

2.—CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A. *Normas escritas:* a) Jerarquía normativa. b) Publicación. c) Fecha de entrada en vigor. d) Disposiciones orgánicas. B. *Precedente administrativo.* C. *Principios:* a) Naturaleza supletoria de los principios generales del Derecho. b) De igualdad ante la ley. c) De los actos propios. d) De legalidad administrativa. e) De seguridad jurídica. f) De verdad sabida y buena fe guardada. g) De unidad de doctrina. D. *Jurisprudencia.*—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A. *Clases:* a) De mero trámite. b) Actos discrecionales. c) Acto tácito. B. *Invalidez:* a) Vicios del procedimiento que no producen anulación. b) Falta de audiencia del interesado. c) Juego del principio de economía procesal. C. *Notificación.* D. *Ejecución:* Doctrina general sobre la suspensión de la misma.—III. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: *De las corporaciones locales.*—IV. AGUAS: *Alcance de las facultades administrativas de policía y deslinde con relación a las aguas públicas.*—V. FARMACIAS: *Traslado forzoso de local por causa no imputable al titular.*—VI. TRANSPORTES: *Competencias administrativas en la materia:* Concurrencia de competencias entre las Administraciones locales y la Administración central.—VII. VIVIENDAS: A. *De renta limitada:* a) Denegación de cédula de calificación definitiva. b) Cédulas de calificación definitiva: valoración en renta o en venta; rectificación de errores materiales por la Administración.—VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: A. *Nombre comercial:* a) Denominaciones sociales en idiomas extranjeros. b) Doctrina general acerca de los apellidos como nombre comercial. B. *Marcas:* Similitud. C. *Incompatibilidad entre marca gráfica y modelo industrial.*—IX. ACTIVIDAD SANCIONADORA: A. *Potestad sancionadora de la Administración:* Doctrina general. B. *Faltas:* En materia de pesca fluvial: prescripción; plazo y cómputo del mismo.—X. ORDEN PÚBLICO: A. *Pasaportes:* Naturaleza de las facultades administrativas para su concesión o privación. B. *Sanciones:* Impugnación; requisito del previo pago.—XI. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A. *Jurado provincial de expropiación:* Interposición de recurso de reposición por la Administración expropiante contra acuerdo del mismo. B. *Justiprecio:* a) Aplicación de criterios de la Ley del Suelo a valoración de terrenos expropiados por entidad local por razones no urbanísticas. b) Alteración de valor posterior a la fecha de incoación del expediente. c) De finca urbana. d) De derecho de arrendatario de local de negocio. e) De finca rústica próxima a núcleo urbano. C. *Intereses de demora:* Posibilidad de su fijación de oficio por la Jurisdicción contenciosa.—XII. URBANISMO: A. *Licencia de construcción:* Principio de igualdad ante la ley; precedentes administrativos al margen de la normatividad aplicable. B. *Planeamiento urbanístico:* a) Efectos: recuperación de las libres facultades dominicales. b) Validez y ejecutoriedad. C. *Solares e inmuebles de edificación forzosa:* a) Requisitos para declarar solar una finca y ordenar su inscripción. b) La desestimación de la inclusión de finca en el Registro es revisable en cualquier momento por la corporación municipal. D. *Edificaciones ruinosas:* Criterios para la determinación del coste de reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio.—XIII. ADMINISTRACIÓN LOCAL: A. *Competencia munici-*

pal: En materia de transportes. B. *Licencias*: a) De construcción. b) De apertura de establecimiento. C. *Régimen especial de Madrid*: a) Servicio de autotaxis. b) Gerencia municipal de urbanismo.—XIV. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: *Personalidad jurídica de los entes institucionales*.—XV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: A. *Iniciación*: Presentación de escrito en Delegación provincial de Ministerio: fecha. B. *Caducidad*: Nulidad de su declaración por falta de advertencia previa. C. *Deber administrativo de dictar resolución*. D. *Revisión de oficio*: a) De contratos de las Corporaciones locales. b) Revisión por las Corporaciones locales de acuerdos desestimatorios de la inclusión de fincas en el Registro de Solares e Inmuebles de edificación forzosa. c) Error de derecho e incongruencia.—XVI. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: *Recurso de reposición*: Plazo de interposición; recurso interpuesto por la Administración expropiante contra acuerdo del Jurado provincial de expropiación.—XVII. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A. *Naturaleza, extensión y límites*: a) Facultades de apreciación de oficio. b) Naturaleza revisora. c) Cuestiones de índole laboral. d) Congruencia procesal. e) Orden de examen de las cuestiones. B. *Legitimación activa*. C. *Representación procesal*. D. *Plazo de interposición*: a) Supuesto de interposición prematura. b) Fecha inicial de cómputo cuando no es posible acreditar la notificación del acto impugnado. c) Plazo de interposición que termina en día festivo. d) Supuesto de recurso contra desestimación tácita del de alzada. E. *Objeto*: a) Actos de mero trámite. b) Actos firmes. c) Actos de reproducción de otros anteriores consentidos y firmes. F. *Requisito del previo pago*: En materia de sanciones por actos contra el orden público. G. *Beneficio de pobreza*. H. *Suspensión de la ejecución del acto objeto del recurso*. I. *Motivos de impugnación*: Desviación de poder. J. *Prueba*: Criterios para la valoración de informes periciales. K. *Cuestiones de admisibilidad*: Interposición dentro de plazo ante Tribunal incompetente cuya resolución provoca ulterior interposición extemporánea. L. *Subsanación de defectos procesales*: Doctrina general. LL. *Cosa juzgada*: Efectos de la sentencia anulatoria de actos o disposiciones. M. *Apelación ordinaria*: Facultades del Tribunal "ad quem": "reformatio in peius".—XVIII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: *Indemnización de daños y perjuicios improcedente*.

