porque la esencia del derecho consuetudinario no sólo radica en ese uso uniforme, repetido y no interrumpido a que se hace antes referencia, sino que precisa además “una conciencia colectiva”, “una firme intención de producir Derecho” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 17 de mayo de 1969. Ar. 2.580*).

b) *Recuperación.*

[Vid. VI, A).]

c) *Aguas residuales.*

[Vid. VIII, D).]

E) *Potestad reglamentaria:*a) *Aprobación gubernativa; validez y eficacia de la norma municipal.*

“El artículo 108 de la propia Ley concede a dichas Entidades Locales la facultad de crear, a través de la promulgación de Reglamentos y Ordenanzas, las reglas jurídicas de obligatoriedad general que se precisen para ordenar la actividad de los administrados y de la misma Administración a la más adecuada realización, según las exigencias peculiares del particular servicio público de que se trate, de los intereses públicos inherentes a los mismos, con las únicas limitaciones que las que se derivan de las leyes y disposiciones estatales que condicionan y acotan el poder autonómico municipal de producción de esas fuentes jurídicas secundarias que constituyen las Ordenanzas y Reglamentos Locales, y, si bien la Ley —artículos 109 y 110 de la de Régimen Local—, y una vez dictado el acuerdo aprobatorio o modificativo de la norma reglamentaria, impone el cumplimiento de determinados requisitos y, entre ellos, como final y definitivo la aprobación gubernativa, expresa o tácita, para que esas normas jurídicas alcancen plena eficacia y ejecutividad, de esa exigencia legal no puede derivarse sin más que un acuerdo municipal de la indicada naturaleza general carezca en absoluto de valor jurídico mientras no se dé debido cumplimiento a esos trámites posteriores hasta obtener la referida aprobación gubernativa y mantener, con base en ello, que la Corporación productora del nuevo precepto reglamentario tenga plena libertad para seguir aplicando, durante ese interregno, la norma reglamentaria que se deroga por el nuevo acuerdo, pues ello supone confundir el concepto de validez del acto administrativo, aprobatorio de una norma general, con la eficacia de ésta, cuando tales conceptos deben ser plenamente diferenciados, ya que la validez, como sinónimo que es de conformidad jurídica, surge desde el mismo instante en que la Administración Local aprueba la nueva reglamentación en condiciones subjetivas y de contenido que sean adecuadas a los límites de su potestad reglamentaria, mientras que la eficacia del precepto general sobre el que recayó esa aprobación municipal solamente se opera cuando, expresa o tácitamente, recae la aprobación del Órgano Gubernativo al cual está encomendada la función administrativa de control de la legalidad de esos acuerdos aprobatorios o modificativos de preceptos reglamentarios y de esta diferenciación conceptual deben derivarse (pues en caso contrario no tendría sentido) consecuencias jurídicas que no pueden ser otras que, mientras la eficacia de la norma es imprescindible para que se produzca su obligatoriedad general externa frente a los administrados, la validez del acto aprobatorio es suficiente para que éste ad-

quiera fuerza vinculante interna frente a la Administración que lo ha dictado, pues así lo exige la imposibilidad lógico-jurídica que supondría el negar, en relación con su autor, todo valor jurídico a un acto administrativo válido y conscientemente producido y autorizar una conducta tan poco acorde con el principio de buena fe y con las exigencias de la estabilidad jurídica de los actos administrativos, como sería la de una Administración Local que, a espaldas de una decisión por ella misma adoptada con la finalidad de instaurar un nuevo régimen jurídico en sustitución de otro anterior que se considera inadecuado, continuara dando aplicación sin cortapisa alguna a éste cuya derogación ha sido ya exteriorizada por la propia Administración, aunque no haya adquirido eficacia obligatoria frente a los administrados; y esta tesis no puede calificarse como de mera elucubración teórica, puesto que la aprobación gubernativa de los actos municipales aprobatorios o modificativos de normas reglamentarias afecta, no a la validez, sino a la eficacia de la norma que se aprueba o modifica, lo dicen los artículos 110 de la Ley de Régimen Local y el 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo; la diferenciación entre validez y eficacia no sólo es aprehensible de suyo, sino que lo sanciona, aparte de numerosas resoluciones jurisprudenciales, la propia Ley de Procedimiento Administrativo al regularlas en secciones separadas del Capítulo II de su Título III y se infiere de los más variados preceptos legales, entre los que se puede citar, "ad exemplum, el artículo 112 de la Ley Jurisdiccional y el 361 de la Ley de Régimen Local, y las distintas consecuencias que de esa diferenciación normativa-conceptual se dejan consignadas no sólo vienen abonadas por el más elemental sentido natural que exige que de distintos conceptos se deriven consecuencias distintas, sino que tienen un sólido apoyo normativo en las sentencias del T. S. de 4 de octubre de 1963, 28 de septiembre de 1964 y 19 de enero de 1965, ya que si, conforme a los mismos, la falta de cumplimiento de requisitos exigidos por la Ley para que disposiciones de carácter general adquieran eficacia y fuerza obligatoria nunca producen su nulidad, sino únicamente su inaplicabilidad a la colectividad y, a pesar de ello, deben estimarse como dotadas de virtualidad vinculante para aquellos administrados que hubieran llegado a tener conocimiento directo de su contenido, con mayor razón jurídica debe sostenerse la obligatoriedad de tales disposiciones, válidamente producidas por la Administración dentro del marco de su poder reglamentario, frente a la propia Administración autora de ellas, que, además de tener un acabado y directo conocimiento de las mismas, las ha creado consciente y deliberadamente con fines normativos que debe acatar, mientras no se produzca el acto, propio o superior, que impida definitivamente la adquisición de esa obligatoriedad" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 30 de mayo de 1969. Ar. 3.853*).

F) *Procedimiento: trámite de audiencia.*

"La falta de audiencia en el expediente municipal entraña dos cuestiones distintas, como ya tiene declarado esta Sala, a saber: una relativa a su necesidad, y otra, supuesta ésta, a las consecuencias que deben

derivarse de esa falta; y en orden a la primera, es de establecer que, aunque ni en la Ley de Régimen Local y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, exista un precepto expreso que imponga el trámite de audiencia, ni conste que en las Ordenanzas del Ayuntamiento de Vigo se establezca la necesidad de dicho trámite en los expedientes que se instruyan para que la Autoridad municipal ejercite la indiscutible facultad de prohibir aquellas actividades que entrañen peligro o perturben el orden sanitario del Municipio, no puede entenderse en el sentido de que éste sea innecesario cuando del expediente se averigüe que el expedientado, en el ejercicio de un derecho particular, ha tenido una actividad tan nociva al bien común que haga necesaria la intervención defensiva de los Ayuntamientos utilizando sus poderes de policía de tanta entidad como es la de clausurar una expendeduría o tabajería, prohibiendo así al expedientado una actividad desarrollada o ejercicio de un derecho, no puede admitirse que la intervención municipal desarrollada a través de un expediente deba quedar excluida la plena audiencia" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 14 de mayo de 1969, Ar. 2.485*).

G) *Contratación: nulidad declarada indebidamente.*

"Lo primero que se advierte, con sólo la relación de antecedentes, es que la sentencia recurrida convalidó la declaración de nulidad de un contrato administrativo de obras de interés público, otorgado entre el Ayuntamiento expresado y un particular contratista; por la sola voluntad de aquél y de oficio; declaración anulatoria que no reconocen las Leyes Administrativas a las Corporaciones Locales; por lo que, siendo los contratos administrativos actos de tal índole declarativos de derechos, su nulidad —porque en ellos falten sus requisitos esenciales o por la existencia de un vicio intrínseco que impide sus efectos— entraña una declaración jurídica que no está atribuida a la potestad administrativa de aquellas Corporaciones, sino que es función jurisdiccional; y así como la anulación de los contratos, como cualesquiera otros actos de la Administración Central, en ejercicio de su facultad revisora de oficio, está regida por los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, los contratos otorgados por las Corporaciones Locales —excluidas éstas de la utilización de aquellos procedimientos de revisión—, cuando tales contratos sean tachados de falta de sus requisitos esenciales sólo pueden ser anulados ejercitando la acción de nulidad en vía contenciosa ante la Jurisdicción competente; y aun si se quiere emplear una interpretación extensiva del párrafo 1.º del artículo 110 de la citada Ley de Procedimiento, se podría declarar el contrato lesivo para el interés público, con la garantía ulterior de impugnación del mismo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo que preceptúa el artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción.