I. FUENTES

A. Normas escritas.

a) Jerarquía normativa.

"En nada desvirtúa lo que se deja razonado, la sentencia de 23 septiembre 1967, que es invocada por el Abogado del Estado, porque aun cuando en cierto modo discrepa del anterior criterio, después todas las dictadas han venido sustentando aquel mismo parecer que ahora se sigue y es sabido que *una sola sentencia no forma jurisprudencia*; máxime si todas las sucesivas difieren de aquélla y además, sin olvidar las peculiares características, que pudo revestir ese caso concreto para adoptar el indicado criterio, y del mismo modo, no reúne consistencia a este fin, la tesis que igualmente se sostiene por el Defensor de la Administración, en base del Decreto de 23 marzo 1967, puesto que si bien en el mismo se regulan

diversas aportaciones al Mutualismo de Trabajo, toda vez que reglamenta provisionalmente la Seguridad Social para la Minería de Carbón, sólo lo hace a partir del 1 enero 1967, según se dispone en el artículo 1.º del citado Decreto, lo que pone de manifiesto, sin duda alguna, su inaplicabilidad al caso de autos, ya que los actos administrativos que se impugnan han tenido lugar con anterioridad a la indicada fecha de su entrada en vigor, siendo por tanto inoperante a los fines perseguidos con este recurso jurisdiccional, y sin que tampoco afecte a lo expuesto la circunstancia que se consigna por la Administración Pública, de existir *la resolución de la Dirección General de Previsión de 12 septiembre 1963*, en la que se hace constar que sigue en vigor el régimen especial de cotización del Decreto de 16 diciembre 1949 para las empresas de lignitos, por entender que no lo derogó el Decreto de 17 enero 1963, porque de acuerdo a lo declarado en las sentencias de esta Sala de 20 enero y 13 mayo 1967 y 25 septiembre 1968, que desenvuelven adecuadamente igual doctrina que la de ahora, *no puede prevalecer dicho acuerdo del Centro Directivo citado, pues además de no aparecer publicado el mismo, también contradice abiertamente lo dispuesto en el Decreto de 17 enero 1963 y las Ordenes de 25 y 27 junio de ese mismo año, por tratarse de preceptos de rango superior, vigentes y de aplicación obligada cuando se formularon las respectivas Actas de Liquidación, cuya jerarquía superior es inatacable por otra de inferior nivel, como es aquella resolución de 12 septiembre 1963, conforme al artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto de 26 julio 1957, sin perjuicio de que con posterioridad puedan introducirse para lo sucesivo nuevas regulaciones de esta materia en rango legal equivalente y con efectos de obligar a partir de determinada fecha y que es lo que ocurre con la antes citada de 23 marzo 1967.*" (Sentencia de 19 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.666.)

b) *Publicación: Resolución no publicada.*

Vid. I, A, a).

c) *Fecha de entrada en vigor: normativa reguladora del cómputo de "vacatio legis".*

"Es norma y doctrina jurídica general enraizada originariamente con el texto de los artículos 1 y 3 del Código Civil, la de que toda disposición legal si no ordenase lo contrario, regirá sin efecto retroactivo, a los veinte días de su publicación entendiéndose hecha ésta el día en que termine