La condena indemnizatoria de que la sentencia recurrida hace objeto a la Corporación de Quintanilla en favor del recurrente, estaría justificada admitiendo, como puede admitirse, que de la nulidad de pleno

derecho de los contratos administrativos, por haber prescindido del procedimiento legal en su otorgamiento, no se ha de seguir necesariamente la inexistencia radical de sus efectos jurídicos tales como si por virtud de aquellos contratos se hubiera producido un incremento patrimonial en el ente administrativo; pero para que se diera tal justificación era precisa la declaración previa, lo que en el caso actual no ocurre, según queda anteriormente expresado; pero, además, los efectos jurídicos que, pese a aquella nulidad, hubieran de reconocerse, serían únicamente los que hubiera reclamado el contratante por el ejercicio de la acción "in rem verso", en la que se hubieran comprobado, con más acopio de elementos al juicio de los que figuren en el expediente, los valores en que el acervo municipal se había acrecentado, para deducir la cuantía de la indemnización que habría de otorgarse al contratista en correspondencia al enriquecimiento sin causa que la sentencia reconoce; y al no aparecer ejercitada tal acción por parte del recurrente, que se limitó a combatir la eficacia y validez de la nulidad declarada de oficio por el Ayuntamiento, resulta que la decisión indemnizatoria de la sentencia es además claramente incongruente" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 27 de marzo de 1969. Ar. 2.369*).

H) *Licencias:*

a) *De construcción:*

1. *Posibilidad de variar el criterio de otorgamiento de licencias.*

"Se ha puesto de relieve con singular énfasis por los recurrentes la circunstancia de que don Santiago M. G. solicitó del Ayuntamiento en enero de 1965 una autorización para "ampliar un hueco para puerta y escaparate" en la casa número 12 de la misma calle de Jiménez de Córdoba, edificio contiguo al afectado por el presente litigio, que sale de línea en la misma medida que éste, habiendo obtenido permiso para construir dos machones, tres metros lineales de umbrales, una ampliación de fachada de hueco y dos metros cuadrados de derribo de muro, así como que años más tarde, en 1965, se autorizó a la señora viuda del anteriormente citado para colocar una marquesina, revocar y pintar el zócalo, de las cuales autorizaciones, plenamente probadas, infieren los recurrentes una discontinuidad en la conducta seguida por el Ayuntamiento, cuya línea se quiebra en contra de sus intereses con incongruencia manifiesta y en oposición al principio de igualdad que es norma legal en la actuación de la Administración, pero no puede desconocerse que la igualdad ante la Ley, principio al que debe ajustarse la intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de sus administrados, no autoriza a mantener indefinidamente un criterio opuesto a la recta interpretación de la Ley, ni puede exigirse la perpetuación de una actitud determinada como consecuencia de un previo acto de dudosa licitud, amén de que en el caso presente, y esto es lo decisivo, las obras autorizadas tenían el neto matiz que caracteriza a las reformas que un comerciante puede hacer en su establecimiento para ornato o embellecimiento,

obras bien distintas de las de consolidación, que son las que prohíbe la Ley en estos supuestos, siendo oportuno añadir la falta de fundamento de que adolece la petición de que, al amparo del silencio del Ayuntamiento sobre este particular, se declare la nulidad del expediente por haberse infringido el artículo 280 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que impone a éstas el deber de resolver sobre los pedimentos que se les hicieren, ya que sería errónea la confusión entre razones y peticiones de fondo, y habiéndose pronunciado la Corporación sobre estas últimas, es visto que acató la disposición supuestamente infringida, y lo mismo cabe decir del artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo, igualmente alegada a este tenor" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 2 de junio de 1969. Ar. 3.237*).

2. *En general.*

[Vid. XIX, B].]

b) *De apertura de local industrial: ausencia de Plan; competencia de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.*

"Frente a un criterio extremo que supedita a la previa existencia de una ordenación mediante un plan de detalle o, subsidiariamente, de normas que cubran el vacío del plan, el uso del suelo (salvo las posibilidades que establece la Ley del Suelo en los artículos 67 y siguientes), el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y su instrucción de 15 de marzo de 1963 prevén esta falta de ordenación, esto es, de Plan (y sus ordenanzas) disponiendo, al efecto, que la Comisión Provincial de Servicios técnicos informará o sugerirá los emplazamientos más idóneos, a medida que las solicitudes se van presentando, y estas normas que cubren, en cuanto a las instalaciones industriales, el vacío del plan, en que se encuentran muchos municipios, sobre todo rurales, arbitrando una molición realista, han sido aplicados por el T. S. para municipios que carecían de plan, arguyendo al respecto, como puede leerse en la S. del 16 de diciembre de 1966, que es patente, en el citado artículo 4.º que, en ausencia de planes de urbanización y de Ordenanzas municipales sobre la materia, el señalamiento de lugar adecuado para las actividades de que se trata, es atribución de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos" (*Sala 4.ª del T. S., S. 4 junio 1969, Ar. 3.239*).

I) *Competencias urbanísticas:*

a) *Gestión urbanística.*

"Sólo a través de los Planes (tanto generales como parciales) y de los Proyectos de Urbanización, sistemas y programas de actuación, etc., que forman toda la gama de planificación, es posible llevar a cabo la acción urbanística, que la misma sea disciplinada, eficaz, y no resulte arbitraria ni anárquica; de ahí que aun siendo órgano gestor el Ayuntamiento (art. 195 de la Ley), la competencia urbanística haya sido absorbida prácticamente por los órganos centrales y periféricos de la Administra-

ción del Estado, calificación que por parte de esta Sala, en su S. de 29 de octubre de 1967, se ha denominado como contrapartida entre el Municipio y el Estado de conformidad con lo declarado en las de 28 de enero de 1962, 13 de noviembre de 1964, 22 de marzo y 12 de abril de 1966 acerca de que los acuerdos que las Corporaciones locales adopten, respecto de aquellos planes o proyectos, cuya aprobación definitiva no les compete, tienen mero carácter provisional y carecen en consecuencia, de los requisitos ineludibles de impugnabilidad exigidos por el artículo 37 de la Ley Jurisdiccional, etc...." (*Sala 4.ª del T. S., S. 17 mayo 1969, Ar. 2.581*).

b) *Subrogación en las funciones del Ayuntamiento: no existe.*

"En cuanto al primer punto insisten los apelantes en su criterio desarrollado ante el Tribunal inferior de que al no haberse concluido el término de seis meses que señala el artículo 15, letra e), el expediente de inclusión de las fincas en el Registro de Solares cesó la competencia del Ayuntamiento para dictar acuerdo en aquél, cuyo acuerdo hallan nulo de pleno derecho al emanar, dicen, de Órgano incompetente, por sobrevenir la subrogación que dispone en tal supuesto el párrafo final de dicho artículo, de efectividad rigurosa e "ipso jure" a su juicio; mas no puede compartirse este criterio, porque si ciertamente la norma establece que en todo caso el acuerdo municipal debe recaer en el plazo de seis meses y aquí se produjo a los ocho meses y días, el contexto de ella es de que si no se adoptare el acuerdo en plazo habrá lugar a la subrogación prevenida en el artículo 8, párrafo 2, de este Reglamento y este párrafo a que remite el otro, prescribe a su vez la subrogación del órgano urbanístico competente en las funciones del Ayuntamiento de conformidad con lo previsto en los artículos 5.º y 206 de la Ley del Suelo, cuarto de la Ley de 21 de julio de 1962, y en el Reglamento, por lo que existe un manifiesto reenvío a estos preceptos legales para llevar a cabo la subrogación, la que según ellos ha de ordenarla el Ministerio de la Vivienda y asumirla un Gerente o la Comisión Provincial de Urbanismo, y de tal suerte la recta inteligencia de la literalidad del artículo 15 e) del Reglamento de que "habrá lugar a la subrogación prevenida en el artículo 8.º, párrafo 2", no es imperativa de que ésta se origine, desde luego, "per se", cual se razonó en sentencia de la Sala de 22 de enero de 1968, sino de que constituye la falta de acuerdo en plazo, motivo para que se decida u ordene la expresada subrogación, claro mediante el acto preciso y con las formalidades que rigen para todo caso de ella, establecidas en el artículo 206 de la Ley del Suelo y a favor del Órgano de necesaria previa determinación, puesto que puede no ser la Comisión Provincial de Urbanismo a tenor del artículo, y como aquí este mecanismo no se puso en juego ni cabe entre tanto declarar vacante la competencia en el asunto, subsiste la del Ayuntamiento por órgano legal a la que corresponde normal e incluso residualmente por el artículo 101, núm. 1.º de la Ley de Régimen Local, mientras la subrogación posible no se halle formalizada en ejecución de la normativa susodicha; de consiguiente, al no darse ahora esa realización no puede

prosperar la alegación examinada" (*Sala 4.ª del T. S., 14 junio 1969, Ar. 3.327*).

J) *Navarra.*

[Vid. XXIII, A), Ar. 2.530.]

XXI. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.

A) *Empresas nacionales:*

a) *Daños producidos a particulares.*

[Vid. XV, A), Ar. 2.364.]

XXII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A) *Audiencia de interesados.*

"La falta de audiencia en el expediente administrativo denunciada por el recurrente entraña dos cuestiones distintas, una relativa a su necesidad y otra, supuesta ésta, a las consecuencias que deben derivarse de ella y en orden a la primera es de establecer que el hecho de que el artículo 79 de la L. A. U. silencie el trámite de audiencia, no puede entenderse en el sentido de que éste sea innecesario, pues aunque el T. S. en su sentencia de 9 de abril de 1959, entre otras, declare que tal trámite no es exigible en los expedientes sujetos a procedimiento especial que no ordena tal requisito, no puede reconocerse que el referido artículo 79 no establece procedimiento especial alguno en cuanto que no señala de una manera ordenada trámites procedimentales de obligada observancia, sino que se limita a determinar presupuestos de hecho que la autoridad gubernativa debe considerar en orden a la concesión o denegación de la autorización a que dicho precepto se refiere y, por tanto, no puede admitirse que la actividad administrativa desarrollada al amparo de ésta deba ser excluida de la aplicación del esencial principio de audiencia que ha venido reiteradamente imponiendo, como de obligada observancia general, la jurisprudencia, y actualmente exige el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y al no haberlo entendido así la autoridad gubernativa que tramitó y decidió dicho expediente, dio lugar a una infracción formal; pero como la infracción de ese esencial trámite, y entramos así en la segunda de las cuestiones aludidas, únicamente produce la nulidad de lo actuado cuando, como a consecuencia de ella, se produce indefensión al interesado, al haber sido evitada con la interposición del recurso de reposición en el que aquéllos tuvieron oportunidad sin cortapisa alguna de defender su derecho y la autoridad gubernativa de ponderarlos en su acuerdo resolutorio del mismo, expresamente pro-

ducido, es obvio que esa falta no puede ser acogida como generadora de nulidad, ya que ésta supondría una virtual repetición de actuaciones administrativas sin resultado práctico alguno, que desembocaría en un acuerdo de idéntico contenido al que se combate; lo cual, por opuesto al principio de economía y eficacia procesal, debe desecharse" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 8 de mayo de 1969. Ar. 2.427*).

B) *Vicios que no causan indefensión.*

"Siendo doctrina reiterada de este Tribunal Supremo consignada, entre otras, en las sentencias de 22 de enero de 1962, 20 de marzo y 7 de diciembre de 1965 y 15 de febrero de 1969, que para que los vicios procesales puedan operar la nulidad de actuaciones es preciso que se haya producido indefensión, aquélla no podría pretenderla la Comunidad de Regantes de Uldecona, puesto que habiendo interpuesto el recurso administrativo de reposición y este jurisdiccional, no puede alegar indefensión" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 19 de junio de 1969. Ar. 3.503*).

C) *Silencio administrativo.*

a) *Inexistencia: obligación de fallar.*

[Vid. XXIII, A). Ar. 2.530.]

b) *Doctrina general.*

"Como reiteradamente tiene declarado la jurisprudencia de este Tribunal Supremo en numerosas sentencias, entre las que son de citar las de 30 de junio de 1967 y 5 de julio de 1968, la doctrina normativa de la denegación presunta no significa en forma alguna que esta denegación se haya producido, sino que constituye únicamente una ficción legal en beneficio de los administrados que no les priva del derecho a recurrir una vez que haya tenido lugar el pronunciamiento expreso, aun cuando se hubiera agotado anteriormente el plazo para impugnar la desestimación presunta por la excesiva tardanza de la Administración, porque el recurrente en vía administrativa, según prescribe el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, puede acudir a la contenciosa o esperar la resolución expresa para impugnarla cuando se produzca" (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 10 de mayo de 1969. Ar. 2.544*).

c) *Alteración posterior de los supuestos de hecho del acto presunto.*

[Vid. XIX, D), b), 2).]

D) *Procedimientos especiales.*

a) *Para liquidación de cuotas de la Seguridad Social.*

"Con las meras aportaciones expuestas no cabe contrariar la presunción legal de certeza que al acta levantada le confiere el contenido del artículo 10 del Decreto de su regulación de 2 de junio de 1960, ya

que el hecho de la disolución de otra entidad mercantil distinta a la del recurrente, no obstante haber sucedido en el período de retroactividad que el acta comprende, es visto que nada prueba la falta de actividad en dicho período, en relación a la del recurrente, pues aun habiendo estado interesado en la primera mencionado señor C. G., pudo muy bien éste desempeñar sus funciones de Apoderado-Gerente en la empresa a que el acta se contrae, máxime apareciendo esta última afiliada a la Seguridad Social desde fecha muy anterior a la aducida disolución de Sociedad" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 13 de junio de 1969. Ar. 3.322*).

XXIII. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

A) *Tribunal Administrativo de Navarra: su función resolutoria de recursos.*

"Surge como primer problema objeto de examen el de si cabe admitir el silencio administrativo en las resoluciones de recursos de alzada emanadas del Tribunal Administrativo delegado de la Excelentísima Diputación Foral de Navarra, toda vez que en el presente caso el Concejo de Rocaforte entendió que, transcurrido el plazo de noventa días sin recaer resolución del citado órgano delegado, se había producido desestimación presunta del recurso de alzada por virtud del silencio administrativo, y acudió a esta Jurisdicción impugnando lo que reputaba desestimación presunta o tácita, según la impropia terminología de dicha Entidad recurrente, si bien con posterioridad entablase el recurso contencioso contra la resolución expresa del citado Tribunal administrativo. La cuestión ha de ser resuelta en sentido negativo, es decir, ha de postularse que no procede aplicar el régimen del silencio administrativo a la resolución de recursos de alzada cuando éstos han de ser decididos por el aludido Tribunal, y ello por las siguientes razones: a) que al regular el Reglamento de Administración Municipal los actos que causan estado o ponen fin a la vía administrativa distingue entre los de la Diputación Foral en el artículo 766, y los del Tribunal Administrativo en el artículo 767, y solamente cuando se trata de recursos de alzada resueltos por la Diputación discrimina el primer precepto, artículo 766, apartado a), entre resolución expresa o tácita, mientras que cuando se trata de los actos que causan estado emanados del Tribunal Administrativo no se alude a dicha distinción, sino que se habla únicamente de "sentencias" (terminología inadecuada, a juicio de esta Sala, pues la decisión por sentencia está reservada, en vigor, a los órganos estrictamente jurisdiccionales o encuadrados en el Poder judicial), lo cual quiere decir que solamente por acuerdo o resolución expresa (las denominadas "sentencias") podrá poner fin a la vía administrativa la actuación del citado Tribunal al conocer en vía de alzada; b) que si bien es verdad que el deber de resolver expresamente afecta tanto a los acuerdos de la Diputación como a las sentencias o resoluciones del Tribunal Administrativo, deber que se contiene

en el artículo 743 del Reglamento para la Administración Municipal, unido al dictarla en plazo máximo de noventa días naturales, la ficción legal del silencio administrativo se halla explícitamente establecida en el artículo 784 del citado Reglamento, y este precepto, en su apartado 1.º, sólo regula o prevé el silencio administrativo para las resoluciones de recursos de alzada o cargo de la Diputación, diciendo: "Se considerarán desestimados por la Diputación...", sin que la alusión que se hace al artículo 743 se refiera a otra cosa que al plazo de los noventa días por dicho precepto señalado; es decir, que no se instaurará régimen de silencio administrativo para las resoluciones del Tribunal Administrativo, pues de lo contrario se hubiera recogido en el artículo 784, párrafo 1.º, y el párrafo último de este artículo tan sólo alude a la hipótesis de exigir responsabilidad por las denegaciones tácitas o silencio a los Diputados o funcionarios, sin que haga clara alusión a los miembros del Tribunal Administrativo; y c) cabe invocar el argumento analógico de que cuando se trata de órganos cuasi-jurisdiccionales encuadrados en la Administración activa, tal como sucede con los Tribunales Económico-Administrativos, con función específica de resolución de recursos, tal el denominado Económico-Administrativo, el deber de resolver expresamente sin posibilidad de acudir a la ficción del silencio administrativo se configura de manera rotunda, y así el artículo 104 del Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo de 26 de noviembre de 1959 establece y configura el deber de fallar de dichos Tribunales como inexcusable, disponiendo el párrafo 1.º de dicho artículo 104, que "no podrán abstenerse de resolver ninguna reclamación sometida a su conocimiento", obligación de resolver que es más rigurosa que la consignada en el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues así como la Administración activa tiene encomendadas varias funciones, siendo una de ellas, y no la más importante, la de carácter jurisdiccional de resolución de recursos administrativos, por lo que de no cumplir con el deber de resolución expresa del citado artículo 94, se produciría indefensión para el administrado, que no dispondría de acto administrativo hábil para la correspondiente impugnación, por lo que se hace necesario establecer, en beneficio de tal administrado, la ficción del silencio administrativo o acto administrativo presunto, cuando la función cuasi-jurisdiccional de resolver recurso administrativo es desconcentrada o encomendada con carácter de estabilidad a un órgano que se configura como jurisdiccional, bien sean los precitados Tribunales Económico-Administrativos, bien sea, como aquí ocurre, el denominado Tribunal Administrativo de Navarra, la obligación de dictar fallo o resolución explícita, inexcusable e ineludible, y en cuanto tal, no cabe aplicar la ficción supletoria del silencio administrativo, porque dichos Tribunales de la Administración activa no tienen otra función que la de resolver tales recursos en cuanto que les viene atribuida de modo específico, y aplicar el silencio administrativo permitiendo la no resolución expresa, sería tanto como dejar vacío de contenido o competencia a los aludidos Tribunales, lo cual se opone a la finalidad para que fueron creados. Por otra parte, no se opone a lo anterior el que se trate, en el presente caso, de Tribunal que actúa por delegación