la inserción en el *Boletín Oficial del Estado*, doctrina y preceptos con la computación de plazos que se aplica con carácter general al Título preliminar del Código Civil mientras no se disponga lo contrario, y comprendiendo todas las disposiciones legales, además de las Leyes, como son los Reglamentos, Decretos y Ordenes, de lo que se deduce que acreditado en este recurso que el 1 septiembre 1960 el peticionario señor L. H. presentó nueva solicitud para que se le otorgase la autorización para efectuar el Proyecto y documentación pertinente para la concesión de un Servicio de viajeros entre Barcelona y la Playa El Pinar del Prat de Llobregat, para el supuesto de que la primera instancia presentada el 13 agosto del mismo año no pudiera surtir los efectos pretendidos por no haber todavía comenzado a regir en esa fecha del 13 agosto la Orden de 27 julio 1960, que dejando sin efecto la Orden de 11 enero 1955 que decretara el cierre de admisión de instancias, levantó dicha prohibición, siempre que se justificase por razones excepcionales de interés público, y como la Orden de 27 julio 1960 no señaló fecha concreta para su entrada en vigor y fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del día 11 agosto siguiente, el cómputo del plazo de los veinte días, señalado en el artículo 1 del Código Civil, debe hacerse aplicando las disposiciones generales de su título preliminar, no el artículo 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo por referirse a un plazo de "vacatio legis", cuyo artículo 7 establece que cuando en la Ley se habla de días, éstos se computarán como naturales, sin excluir los inhábiles, pues, la computación sólo de los días hábiles que señala el artículo 60-1 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo es para los efectos administrativos, pero no para el cómputo del plazo de vacación legal, resultando por todo lo expuesto que publicada la Orden de 27 julio 1960 el día 11 agosto siguiente la solicitud o segunda instancia presentada "ad cautelam" por don Diego L. H. el día 1 septiembre 1960 no puede calificarse de extemporánea por ser ése el día en que comenzó a regir la mencionada Orden ministerial, por lo que todas las actuaciones y resoluciones que después de presentada esa solicitud fueron adoptados por la Administración y que llegaron a otorgar al peticionario, en 1962, la autorización correspondiente, impide que pueda estimarse este motivo de impugnación, pues, como señala en su dictamen el Consejo de Obras Públicas, la referencia que en alguna de las actuaciones del expediente se hace a la primera de las instancias presentadas, la de fecha 13 agosto, es un simple error material susceptible de corregirse y entenderse subsanado, sin trascendencia legal." (*Sentencia 30 septiembre 1971. Sala 3.ª, Ref. 3.492.*)

d) *Disposiciones orgánicas: Instituto Español de Emigración; facultades organizatorias de su Director; sustitución de secciones por oficinas al margen del procedimiento legalmente establecido: nulidad.*

“Penetrando en el fondo del asunto, conviene, ante todo, hacer recapitulación de la normativa seguida a través de las vicisitudes de la Entidad, y dejando aparte lo que pudiera llamarse sus más lejanos antecedentes, su creación en el sentido actual es la Ley de 17 julio 1956, cuyos artículos 5.º y 10 establecen cuatro órganos básicos: El Consejo, la Comisión Administradora, el Director general y la Secretaría General, bajo cuya dependencia se hallaban los órganos de gestión del Instituto, tal como se dice en el párrafo 3.º del citado artículo 10, ya especialmente significado al objeto del presente recurso y constituidos por “la Secretaría General Técnica y las oficinas de Información y Gestión, Crédito y Colocación en países de destino, Transporte, Ayuda Familiar, Relación con los españoles residentes en el extranjero y cuantos otros se consideren necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas al Instituto”; configuración orgánica que fue mantenida en el Decreto de 23 julio 1959, que desarrollando la Ley anteriormente citada, retocó, sin perjuicio de la organización general, la estructura del Secretariado General que, según el artículo 11 de este Decreto, dispuso... en el Instituto funcionarán: una Secretaría Técnica, un Gabinete de Estudios, un Registro central de ofertas y demandas y secciones central, de información y gestión, de Crédito y Ahorro, de Colocación, de Transporte, de Ayuda, de Relaciones y Asesorías jurídica y económica; añadiendo “con lo dispuesto en la Ley de 17 julio 1956” (por Decreto de 23 julio 1959), o sea inmediatamente se corrigieron numerosos errores deslizados en la Ley y así quedó redactado (“De acuerdo con lo dispuesto”) y con arreglo a la Ley de 26 diciembre 1958, cuando así lo exijan las necesidades del Instituto, la Dirección General podrá crear menos secciones o departamentos integrados por una o varias de las citadas y también reunir en una sola las funciones asignadas a dos o más de las restantes, párrafo éste de capital importancia en cuanto al objeto del recurso y con arreglo a su particular redacción, mediante la cual se permitan a voluntad de la Dirección unas muy determinadas modificaciones, concretamente, la extinción de dos o más unidades para integrar con sus funciones una nueva y la extinción de una o más unidades para agregar sus funciones a otra ya existente; hasta el Decreto de 3 mayo 1962 que, si bien no trastocó la estructura orgánica del Instituto sino, como sustancia más importante de su contenido, excluyó a la entidad mediante el artículo 17, número 1, del ámbito de la