de la Diputación Foral, pues tal delegación se le confiere de modo indefinido y no caso por caso, lo cual está indicado que, en rigor, más que de delegación se trata de desconcentración de la función resolutoria del recurso de alzada en el citado Tribunal, de suerte que para que éste deje de actuar se precisa más que una revocación unilateral de la delegación por un ente administrativo un acuerdo dictado a petición de la representación que solicitó la organización del Tribunal, según lo determinado en la base 2.^a de las aprobadas por el Concejo Foral Administrativo de Navarra en 24 de junio de 1964, y por las que se acordó la constitución del Tribunal Administrativo, lo cual hace que al existir una institucionalización de tal Tribunal y al configurarse el mismo con un cierto carácter de judicialidad, si bien no se trate de puridad de auténtico Tribunal ni su ejercicio suponga función jurisdiccional, el mismo viene afectado formalmente por el imperativo ineludible de dictar fallo o resolución expresa, tal como establece el artículo 6.^o del Código Civil, sin que le sea aplicable, por tanto, el silencio administrativo" (*Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 7 de abril de 1969. Ar. 2.530*).

XXIV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) *Competencia: determinación de la propia; límites de aplicabilidad de la L. E. C.*

"Partiendo de la base de que sólo los órganos jurisdiccionales son los encargados de llevar a cabo la función decisoria judicial, que consiste en el examen y resolución de pretensiones, y que la competencia de los mismos viene determinada por el conjunto de tales pretensiones, cuyo conocimiento corresponde a cada uno con preferencia a los demás, lleva consigo que el impulso procesal de aquéllas deberá deducirse precisamente ante el Tribunal al que se ha conferido por la norma legal su actuación y no ante ningún otro: pero para el supuesto de que el postulante de la acción lo haga equivocada o erróneamente, la Ley Jurisdiccional atribuye a las Salas de lo Contencioso-administrativo el que de oficio, como cuestión de orden público procesal, previa audiencia de las partes, puedan en determinados casos declararse incompetentes, bien por razón de la materia o por falta de jurisdicción en las fases iniciales del proceso, según sancionan los artículos 8.^o, números 2.^o y 3.^o, y 62, número 1.^o, a), y 2.^o, dado que la competencia se determina en atención a los supuestos que se estudian, y a los dos criterios, de jerárquico y territorial, puesto que atribuye el conocimiento de los procedimientos ordinarios a las Salas de lo Contencioso del Tribunal Supremo o Audiencias Territoriales, según el acto o disposición que emane de los órganos de la Administración Pública en razón a los cuales se deduzca la aludida pretensión, se extienda o no a todo el territorio nacional (artículos 10 y 14, respectivamente); de ahí que sólo son aplicables estas preceptivas invocadas en acontecimientos como los aquí reflejados, ya que la disposición adicional 6.^a de la Ley de lo Contencioso, al disponer el carácter subsi-

diario o supletorio de la Ley procesal civil, lo supedita a que no esté previsto en la misma lo que se ha de determinar, por lo que no es de pertinencia la adecuación de lo regulado en el precepto 74 de esa Ley de ritos, de estarse en presencia de declinatoria por incompetencia en razón de la materia, y en donde se sanciona que el Juez podrá abstenerse de conocer oído el Ministerio Fiscal, previniendo a las partes usen de su derecho ante quien corresponda, porque por lo expuesto, en el contexto 8.º, números 2.º y 3.º, o el 62, números 1.º a) y 2.º de mérito, el Tribunal puede, como queda dicho, “per se”, apreciar si tiene o no competencia o jurisdicción de la naturaleza preferentemente consignada, siempre, claro está, después de oír en audiencia a los interesados en el negocio jurídico-administrativo, y que esto ocurra con anterioridad a la sentencia, y de reconocer la incompetencia, entonces, prescindiendo en absoluto de lo que diga el expresado artículo 74 de la Ley de enjuiciar, por venir obligado únicamente por el número 3.º del 8.º de esta Jurisdicción, la Sala dictará auto en este sentido, remitiendo las actuaciones al Tribunal que sea competente para que se siga ante ella el recurso de los autos; por consiguiente, no hay inconveniente y, por el contrario, es necesario que los actos de alegación deberán ser recibidos y tramitados por el órgano jurisdiccional ante el que se dedujo la pretensión, sea o no competente para conocer de ellos en cuanto al fondo, y ello porque esto no tiene, conforme esa preceptiva, otra solución que llevar a término la comparación de la pretensión con el Ordenamiento jurídico para, en definitiva, declarar como medida preferente la repetida competencia o incompetencia, y sólo de no estar previsto lo sometido a enjuiciamiento en la Ley rectora de esta jurisdicción se aplicarán las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 26 de abril de 1969. Ar. 3.230*).

B) *Cuestiones atribuidas a otras jurisdicciones.*

a) *Civil.*

“La cuestión de fondo planteada en este recurso se basa en la pretensión del actor para que se anule el acto de adjudicación definitiva que otorgó en venta por concurso público los solares 7 y 9 del Paseo de la Florida, porque estima le corresponden por derecho de tanteo, deben serle adjudicados a él como titular arrendatario de una tienda y dos pisos de las fincas o edificaciones existentes sobre parte de dichos solares, pretensión que por su simple enunciado manifiesta la naturaleza eminentemente civil, como lo confirma el soporte legislativo en que el recurrente basa dicha reclamación, título civil de arrendamiento y artículo 47 de la L. A. U., de innegable carácter civil, por lo que de acuerdo con la naturaleza, extensión y límites de esta jurisdicción contenciosa, conforme a lo establecido en los artículos 1.º y 2.º de la Ley de esta jurisdicción, no le corresponde conocer de pretensiones de índole civil, aunque el acto impugnado sea administrativo, pues como ya tiene declarado esta Sala en sentencia de 29 de febrero de 1960, el artículo 1.º de la Ley de esta jurisdicción pone ya un límite al criterio positivo de inclusión

para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración, al decir "que están sujetos al derecho administrativo", y el artículo 2.º usa el mismo fin de límites, el negativo de exclusión, al expresar que "no corresponderán a la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones de índole civil...", por lo que el derecho de tanteo cuyo reconocimiento se demanda por el recurrente, por emanar de un modo directo e inmediato de un título civil y no de un acto administrativo de reconocimiento de tal derecho por la Administración demandada, implica el planteamiento de una cuestión civil reservada a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, por estar sometido el derecho de tanteo del artículo 47 de la L. A. U., en cuanto a su protección a los Tribunales civiles".

[Vid. XV, B), a). Ar. 2.393.]

b) *Laboral.*

1. *Reclamación individual.*

"Y si de reclamación individual se calificase, la cuestión se derivaría por cauce bien distinto, pues al ser incuestionable tratarse de un conflicto individualizado entre trabajador y empresa, al incumplir ésta la Norma de obligado cumplimiento, determinaría un vicio de incompetencia en razón a la materia, puesto que al serlo de reclamación de determinadas cantidades que la Empresa niega, entraría en juego cuanto dispone el artículo 28 del tan referido Reglamento, conforme al cual es de la competencia de la Magistratura de Trabajo el conocimiento y decisión de las demandas que se interpongan respecto de los conflictos individuales de trabajo, derivados del incumplimiento de un Convenio Colectivo, digamos en nuestro caso, Norma de obligado cumplimiento, que aparejaría la nulidad de los acuerdos recurridos" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 2 de junio de 1969. Ar. 3.235*).

2. "No es en esta Jurisdicción donde corresponde hacer interpretación jurídica y doctrinal de mencionado Convenio, sino que lo único que está al alcance de la Sala es resolver si el acto interpretativo recurrido se halla o no dictado, de conformidad a su especial normativa, normativa que en este caso es la del Derecho Administrativo aplicable a dicho acto, pues la verdadera interpretación judicial de todo contenido entre partes de la rama laboral del Trabajo, tan sólo puede efectuarse según antes se dijo, por la Jurisdicción al mismo afectante y por el intermedio de las Magistraturas de Trabajo competentes" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 2 de junio de 1969. S. 3.234*).

3. "Acaece que personas, sujetos de una relación laboral, trabajadoras unas y empresarias otra, se hallan en conflicto individual a consecuencia o como derivación del contrato de trabajo y configurando así tal conflicto, el artículo 1.º del texto refundido de Pro. Lab., aprobado por Decreto 147, de 17 de enero de 1963, lo mismo que el también artículo 1.º del texto articulado que aprobó el Decreto 909, de 21 de abril de 1966, disponen que la Jurisdicción del Trabajo es la única competente para co-

nocer, resolver y ejecutar tal conflicto definido en el número 1.º de ambos artículos y sin que obste a esta privativa atribución el curso previo, en propósito conciliatorio simplemente, que ha tenido el asunto, puesto que ello no desnaturaliza la cuestión pendiente de resolución definitiva que, según los preceptos antedichos, incumbe sólo a la mentada Jurisdicción, ni puede sustraerse a ésta, como razonaron sentencias de este Alto Tribunal, declarativas a la vez de que el procedimiento arbitral que puede concluir con el acuerdo enalzada de la Dirección General de Previsión constituye un trámite previo habilitante para abrir la estricta vía laboral llamada a conocer en el litigio" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 2 de mayo de 1969. Ar. 2.397*).