Ley de Entidades Autónomas, hasta el año 1965 en que la Dirección General del Instituto, por Resolución de 12 abril, acordó dividir la organización administrativa en determinada forma, en la que y por lo que afecta especialmente a este recurso *se hace aparecer, junto a las Secciones, otras unidades administrativas llamadas oficinas* (en la Secretaría General y al lado de la Sección de Asuntos Generales y de la Sección general de Registro de Emigración, las oficinas de Convenios y Organismos y la Oficina de Estadística; en el Departamento de operaciones, con tres secciones, Contratación y Asesoría, Emigración Continental, Emigración de Ultramar, la Oficina de Contratación Profesional y Técnica; en el Departamento Asistencial, que tiene dos secciones, Asistencia Interior y Asistencia Exterior, una oficina de Entidades Colaboradoras, y el Departamento de Administración, integrado por dos secciones solamente, Personal y Material, y Contabilidad) lo traspasa los términos permisivos del Decreto de 1959, ya que éste en su parte final lo que autoriza es que la Dirección pueda crear nuevas Secciones o Departamentos integrados por una o varias de las citadas (se refiere a Secciones) y reunir en una sola (súplase Sección) funciones de dos o más de las existentes; *mas todo ello*, aparte esta interpretación en la redacción de la resolución, *arrastra una consecuencia*—que es el motivo fundamental de la impugnación actual de la fórmula ejecutiva en que consiste el acto recurrido (25 junio 1968)—ya que el personal que con arreglo al Decreto de 1959, y a sus artículos 32 a 34, se estructura en cuatro escalas o similares (Escala Técnico Administrativa, Escala Auxiliar, Escala Subalterna y Personal contratado) establece para los pertenecientes a la primera, o sea a la Escala Técnico Administrativa, que es a la que pertenecen los recurrentes, tres categorías, Oficiales, Jefes de Negociado y Jefes de Sección, y los ascensos tienen lugar de Oficiales a Jefes de Negociado por antigüedad y el de Jefes de Negociado a Jefes de Sección, por concurso oposición restringido entre los primeros; mientras que, el personal contratado, a que se refiere el artículo 34 del Decreto, expresa que “con independencia de la plantilla del Instituto, la Dirección General podrá concertar la colaboración de personal especializado por trabajo o tiempo determinado, tanto en España como en el Extranjero”; de manera que la *Jefatura de las Secciones con arreglo al Decreto de 1959 sólo puede ser desempeñada por funcionarios de la Escala Técnico Administrativa con categoría de Jefes de Negociado, y mediante la creación de esas unidades que ahora se denominan oficinas se hace posible que las Jefaturas sean ocupadas por el personal no funcionario, ya que sin nece-*

sidad de otra interpretación que la auténtica, plasmada en la Resolución de 12 abril 1965, y como en su considerando único se dice, lo que se intenta es replantear la organización administrativa conforme a los artículos 16 y 34 del Decreto de 23 julio 1959, creándose así unas oficinas, distintas de las Secciones orgánicas, que permitan desconocer los derechos de ascenso a los recurrentes, en cuanto a Jefes de Negociado y resolución ésta, de 12 abril 1965, que aun cuando indudablemente modificaba el régimen de previsión de Jefaturas, y conservaba las nueve Secciones del Decreto de 1959, viene, por obra de la resolución recurrida, de 25 junio 1968, a suprimir dos secciones, la de Asuntos Generales y la de Contratación y Asesoría, cuyas materias se distribuyen y crea dos más de las nuevas llamadas "Oficinas", de Acción formativa y Educación, y de Información, y así mediante esta disminución de Secciones, ya se recortan los derechos de ascenso, por lo que, recurriendo en reposición, fue desestimada mediante nuevo acto administrativo, en 5 septiembre 1968 que, con el ya citado, constituyen los actos recurridos."

"Siendo de preferente examen las infracciones legales en que pudiera incurrir la resolución recurrida, salta a la vista que en la elaboración de la disposición impugnada de lo establecido en los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que ya determinaría la aplicabilidad del artículo 47, número 1, de la misma, pero resulta patente que tal norma no ha sido publicada en el *Boletín Oficial* y por tanto contraviene el artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico, el 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo y el artículo 1.º del Código Civil, pues la norma no tiene carácter interno, ni aún en el caso de que lo tuviera, como disposición orgánica legal y jurídica está acompañada de nulidad, como vicio plenamente aplicable, que ya por sí solo ha de producir el efecto positivo de estimación del recurso, mas, independientemente de esta potísima razón, *aparece como indudable que la actividad de la Dirección rebasó, en la aplicación normativa los términos de la propia norma*, pues que el Decreto de 23 julio 1959 diga en el final del artículo 16 que (con arreglo a la Ley de 17 de julio de 1956 y no la Ley de 26 diciembre 1958) cuando así lo exijan las necesidades del Instituto, la Dirección General podrá crear nuevas secciones o departamentos, integradas por una o más de las citadas y reunir en una sola las funciones de dos o más, establece una elasticidad regulatoria de las secciones con arreglo a las necesidades pero no que con una simple variación de nombres se puedan crear nuevas oficinas, secciones en realidad que no nazcan de la agrupación ni de la creación de secciones, sino de

una nueva fórmula permisiva, a su vez, de la vigencia de posiciones funcionales privilegiadas; lo que ya rebasa las posibles facultades que el párrafo citado establece limitadamente...” (*Sentencia 25 octubre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.270.*)

B. *Precedente administrativo:*

“Aunque la recurrente trata de desvirtuar lo anterior por la circunstancia sobrevenida de tener registradas actualmente a su favor otras cuatro marcas con la misma denominación “Rhonel” y hasta una de ellas lograda para igual clase 47 del Nomenclátor, con lo que apela a los actos propios para negar a la Administración la fundamentación de la resolución desestimatoria que combate, es principio de doctrina jurisdiccional reiteradamente mantenido, que *tales precedentes administrativos, operados en expedientes de inscripción de marcas diferentes, no vinculan al Registro que ha de resolver caso por caso según sus circunstancias, ni menos condicionan al Tribunal de cometido puramente revisor de los actos de que conoce, por lo que, si no hay cosa juzgada sino tan sólo precedentes administrativos que pudieran haber sido estimados erróneos de haber sido objeto de oportuno recurso contencioso-administrativo en su momento, nada hay tampoco resuelto de trascendencia decisoria para el presente caso que se contempla, totalmente libre de tales precedentes, puesto que tampoco de marca derivada se trata a tenor del artículo 131 del Estatuto, según la propia recurrente asienta en su escrito de conclusiones sucintas.*” (*Sentencia de 30 junio 1971. Sala 4.ª, Referencia 3.846.*)