C) *Legitimación activa.*

a) *Falta de interés directo.*

"Al no concretarse el lugar de emplazamiento de la subestación, eliminaba aquella cualidad de vecindad de los recurrentes, y con ello el interés que pudieran tener en la cuestión" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 9 de abril de 1969. Ar. 3.895*).

b) *Concepto de interés directo.*

"La jurisprudencia de este Tribunal Supremo, interpretando el mencionado precepto de la Ley Jurisdiccional, ha elaborado una clara doctrina que ha perfilado los límites conceptuales del interés directo en el sentido de referirlo a un interés personal en el éxito de la acción, ya porque represente para el recurrente un interés personal o jurídico efectivo, o porque, por el contrario, la persistencia de la situación fáctica creada, o que pudiera crear el acto administrativo impugnado, originaría un perjuicio al accionante" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 26 de junio de 1969. Ar. 3.560*).

c) *Falta de interés directo o defensa de derecho subjetivo: interés por la legalidad.*

"En definitiva dicho Colegio pretende no la salvaguarda de un interés directo, efectivo y concreto, ni menos un derecho subjetivo propio, sino un mero y abstracto interés por la legalidad; finalidad ésta que no habilita, según la más autorizada doctrina y pese al amplio concepto establecido en la vigente normativa para poner en marcha el dispositivo del control jurisdiccional, sin que tampoco pueda fundarse la legitimación en el apartado b) del número 1.º de dicho artículo 23, pues lo impugnado no es una disposición de carácter general, sino un acto administrativo *strictu sensu*, afectante a varias personas concretas" (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 28 de junio de 1969. Ar. 3.543*).

d) *Para impugnar disposiciones de carácter general.*

"El extremo fundamental de tratarse de una disposición general de la Administración Central la combatida, aparece reconocido de antemano por la Entidad recurrente; y que dicha Entidad no es una de las de

Derecho Público de las que ostentan “la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo”, se deduce del simple enunciado de la misma, que la presenta —y así lo reconoce también ella misma— como una “Sociedad Anónima” mercantil o Empresa industrial minera, la “S. A. Hulleras del Turón”, con lo cual quiere decirse que no podría ampararse para invocar suficiencia o pertenencia de legitimación activa en el recurso en cuestión en la regla general del aludido artículo 28 de nuestra Ley.

La excepción de dicha general, invocable en hipótesis, ya advertida en el mismo artículo 28, remitiéndose al artículo 39, en su párrafo 3.º, resultaría prematura en este caso concreto, toda vez que, no tratándose de una de “las disposiciones de carácter general que hubieren de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual”, éste —el acto previo de requerimiento o sujeción—, ya individual o ya corporativo, no aparece aún producido” (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 7 de mayo de 1969. Ar. 2.614*).

e) *Para impugnar Norma de Obligado Cumplimiento.*

“En consecuencia y a los fines pretendidos, obvio es que no tienen capacidad legal las personas privadas que figuran como recurrentes, pues ninguna de ellas de por sí ha sido parte en las deliberaciones habidas para tratar de confeccionar el Convenio Colectivo que la Norma de Obligado Cumplimiento sustituye, ni tampoco son aquéllos quienes para impugnar esta última, faltándoles, como a todos ellos les falta, el interés directo que exige el apartado a) del artículo 28 de la Ley de Jurisdicción, y careciendo, como asimismo todos ellos carecen, de acreditada representación ajena, necesaria para llevar la voz de la Sección Social deliberante, ni de otra Entidad incluida en el apartado b) del citado artículo 28, sin que ni siquiera aporten los referidos justificante alguno de su propio carácter de trabajadores de la Empresa afectada; con todo lo cual resulta, por modo evidente, que tales personas recurrentes, en sí mismas consideradas, no tienen legitimación activa para intervenir” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 9 de mayo de 1969. Ar. 2.428*).

D) *Escrito de interposición: ampliación.*

“El escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo determina definitivamente los términos del mismo, no susceptibles de ampliación durante su tramitación, más que en el supuesto de que antes de formalizarse la demanda se dictase acto o disposición que guardase con el recurrido la conexión señalada en el artículo 44 de la Ley Jurisdiccional, y siempre que se efectuase con cumplimiento de los requisitos que establece el artículo 46 de esa normativa legal” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 17 de junio de 1969. Ar. 3.332*).

E) *Cuestiones prejudiciales e incidentales.*a) *Cuestiones de propiedad que no son incidentales.*

“Si bien el artículo 4.º de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, atribuye a esta Sala competencia para el conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo que estén directamente relacionadas con un recurso contencioso, no es menos cierto que dentro de tales cuestiones no pueden comprenderse las cuestiones de propiedad, sobre todo cuando este derecho pudo acreditarse mediante el acceso al Registro de los títulos correspondientes, bien porque éstos fueran directamente inscribibles, bien mediante los diversos remedios que la L. H. y su Reglamento establecen para adecuar el Registro a la realidad extrarregistral y, sobre todo, cuando se trata de fincas para cuyo acceso al Registro ha sido necesario sostener largas contiendas jurídicas, aún no se sabe si resueltas y cuyo resultado no ha sido objeto de prueba; por ello, el declarar el derecho de propiedad de los actores cae fuera de la competencia de esta Sala, estando atribuida a la jurisdicción ordinaria, declaración que, en todo caso, no podría tampoco hacerse, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.º de la Ley de la Jurisdicción, por falta material de pruebas en esta vía jurisdiccional, y porque el admitir como justificación del dominio títulos no inscritos, dándoles carácter prevalente sobre otros que lo están, significaría una infracción de los preceptos contenidos en los artículos 1, 9 y 313 de la L. H., y en todo caso una aplicación poco ortodoxa del precepto contenido en el artículo 3.º de la L. Ex. For., que a efectos de expropiación —y salvo prueba en contrario— considera propietario o titular “a quienes con este carácter conste en los registros públicos que produzcan presunción de titularidad que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente”; y como no concurren en los demandantes mencionados en los anteriores razonamientos ninguna de estas calidades, es de indudable aplicación al caso lo dispuesto en el artículo 8.º, párrafo 2.º del Reglamento para la aplicación de la L. Ex. For., que admite la procedencia de consignar la cantidad del justo precio en la Caja General de Depósitos, hasta que se resuelvan las discrepancias entre los interesados; por lo dicho, procede concretar el pedimento comprendido en el número 3) del apartado B) del suplico del escrito de demanda, en el cual se pide de esta Sala una expresa declaración sobre la legitimación como expropiados de todos los actores, en correspondencia a su titularidad dominical, declaración procedente en cuanto a que como condóminos de unas comunidades de bienes expropiados, pueden comparecer ante esta jurisdicción a litigar sobre el justo precio de ellos, pero que es improcedente en cuanto se pretendan resolver cuestiones de propiedad que afecten a sus cuotas en la comunidad, para cuya fijación ha de estarse a lo que resulte de los asientos del Registro de la Propiedad” (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 17 de mayo de 1969. Ar. 2.566*).

F) *Demanda:*a) *Necesaria correlación respecto de escrito de interposición.*

“Es necesario, para que no se quebrante la debida correlación procesal, que entre el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo y el posterior de demanda haya perfecta y absoluta congruencia, sin que sea posible en el suplico del último, donde han de concretarse las peticiones, sustituir o extender la impugnación a actos que no se comprendieron al promoverse el litigio, pues ello implicaría una alteración del asunto planteado, con el conigüiente defecto en el modo de proponer la demanda; y como en el presente caso media esa anomalía o irregularidad, puesto que existe un desbordamiento de los términos en que se suscitó el problema en esta jurisdicción, surgiría también, independientemente de la que acoge la sentencia apelada, la causa de inadmisibilidad prevista en el inciso g) del artículo 82 de la expresada Ley de 27 de diciembre de 1956” (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 30 de junio de 1969. Ar. 3.568*).