C. *Principios.*

a) *Naturaleza supletoria de los principios generales del derecho.*

Vid. X, A.

b) *De igualdad ante la ley.*

Vid. XIII, B, a).

c) *De los actos propios.*

“No obstante, ratifica la disposición adoptada en la Junta General Extraordinaria de 2 marzo 1947 de que se hizo mención en el prece-

dente razonamiento, el propio demandante en el tercero de sus fundamentos jurídico-materiales de la demanda, y no obstante haber sido miembro del Consejo de vigilancia de la Cooperativa desde el año 1941 a 1949 según consta en el actuado administrativo, por documento aportado por este interesado, estando investido entonces de la misión y responsabilidad que asigna a este organismo el artículo 27 de la Ley de 2 enero 1942, de fiscalización de las operaciones sociales, pidiendo aclaraciones a la Junta Rectora, inspeccionando la contabilidad, examinando la situación de caja al objeto de tener un conocimiento exacto de la marcha social y poder informar, bajo su responsabilidad en todo momento, tanto a la Junta General como a los organismos superiores correspondientes; en aquella fecha, ni posteriormente, se opuso a que se tomase esa determinación, ni tampoco formulase reparo alguno, ni le denunciara como contrario a las normas legales y reglamentarias de las Cooperativas, cuando además resaltaba en desacuerdo con el texto de los Estatutos Sociales, a no ser en cambio, al tratarse de poner éstos en armonía con una práctica ejecutada aproximadamente en diecinueve años, o sea en 1966, en el momento de tomar la iniciativa de impugnar lo acordado por unanimidad por los restantes cooperativistas, por medio de su hijo que le representaba en la Junta General Extraordinaria de 27 febrero 1966, que no implicaba modificación alguna en el modo de retribuir las aportaciones a título de capital retenido —porque esto se tomó en 1947 y venía efectuándose desde entonces—, sino una mera corrección del texto estatutario; y es claro que en estas condiciones, su actual postura, evidencia olvido para el principio de vinculación a los actos propios, manifestados ininterrumpidamente desde el repetido año de 1947, guardando entonces silencio, a pesar de la mentada función de vigilancia que tenía confiada, y consintiendo después, cada año, en que la retribución de los títulos de aportaciones en forma de capital retenido haya venido efectuándose en discrepancia con los Estatutos de la Cooperativa; siendo de apreciar tal principio de derecho al caso concreto que se discute en consonancia con reiterada doctrina jurisprudencial que sanciona: *“los actos contra los que no es lícito accionar a quien los ha ejercitado son aquellos que por su carácter trascendental o por construir convención, causan estado, definiendo inalterablemente la situación jurídica de su autor, las que se realizan con el designio de crear o modificar algún derecho, y es necesario que exista demostrada una íntima relación de causa a efecto entre el acto ejecutado y el que posteriormente se realiza, o con las consecuencias de aquél, con pleno conocimiento con-*

sentidas”; “este principio supone que los actos que se invocan como excepción tengan significación y eficacia jurídica contrarias a la acción intentada”; y finalmente, “los actos a cuya consecuencia queda obligado el que los realiza son aquellos que, válidos en derecho, tienen eficacia en sí mismos para producir efecto jurídico, recibido por otra parte interesada, o reveladores de la existencia de otros anteriores suficientes para producirlos”; no enervado por lo dicho por la representación legal del actor en las conclusiones escritas del pleito, de que el acuerdo de 2 marzo 1947 no tuvo aplicación mientras ostentó el cargo de vocal del consejo de vigilancia, y que empezó a ponerse en marcha a partir de 1962, es decir, quince años después de adoptado según constaba en el documento número 4 por el mismo adjuntado, pues si bien es cierto que en éste así se contrae a los años 1962 a 1966 relativo a la supuesta retribución de los títulos de copropietario de “Alella Vinícola” primitivos sin mención de serie, serie B y serie C, a tenor del precio de tres litros de vino durante los últimos cinco años incluido el que había de realizarse en mayo o junio del corriente de 1966, no quiere decir que con fecha anterior a contar de 1947 no existan otros idénticos cuadros de posible retribución por constreñirse sólo al reflejado a los “últimos cinco años sin exclusión preferente”, y ello, en relación con lo que resulta además expresado en la Junta general extraordinaria de 27 febrero 1966 y de la instancia del Presidente de la Cooperativa de 15 marzo de dicho año del folio primero del expediente.” (*Sentencia de 23 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.743.*)

d) *De legalidad administrativa.*

Vid. IX, A, y XII, B, a).

e) *De seguridad jurídica.*

Vid. V.

f) *De verdad sabida y buena fe guardada.*

Vid. VIII, B.

g) *De unidad de doctrina.*

Vid. V y XII, C, a).

D. *Jurisprudencia: una sola sentencia no forma jurisprudencia.*

“No influye a lo antes expuesto, el que según alega el Abogado del Estado exista una sentencia de esta misma Sala, la de 23 septiembre de 1967, que discrepa del expresado criterio, porque además de que conforme al principio de derecho, de que *una sola sentencia no forma jurisprudencia y más aún, cuando con posterioridad a ella se han dictado otras muchas, en todas las que se sustenta para tales supuestos idéntico criterio que el que se venía ya aceptando anteriormente, lo cual patentiza la pertinencia de continuar en el mismo sentido que tan uniforme doctrina jurisprudencial ha seguido*, también hay que tener en cuenta las peculiares circunstancias que en aquel concreto caso concurrieron y que en definitiva justificaba el pronunciamiento que en ella se dictó.” (*Sentencia de 7 mayo 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.525.*)

Vid. también I, A, a).

II. ACTO ADMINISTRATIVO

A. *Clases:*

a) *De mero trámite: acuerdo por el que se resuelve la incoación de expedientes de deshaucio.*

Vid. XVII, E, a).

b) *Actos discrecionales: la moralidad administrativa como límite de la discrecionalidad.*

“Y, por otro, el derecho a ejecutar la facultad discrecional que en esta materia tiene la Administración, no libera a ésta de un cumplimiento adecuado en la observancia del orden jurídico del deber de estar sometido a lo que doctrinalmente se ha llamado *moralidad administrativa*, que significa derivarse de una facultad que no es distinta a lo determinado por el orden jurídico, discrecionalidad reglada a su vez, en cuanto la misma ha de devenir, no sólo de las actuaciones llevadas a cabo, sino de la observancia del procedimiento estereotipado para ejer-

cer esa potestad, doctrina a la que alude la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 septiembre 1966.” (Sentencia de 17 junio 1971. Sala 4.ª, Referencia 3.663.)

c) *Acto tácito: límites de los efectos del silencio administrativo positivo.*

Vid. XII, B.

B. Invalidez:

a) *Vicios del procedimiento que no producen anulación: denegación de pasaporte.*

Vid. X, A.

b) *Falta de audiencia del interesado que produce anulación del expediente.*

“El procedimiento administrativo tiene la doble finalidad de servir de garantía de los derechos individuales y de garantía de orden de la Administración y de justicia y acierto en sus resoluciones, constituyendo, como dice la doctrina, vicios de forma, la comisión o el cumplimiento incompleto o irregular de las formalidades a los que en un acto administrativo está sujeto por las Leyes y Reglamentos, y así vemos que el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales establece, que constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, considerando como trámites esenciales y garantías del procedimiento, entre otros, la *audiencia a los interesados* (artículo 281), y sancionando con la nulidad del acto o acuerdo, la omisión de trámites esenciales o que produzcan indefensión (artículo 293), y la Ley de Procedimiento Administrativo, supletorio de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones Locales (artículo 1, número 4) establece que, instruidos los expedientes, o inmediatamente antes de redactar la propuesta resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes (artículo 91, número 1) y sanciona también con la nulidad el acto de la Administración que incurre en defecto de forma que dé lugar a la *indefensión de los*

interesados (artículo 48, número 2); que el Tribunal Supremo estima el trámite de audiencia del interesado como un “principio general del Derecho”, consagrándolo de forma abrumadora como trámite esencial, cuya falta vicia el expediente administrativo.” (Sentencia de 14 abril 1971. Sala 4.º, Ref. 3.472.)

c) Juego del principio de economía procesal.

“Aparte de que el principio de economía procesal reiteradamente proclamado por la jurisprudencia, declara improcedente la nulidad de actuaciones, cuando como en el presente caso ocurre, es de prever lógicamente, que se produciría un acto igual al que se anulará, sin obtenerse por tanto otra consecuencia que la demora en la decisión del derecho controvertido.” (Sentencia de 25 septiembre 1971.) Sala 5.ª, Ref. 3.517.

“Y como ambos hechos constaban ya suficientemente acreditados, el último incluso, había sido paladinamente reconocido por el recurrente, es por lo que en puridad de doctrina no puede ni debe exacerbarse el rigor rituario, en base de una exagerada ortodoxia procedimental, digna de toda consideración cuando está en juego el derecho de defensa del administrado, pero que deviene irrelevante en los casos en que el mencionado derecho ha podido desarrollarse plenamente mediante la actividad procesal conducente a corregir el extraviado criterio de los órganos administrativos sin sufrir, por lo tanto, menoscabo o perjuicio alguno, y si a esto unimos que un elemental principio de economía procesal refrenda el criterio expuesto, por cuanto es de presumir que aun reproducidas las actuaciones abocarían a idéntico resultado, procede, en consecuencia, desestimar las alegaciones formales deducidas y penetrar en el meollo de la cuestión debatida.” (Sentencia de 30 abril 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.478.)