G) *Plazo de interposición: caducidad que produce su trascurso.*

“La norma general de rehabilitación de trámites que contiene el inciso final del párrafo 1.º del artículo 121 de la Ley Jurisdiccional ya citada, que responde al principio informalista que en ella campea, cede en todo caso ante las especiales y expresas declaraciones prohibitivas de tal rehabilitación en el texto legal contenidas, cual lo es la del precepto establecido en el párrafo 2.º del artículo 67 de la repetida Ley, que ordena se declare, incluso de oficio, la caducidad de aquellos recursos cuya demanda no se hubiera formulado en el plazo para ello otorgado, ya que éste, el precepto, sólo puede interpretarse y aplicarse en su sentido o significación literal, o no querer que el mismo quede como casi inútil e inoperante declaración; y como esto sería contrario a las más elementales normas de la hermenéutica legal, y en modo alguno pudo ser querido por el legislador al efectuar el Ordenamiento, preciso es efectuar la declaración de caducidad que el representante de la Administración Municipal demandada solicita, sin que, a que ello tenga lugar, sea obstáculo el hecho de que por providencia de esta Sala de 2 de noviembre último, que fue por las partes consentida, se rehabilitase el trámite perdido, porque, como viene manifestando la doctrina jurisprudencial citada, la declaración de caducidad que ha de efectuarse obligatoriamente en el momento en que tal caducidad se produce, se limita, al operar la misma por ministerio de la Ley, a constatar una situación de facto que, por ser irreversible, tiene como obligadas consecuencias jurídicas las que expresa y previamente el Ordenamiento legal ha establecido” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 24 de abril de 1969. Ar. 2.367*).

H) *Objeto:*a) *Inexistencia de acto administrativo.*

“Finalmente lo que inicia administrativamente la actuación de la Comisaría de Aguas del Tajo es un simple oficio del Juzgado de Instrucción de Molina de Aragón, al que se contesta con comunicaciones de fechas 12 y 28 de junio de 1966 y 20 de enero de 1967, y aparte de la claridad de las mismas en relación con lo solicitado, es indudable que sólo a los efectos derivados de las consecuentes actuaciones penales, dentro de la órbita de la jurisdicción ordinaria de este tipo, podrían tener efecto las repetidas comunicaciones, que en forma alguna constituyen actos administrativos impugnables ante esta jurisdicción, puesto que es presupuesto procesal previo a la constitución válida de un proceso contencioso-administrativo la real existencia de tal acto, que no se da cuando con el suplico de una demanda se pretende que un Tribunal de la jurisdicción contenciosa obligue a otro diferente a que se pronuncie en determinado sentido en favor del recurrente, ya que el acto administrativo, como presupuesto objetivo del proceso, necesariamente ha de contener un pronunciamiento capaz de engendrar derechos y obligaciones consustanciales a la materia de que se trata, y no incidentalmente foráneas a la misma, por lo que se ciñe a la significación de resoluciones y decisiones de autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, y en relación con el fin para el encauzamiento de cuya razón legal se produce y destinado a producir efectos jurídicos trascendentes respecto al derecho o interés del administrado únicamente” (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 13 de junio de 1969. Ar. 3.410*).

b) *Materia constitutiva de otro expediente administrativo ajeno al acto recurrido.*

“El actor basa su tesis en la lesión de su derecho de tanteo, en los defectos de procedimiento en el expediente de expropiación que afecta a los bienes adquiridos por Canalización del Manzanares, y que después fueron objeto del concurso, cuyas faltas originaron indefensión y perjuicio al recurrente como titular de un derecho arrendatario, derecho que le fue expropiado sin indemnización.

La declaración de nulidad por vicios o faltas de procedimiento de los actos administrativos sometidos a revisión y de las actuaciones de la misma índole en que las resoluciones recurridas fueran dictadas, ha de hacerse sólo como consecuencia de que las tachas procesales se hayan producido en relación a las propias actuaciones o mismos expedientes administrativos originarios de aquellos actos, pero sin extenderse a otros expedientes diferentes, a los que no alcanza la censura jurisdiccional que es objeto del presente recurso contencioso, por lo que los defectos o falta de procedimiento que el actor acusa haberse cometido por la Administración en el expediente de expropiación de los solares que posteriormente “Canalización del Manzanares” adjudicó por concurso, ni puede ser objeto de conocimiento por no referirse el ámbito de este proceso al expediente y actos expropiatorios, sino que se circunscribe al trámite

y resolución del Concurso Público, y la facultad de declarar la nulidad de actos y actuaciones administrativas por esta jurisdicción contenciosa tiene como límite los actos y expedientes sometidos a revisión en cada proceso, y en este recurso no se ventila el derecho que la Administración haya tenido o dejado de tener para la ocupación o expropiación del terreno o solares, que después fueron adjudicados por el concurso, ni del derecho del actor a que se le satisfaga la indemnización por lo que se le haya expropiado, ya que se trata de cuestiones extrañas a este debate, quedando por lo tanto extramuros de este recurso el tema de si la Administración se acomodó o no a la potestad expropiatoria y si en su actuación expropiatoria ajustó el expediente administrativo de expropiación a las formalidades establecidas en la Ley y el Reglamento regulador de dicha materia, por lo que deben rechazarse las nulidades formales que el actor señala haberse cometido en el expediente expropiatorio, pues respecto al motivo de nulidad del expediente de enajenación de bienes por concurso, que es el expediente en que se dictaron las resoluciones recurridas, la falta que señala de no haberle sido notificado en forma fehaciente el propósito de venta de los solares —aun en la hipótesis de que esta jurisdicción pudiera estimar en favor del recurrente el derecho de tanteo por él invocado— no sería causa de anular las actuaciones administrativas precontractuales, pues la anulación de los concursos y subastas, por vicios procesales, sólo procederá por anomalías derivadas de la propia actuación administrativa, no de una omisión o falta en que la Administración haya incurrido como persona jurídica privada” (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 2 de junio de 1969. Ar. 3.307*).

c) *Acto interlocutorio: inadmisibilidad.*

“La Dirección General de Obras Hidráulicas en el acto administrativo impugnado no resolvió ninguna de dichas dos cuestiones —caducidad de la autorización y suspensión de las obras de perforación— suscitadas por la Comunidad de Regantes, limitándose a acordar la incoación del expediente administrativo en el que, previa la tramitación oportuna, se resuelva por la Administración sobre la estimación o improcedencia de la declaración de caducidad, por lo que es visto que la Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 27 de junio de 1968 no puede merecer otra calificación jurídica que la de acto interlocutorio conforme a la doctrina, reiterada, de este T. S. consignada, entre otras, en las sentencias de 17 de octubre de 1964 y 28 de febrero y 30 de marzo de 1966, dada su naturaleza no constitutiva, puesto que no resuelve la controversia implicada en la tutela jurídica de lo solicitado en el escrito inicial del expediente administrativo por la Comunidad de Regantes del Heredamiento de Aguas de la Vega Mayor de Galdar, por todo lo cual es forzoso concluir que dicha resolución no es recurrible en esta vía jurisdiccional por no reunir ninguno de los dos requisitos de que el acto administrativo sea definitivo, o que siendo de trámite decida directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que ponga término a la vía administrativa, o hagan imposible o suspendan su tramitación; exigidos por el

artículo 37, párrafo 1), de la Ley Jurisdiccional” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 10 de mayo de 1969. Ar. 2.704*).

d) *Actos de mero trámite.*

[Vid. II, A). Ar. 2.396.]

e) *Suspensión de la ejecución del acto.*

1. “Es una medida extraordinaria autorizada por el artículo 122 de la Ley Jurisdiccional para el taxativo supuesto de que hubiera de ocasionar “daños o perjuicios de reparación imposible o difícil”, interpretado por una reiterada doctrina en el sentido de que tales daños, además de graves o trascendentes —puesto que toda decisión administrativa causa en principio perjuicio a quien la combate en esta vía—, deben ser acreditados de forma concreta por la parte que pretende la aplicación del precepto; y como en el caso de autos las alegaciones para fundamentar la solicitud de suspensión se contrajeron a señalar la excepcional baratura de los alquileres de los inquilinos arrendatarios afectados, y la consiguiente dificultad o imposibilidad de encontrar viviendas en las mismas condiciones económicas, además de argumentaciones más genéricas atinentes al supuesto carácter anti-social del derribo y subsiguiente reedificación, el Tribunal “a quo” no reputó concurrente la previsión exigible para acordar la suspensión postulada” (*Sala 4.ª del T. S. Auto de 29 de marzo de 1969. Ar. 2.371*).

2. “Establecido en el artículo 361 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 que los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones Locales serán inmediatamente ejecutivos, sin que a tenor del artículo 122 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 impida este cumplimiento la interposición del recurso jurisdiccional, salvo que el Tribunal acordara la suspensión a instancia del actor cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil, es manifiesto que tal medida suspensiva revista carácter de excepción y que por ello de apreciación restrictiva, sólo podrá adoptarse ante la justificación racional de la irreversibilidad del evento lesivo, con lo que no basta aducir la entidad que el mismo pueda alcanzar para estar dentro del supuesto positivo” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 27 de mayo de 1969. Ar. 2.766*).

I) *Requisito de previo pago.*

“Como ya tiene declarado esta Sala en uniforme y constante jurisprudencia, entre las que pueden citarse las sentencias de 1 de julio y 23 de diciembre de 1968 y la de 15 de marzo de 1969, entre otras muchas, la falta de previo pago o del aval bancario que garantice la efectividad del pago de las cantidades objeto de la litis, sin necesidad de la intervención del particular interesado, es causa de inadmisibilidad del recurso porque la expresión “en los casos en que proceda con arreglo a las leyes”, empleada en el precepto comentado, debe interpretarse de acuerdo con el espíritu de equidad que informa la Ley rectora de esta Jurisdicción,

en la que junto a la garantía de los administrados se encuentra la protección de los intereses públicos, los cuales no pueden quedar a merced de la voluntad de los recurrentes para poder eludir el cumplimiento de la exigencia legal examinada, y si como establece el artículo 122 de la propia Ley, la interposición del recurso contencioso-administrativo no impedirá a la Administración ejecutar el acto objeto del mismo, salvo que el Tribunal, a instancia del actor, acuerde la suspensión de aquél por los motivos especificados en el número 2.º del propio artículo, no se concibe cómo pueda la Corporación Municipal ejecutar el acto administrativo recurrido referente a arbitrios, como es el de Plusvalía, en su modalidad de tasas de equivalencia, si el ingreso o el aval bancario garantizando el importe de las cantidades en discusión no se hubiese realizado" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 6 de junio de 1969. Ar. 3.347*).

J) *Suspensión de la ejecución del acto: doctrina general.*

"Con reiteración esta Sala viene sancionando: "que dentro de la variedad de situaciones enjuiciables que en el aspecto de suspensión de ejecución de actos administrativos se pueden presentar, exige que el perjuicio que se alega sea de reparación difícil o imposible, para que pueda motivar la suspensión instada, por lo que tiene que ser grave y trascendente, habida cuenta de las circunstancias objetivas y subjetivas que concurren en la materia de autos y en la posición de las partes"; y de acuerdo con tal doctrina ha rechazado en general las peticiones de suspensión a las que pueda enfrentarse la solvencia económica ya de la Administración del Estado, ya de la Local o institucional, en orden a la reparación del daño causado con el acto de que se trate; lo que presupone que dicho daño o perjuicio sea susceptible de una presentación económica cifrada; mediante cálculos racionales o con el respaldo de justificaciones corroboratorias de la gravedad y dificultad invocadas" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 9 de mayo de 1969. Ar. 2.431*).

K) *Cuestiones sobre admisibilidad:*

a) *Acto dictado con anterioridad a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa; normas referentes a la depuración.*

"En lo demás debe estimarse la objeción del representante de la Administración, pues por tratarse de acto atinente a la depuración no puede ser objeto del control atribuido a esta Jurisdicción, por cuanto la disposición transitoria 5.ª de la Ley de 27 de diciembre de 1956 no admite el recurso contencioso-administrativo en relación con los actos dictados con anterioridad a la entrada en vigor de la misma y no susceptibles de tal recurso a tenor de los artículos 2.º y 3.º de la Ley de 18 de marzo de 1944, "ni con los que fueren reproducción, confirmación, revisión o reforma de aquéllos"; y es evidente que por expresa disposición de los últimos preceptos citados quedan fuera de la revisión de este Tribunal —entre otras— las Resoluciones dictadas al aplicar las normas

referentes a la depuración" (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 7 de junio de 1969. Ar. 3.382*).

b) *Excepción de cosa juzgada: no se produce en este caso.*

[Vid. XIX, C), a). Ar. 3.293.]

L) *Impugnación de disposiciones de carácter general.*

"Si bien es cierto que el artículo 39 de la Ley rectora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, invocado en la resolución del Ministerio de Información y Turismo de 14 de octubre de 1967, para fundamentar la inadmisión del recurso de reposición dispone, en su párrafo 1.º, que las disposiciones de carácter general que dictare la Administración del Estado, así como las Entidades locales y las Corporaciones o Instituciones públicas podrán ser impugnadas directamente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, una vez aprobadas definitivamente en vía administrativa, sin embargo, de los propios términos del precepto artículo 39 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo se infiere que se limita a establecer una excepción al principio general de obligatoriedad del recurso de reposición, como trámite previo al contencioso-administrativo, que consagra el artículo 52 de la misma Ley Jurisdiccional, con la finalidad específica, que en su Exposición de Motivos destaca, de que el Organismo administrativo que dictó el acto puede, si lo reconoce justo, acceder a las pretensiones del demandante y evitar el proceso, mas no excluye el artículo 52 la posibilidad de que, aun tratándose de impugnación de disposición de carácter general, puede ejercitarse el recurso de reposición, como en el presente caso se hizo, ante el Ministerio de Información y Turismo por el Instituto de Ingenieros Civiles de España; y producido aquél en término y forma, la Administración debió pronunciarse sobre la cuestión de fondo suscitada en el recurso por imperativo del artículo 83 de la L. Pro. Adm., que dispone que la resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente, por lo que procede decretar la nulidad de las actuaciones de la Administración con relación al recurso de reposición, retro trayéndolas al momento procedimental resolutivo, para que por el Ministerio de Información y Turismo se dicte nueva resolución en la que se pronuncie sobre la cuestión de fondo suscitada en el escrito interponiendo el recurso administrativo de reposición" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 3 de mayo de 1969. Ar. 2.572*).

M) *Apelación:*

a) *Límites del Tribunal "ad quem".*

"Reiteradamente la jurisprudencia de esta Sala, que por conocida no es necesario detallar en fechas, viene declarando: "que el Tribunal de apelación conoce íntegramente de la cuestión resuelta en primera instancia, con plenitud de conocimiento o de jurisdicción, pero siempre guardando y observando el límite adoptado por las partes en la alzada,

sin que pueda traducirse en una agravación en perjuicio de la apelante, ni correlativamente en mejora o beneficio del apelado o apeladas"; por consiguiente, le corresponde el poder valorar los elementos probatorios y apreciar la temática debatida, según su propio criterio, y procurando velar a la par que corregir, en el caso de que no se dé la debida congruencia para que ésta resplandezca con toda fuerza vinculante entre la parte dispositiva de la sentencia, con los términos de la demanda y contestación, con exclusión de lo que se diga en relación a los razonamientos jurídicos alegados ya por las partes, ya por el órgano jurisdiccional para fundar el fallo, por poderse emplear otros distintos siempre que lleven a igual resultado con referencia a los presupuestos fácticos y causa de pedir, y que la aceptación de los pronunciamientos no implica, por lo sentado, la de los fundamentos de los mismos; por ende, el Tribunal "ad quem" tiene competencia no sólo para revocar, adicionar, suplir y enmendar las sentencias del Juzgador de primera instancia, sino para dictar, respecto de todas las cuestiones controvertidas objeto de la apelación, el pronunciamiento que proceda" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 17 de junio de 1969. Ar. 3.333*).

N) *Prueba:*

a) *En materia de contrabando.*

"En las infracciones de contrabando en las que están en juego importantísimas cantidades de dinero; donde la operación se realiza después de un estudio concienzudo de la misma, cuidando los detalles con gran meticulosidad, incluso para el caso de su posible fracaso; donde la cautela, el sigilo y la astucia de los que en ella intervienen son consustanciales con la operación, no puede exigirse una prueba plena de la intervención de los infractores porque ello resultaría casi imposible, y por eso la jurisprudencia de este Alto Tribunal constante y uniformemente declara que para determinar el grado de responsabilidad de los presuntos infractores de contrabando es lícito acudir no sólo a la prueba de presunciones, sino también a la indiciaria, con la única limitación de que esta apreciación no degenera en nuevas conjeturas, por no admitir tal procedimiento ni la Ley, ni la moral, ni el sentido jurídico por amplio que sea" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 16 de mayo de 1969. Ar. 3.034*).

O) *Sentencia:*

a) *Congruencia.*

"En toda sentencia absoluta o denegatoria de lo que se pide —que en este caso fue la nulidad de los acuerdos recurridos, que se declaran válidos y reproducidos en el fallo que ahora se impugna— resuelven todas y cada una de las pretensiones formuladas por las partes, sin posibilidad por tanto de incongruencia alguna por dejar de consignar el rechazo expreso de alguno o algunos de los motivos aducidos, todos los cuales se entienden por lo mismo contenidos en su fallo de desestimación

del recurso o de su equivalente absolución o denegación" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 19 de mayo de 1969. Ar. 2.583*).

b) *Efectos de cosa juzgada.*

"De lo que resulta la más absoluta identidad de personas, cosas y causas de pedir en ambos pleitos, constituyendo el presente una repetición, sin la menor variación, del que ha sido fallado por la sentencia de 27 de enero de 1967; por lo cual se está en el caso de declarar la inadmisibilidad del presente recurso por aplicación del apartado d) del artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción; sin que existan motivos para hacer expresa declaración sobre costas" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 31 de marzo de 1969. Ar. 2.390*).

c) *Declarando caducidad del recurso.*

"Las resoluciones judiciales adoptan la forma de sentencias cuando decidan definitivamente, entre otras cuestiones, las que recayendo sobre un incidente pongan término a lo principal, objeto del pleito, haciendo imposible su continuación, en cuyo supositivo encaja el caso de autos, todo lo que muestra la pertinencia del empleo hecho de la sentencia por el Tribunal inferior, así como el acomodamiento de ella al artículo 43 de la Ley Jurisdiccional, porque la caducidad que acoge la postuló la parte demandada; con abstracción de la posibilidad de apreciarla de oficio" (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 24 de abril de 1969. Ar. 2.367*).