C. Notificación: notificaciones defectuosas; plazo para la interposición del recurso de reposición en su caso.

“Cuestión previa a la de fondo, que plantea este proceso contencioso-administrativo instado por la representación de don Juan G. y G. contra el acuerdo del Ayuntamiento de la localidad de Macastre, provincia de Valencia, de 22 febrero 1967, es la excepción de inadmisibilidad del recurso citado que formula el representante de la Administración con fundamento legal en el apartado c) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional y base fáctica en que el acuerdo impugnado, que fue notificado

al recurrente en 25 de los mismos mes y año, sólo fue recurrido en reposición por el hoy actor en 20 septiembre del expresado año; pues bien, dejando aparte la cuestión relativa a la cita legal que no parece adecuada, por cuanto en el caso no se da una ausencia real del recurso de reposición, y examinando únicamente el contenido fáctico de la alegación y las consideraciones en relación con él efectuadas, preciso es convenir que la excepción alegada no puede prosperar, por cuanto es obvio, según se desprende de la sola lectura del párrafo 3.º del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el párrafo 2.º del artículo 401 de la Ley de Régimen Local, que la notificación efectuada al actor en 25 febrero 1967, por sólo contener el texto íntegro del acuerdo corporativo impugnado y hallarse actuada en la persona del demandante, pero no los demás requisitos que establecen el párrafo 1.º del artículo 401 meritado y el párrafo 2.º del artículo 79, también citado, *sólo produce todos sus efectos cuando hayan transcurrido seis meses (bloques de treinta días) desde la fecha en que la notificación fue efectuada*; es decir, que el desestimatorio de la notificación, cuando ésta reúne los requisitos del párrafo 3.º del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, puede adoptar, frente a la notificación actuada, una de estas dos posturas: a) exigir dentro del plazo de seis meses citado, que la notificación mal efectuada que se rechaza, sea debidamente actuada, y b) dejar pasar el plazo de seis meses expresado y esperar a que la notificación adquiera por el transcurso del mismo la plena eficacia que le confiere la Ley; *pero habida cuenta que esta consolidación preceptiva sólo produce efectos a partir del momento en que la consolidación se produce, ya que, de no ser así, se perjudicarían los intereses del administrado en beneficio de la Administración autora de la defectuosa actuación de comunicación administrativa; es decir, la Administración no puede nunca ampararse en sus propias irregularidades para combatir las pretensiones de los administrados*; y como en el caso objeto de consideración es manifiesto que en la notificación actuada en 25 febrero 1967 se dan los requisitos del artículo 79, párrafo tercero, de la Ley de Procedimiento Administrativo y que la misma sólo quedó consolidada en 24 agosto 1967, que es cuando se cumplieron los seis meses (180 días) que señala el párrafo y artículos citados, es pertinente rechazar la excepción de inadmisibilidad alegada, por cuanto el recurso de reposición interpuesto se halla dentro del plazo de treinta días que señala el artículo 52, párrafo 2.º, de la Ley Jurisdiccional, ya que éste concluía con el día 23 de septiembre 1967, y el escrito promo-

viéndolo aparece registrado en la Oficina de entrada de la Corporación municipal de Macastre en 20 de los mismos mes y año.” (*Sentencia de 5 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.623.*)

D. Ejecución: doctrina general acerca de la suspensión de la misma.

“En examen de lo argüido y aunque sobre su primer punto quisieran imputarse al acto decidente de inclusión de la finca en el Registro de ellas, las derivaciones que manifiestan y en las que apoyan su pedimento los recurrentes y entrando por ello a contemplar el otro extremo sustancial de su alegación asentada en los perjuicios que se invocan, es ineludible destacar cómo el artículo 101, en relación con el 44 de la Ley de 17 julio 1958, establece la inmediata ejecutividad de los acuerdos administrativos a la que no obsta, según el artículo 122 de la Ley Jurisdiccional, la interposición del recurso contencioso, salvo que el Tribunal acuerde la suspensión del acto remitida a cuando su ejecución hubiese de ocasionar daños de difícil o imposible reparación.

Que con tales enunciados se muestra que *la suspensión de la ejecución constituye medida de excepción de la regla general preceptiva indicada, y que, por tanto, dado el carácter restringido de aquélla, no basta, en fundamento positivo de su aplicación, la posible generación de perjuicios con el acto recurrido, sino que la apreciación de la irreversibilidad de ellos es la que únicamente puede llevar a la adopción de la resolución suspensiva*, y en el caso que ahora se plantea no se ofrece la concurrencia de semejante circunstancia indispensable de la irreparabilidad o dificultad insuperable desde el momento que susceptible de valoración económica los daños o perjuicios que pudiera acarrear la privación de los locales en cuestión, si después prosperase el recurso contra el acto de inclusión en Registro, hallaría reparación en la vía de resarcimiento la lesión sufrida; de consiguiente, no procedería en este aspecto la suspensión de ejecución instada, y como esta negación, en resumen, es lo que acuerda con uno u otro fundamento el auto recurrido cuyo pronunciado se revisa, no ha lugar a su revocación.” (*Sentencia de 27 septiembre 1971. Sala 4.ª, Ar. 4.000.*)

III. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

De las Corporaciones locales: procedimiento para la anulación por la Corporación del contrato ilegal: ilicitud de la revocación unilateral.