P) *Recurso extraordinario de revisión (artículo 102):*

a) *Carácter restrictivo: requisitos.*

"Este recurso es de carácter excepcional y extraordinario, según lo tiene reconocido este Alto Tribunal en sentencias de 22 de mayo de 1940, 31 de mayo de 1955 y 28 de diciembre de 1957, entre otras; sus preceptos deben ser aplicados restrictivamente y ha de estar circunscrito a los casos taxativamente señalados en la Ley; la falta de cualquiera de los requisitos que han de concurrir para que la revisión sea procedente hace que el recurso no pueda prosperar, según también tiene declarado este Tribunal en otras muchas sentencias" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 14 de junio de 1969. Ar. 3.443*).

b) *Congruencia.*

"Siendo uno de los requisitos objetivos de las sentencias, conforme exigen en el artículo 359 de la L. E. C. y los artículos 43, 79 y 80 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, la de ser congruente con la demanda y con las demás pretensiones deducidas oportunamente por las partes, principio de congruencia que es general al Derecho procesal, exigible por tanto al proceso contencioso-administrativo, sin más diferencia con relación al civil que la de encontrarse encuadrada aquélla en los términos dispuestos en los artículos 43 y 80, que para que se dé la congruencia no se limita a la conformidad que debe existir entre la pretensión o súplica de la demanda y el fallo, es decir, a las pretensiones abs-

tractas, sino que ha de referirse a la conformidad de la sentencia con las cuestiones planteadas para fundamentar el recurso, de suerte que sin estas cuestiones ligadas a la causa de pedir los que marcan los límites objetivos de la congruencia en las sentencias de esta jurisdicción de tal forma que el fallo ha de responder al principio de individualización de todos los elementos sustanciales a la propia pretensión, no pudiendo fundarse en hechos que no han sido objeto de alegación ni de prueba en el proceso, salvo el excepcional caso de que los Tribunales acojan de oficio motivos de nulidad de procedimiento o de incompetencia, pero, salvo este excepcional supuesto, las sentencias deben limitarse a decidir expresamente las cuestiones debatidas, siendo incongruentes aquellas en que existan más o menos cuestiones de las controvertidas en el proceso —art. 80—, puesto que han de basarse en los hechos constitutivos de la causa de pedir.

Siendo principios generales en esta materia de congruencia, reiteradamente proclamados en una copiosa jurisprudencia de la Sala Primera y de las de lo Contencioso de este Tribunal, que no es necesario que los Tribunales se subordinen a las razones jurídicas que por los litigantes se indiquen, ni respetando las pretensiones o causas de pedir que aleguen las partes, por lo que sólo cuando en la sentencia se produce un cambio de la pretensión misma aducida en el debate por la parte, que el Tribunal está obligado a respetar, se habrá producido incongruencia si no lo respeta, pues tiene que existir conformidad entre la sentencia y las pretensiones que constituyen el objeto del proceso, pero si en la sentencia sólo se produce una modificación del fundamento legal de las pretensiones, lo que es lícito realizar al Juzgador, la sentencia es congruente (sentencia de 28 de febrero de 1958); la sentencia de 26 de febrero de 1947 señala que no se falta al principio de congruencia si las resoluciones se basan en fundamentos distintos y en conceptos de expresión diferentes con tal de que sean sustancialmente coincidentes con las peticiones formuladas” (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 12 de junio de 1969. Ar. 3.407*).

c) *Sentencias contradictorias: han de referirse al mismo acto administrativo.*

1. “Hay que entender por propio objeto un acto jurídico que sirva de materia común a las sentencias que se dicen contradictorias y no otro con existencia separada; es visto que al ser los actos administrativos distintos y las pretensiones diferentes, el recurso de revisión no puede prosperar” (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 14 de junio de 1969. Ar. 3.443*).

2. “La sentencia de la Sala 4.ª de este Tribunal de 25 de enero de 1963, sobre concesión de marcas, que es objeto del presente recurso de revisión, se impugna con fundamento en los apartados b) y g) del artículo 102 de la Ley Jurisdiccional, no pudiendo prosperar la contradicción de las sentencias del apartado b), ya que la frase “propio objeto” de dicho precepto, según constante jurisprudencia de esta Sala, equivale al mismo acto administrativo, y no es suficiente con que las diferentes sentencias se refieran a la misma materia, como ocurre con las que se invocan” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 14 de junio de 1969. Ar. 2.802*).

XXV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

A) *Daños producidos por Empresa Nacional.*

“Surge de cuanto antecede que la lesión que haya podido sufrir el demandante, al resarcimiento de la cual reclama con estribación en que fue causada por los ruidos y trepidaciones del banco de pruebas de la Empresa Nacional de Motores de Aviación, S. A., en la revisión y puesta a punto de éstos por encargo del Ministerio del Aire, no puede imputarse al funcionamiento o gestión de sus servicios públicos de la Administración del Estado, porque el acto causal de la inculpación —ruidos y vibraciones de los motores o maquinaria— no es administrativo ni proviene de situación de este derecho, sino directamente de las faenas o manipulaciones de operarios de la Empresa, que calificada de Derecho privado para actividades industriales en régimen de Sociedad Anónima regida por el Derecho Mercantil, no permite su régimen jurídico ni la índole de sus labores calificarlos de servicio público del Estado, aunque la producción a obtener pueda resultar aplicable, como la de tantas de otras industrias, a la prestación de ellos. En definitiva, que la Empresa Nacional no es Administración del Estado y consiguientemente no entrañan aquí servicio público de éste ni actuación de sus funcionarios o agentes ni de concesionario alguno las actividades meramente contractuales de la de Motores de Aviación, S. A., por lo que el caso que se debate no se halla en los supuestos de aplicación del artículo 121 de la L. Ex. For. o del 40 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ni en los artículos 1.903 y 1.908 del Código civil, invocados por el demandante; conclusión denegatoria que por suficiente releva de enjuiciar lo atinente al tema de prescripción asimismo planteado” (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 11 de marzo de 1969. Ar. 2.364*).

B) *Necesario nexo causal entre funcionamiento del servicio y daño causado.*

“El artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto refundido de 26 de julio de 1957, no consagra la responsabilidad objetiva de la Administración, sino que, de las frases “siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos” que el precepto legal emplea, obligan a interpretarlo en el sentido de que, para configurar la responsabilidad de la Administración, es preciso que exista una relación de causabilidad a efecto entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida a los particulares en sus bienes o derechos, pues no es posible atribuir otra hermenéutica a la palabra “consecuencia”, sin que tampoco las sentencias de este T. S. de 11 de noviembre y 30 de marzo de 1965, que se invocan en el quinto de los fundamentos jurídico-materiales de la demanda, permitan otra interpretación, pues en la primera, que se contrae a un supuesto de responsabilidad por accidente de tráfico, configura

aquella por las deficientes condiciones del vehículo, y en la segunda, en la que se transcribe literalmente el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico, se basa en que por la Administración no se respetaron los derechos anteriormente adquiridos por el accionante; y ambas patentizan que es presupuesto "sine qua non", para que se declare la responsabilidad del Estado, la prueba de un hecho del que —empleando la misma terminología de la Ley— sea "consecuencia" la lesión de los bienes o derechos del administrado que acciona su indemnización reparadora o compensatoria, siendo también preciso destacar a este respecto que, conforme a los principios rectores del "onus probandi" en nuestro Ordenamiento procesal, la carga de la prueba recae sobre el accionante, conforme a la jurisprudencia reiterada de este Alto Tribunal, que en las sentencias de 5 de marzo de 1958 y 5 de octubre de 1959 declara que es norma general la de que aquel que quiera hacer valer un derecho debe demostrar los hechos normalmente constitutivos del mismo, o sea, los necesarios para justificar la acción ejercitada, y en la de 14 de febrero de 1964 se recuerda que no hay que olvidar el principio sobre prueba contenido en el artículo 1.214 del C. c., de general aplicación en todos los casos; por lo que, en contemplación del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, han de concretarse los límites de la carga probatoria de las partes, conforme a la doctrina jurisprudencial a que nos hemos referido y al principio de Derecho "incumbit probatio qui dicit non qui negat", estableciendo que el accionante ha de acreditar el hecho producido en el funcionamiento del servicio público del que se derive, como consecuencia, en relación directa de causa a efecto, la lesión en sus bienes o derechos, y que ésta tiene una valoración económica de individualidad, aun cuando la determinación de su cuantía pueda dejarse para ejecución de sentencia, recayendo sobre la Administración demandada, en el supuesto de que el recurrente pruebe dichos presupuestos básicos de la acción, acreditar que el hecho configurador de su responsabilidad se produjo por fuerza mayor" (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 5 de julio de 1969. Ar. 3.837*).

Luis FAJARDO y Juan PRATS