“Según la doctrina, si la Administración no puede discutir ni declarar la anulación de los actos administrativos unilaterales declarativos de derechos más que mediante el proceso de lesividad, salvo en los casos de nulidad radical o de ilegalidad manifiesta, sería absurdo reconocerla mayores facilidades para desligarse de oficio de los efectos jurídicos de un acto bilateral, y por ello estima que la única vía para conseguir la nulidad del contrato es a través del proceso de lesividad, máxime cuando según el principio de que quien puede más puede lo menos, no hay ningún inconveniente en admitir que en dicho proceso se alegasen aquellos vicios graves determinantes de nulidad radical o ilegalidad manifiesta en que pueda haber incurrido el contrato, y en la mencionada vía contenciosa, con la intervención de las partes contratantes y con la garantía que implica la misma, se declarase o no la nulidad por cualquier causa.

El Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, en su artículo 2.º, c), enumera las facultades que comprende la competencia de las entidades locales para contratar, y sólo se refiere a “acordar la resolución, rescisión o denuncia contractual”, pero no habla para nada de anular, y como dichas Corporaciones, en relación con los contratos concluidos por ellas, no pueden utilizar el procedimiento de revisión de oficio establecido en los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo sentada en las Sentencias de 19 octubre 1933, 11 diciembre 1934, 28 febrero y 23 abril 1935, 11 febrero y 24 octubre 1942 y 18 febrero 1964, hemos de concluir que la única forma que tienen las Corporaciones locales de anular el contrato ilegal es declararlo lesivo y acudir posteriormente a la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como dispone el artículo 56 de la Ley Jurisdiccional, sin que a esto se opongan las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 junio y 10 diciembre 1934, ya que las mismas no prohíben que se ejercite la acción de nulidad ante la Jurisdicción contenciosa.” (Sentencia de 14 abril 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.472.)

IV. AGUAS

Aguas públicas: alcance de las facultades administrativas de policía y deslinde.

“Las medidas adoptadas por la Administración y que constituyen el contenido de las resoluciones recurridas, no definen el carácter público o privado de las aguas de que se trata, puesto que lo único que la Administración decide es la de precintar el motor por considerar que merma o distrae las aguas subálveas del citado arroyo y hace aplicación de las facultades que le atribuyen los artículos 348 y 350 del Código Civil, en relación con el 23 de la Ley de Aguas y los 10 y 31 del Reglamento de 14 noviembre 1958, sobre Policía de Aguas y cauces públicos, en relación con el 226 de la propia Ley de Aguas, sin que por el ejercicio de las facultades de policía infrinja o quebrante el artículo 254 de la Ley de Aguas, el que, después de atribuir a los Tribunales que ejercen la jurisdicción civil, el conocimiento de las cuestiones relativas al dominio de las aguas públicas y al dominio y posesión de las privadas, expresa que todo ello es, sin perjuicio de la competencia de la Administración para apear, demarcar y deslindar las pertenecientes al dominio público, puede, pues, la Administración en virtud de tal precepto y del privilegio de la decisión previa que siempre puede utilizar, fijar la extensión de lo que la Ley define de dominio público, y es evidente que siendo las aguas subálveas no sólo las situadas debajo del cauce actual del arroyo, sino que comprende también a las que se alumbran en los álveos de los ríos y arroyos, y, según el artículo 32 de la Ley de Aguas, álveos o cauces son los terrenos que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias, por lo que, siendo las aguas subálveas un bien de naturaleza pública, a la Administración le corresponde, de acuerdo con el artículo 248 de la Ley de Aguas, determinar el límite o extensión que alcanza este bien de dominio público, no cabe dudar, pues, de las dos facultades que tiene la Administración, a saber: policía y deslinde, contempladas de un modo general por el actual sistema legal de aguas, que, a los efectos establecidos en los artículos 23 y 24 de la Ley de Aguas, rigen para hacer la previa determinación de si la captación es un pozo que dista tres metros de un arroyo, desvía o no de su corriente natural las aguas del arroyo, sean o no subálveas, las declaraciones legales que establecen ser de dominio privado las aguas subterráneas que se hallen y alumbran

en los predios del mismo dominio, hay que entenderlos, con las limitaciones derivadas de las leyes sobre aguas y de sus Reglamentos de Policía por la necesidad de armonizar la potestad del propietario de la tierra con los intereses sociales y públicos, como así lo dispone el artículo 350 del mismo Código Civil, lo que obliga a tener presente los preceptos de la Ley de Aguas, cuyo artículo 23 condiciona los alumbramientos de las aguas subterráneas en los límites que ya se dejan precisados.” (*Sentencia de 30 septiembre 1971. Sala 3.ª, Ref. 3.495.*)

V. FARMACIAS

Traslado forzoso de local por causa no imputable al titular: ubicación de nueva oficina; superficie mínima.

“Como bien arguyen el Abogado del Estado y el codemandado, la realidad es que no existe norma legal o reglamentaria alguna que establezca cuál haya de ser la superficie mínima con que ha de contar un local destinado a Farmacia. En efecto, el artículo 2.º, número 1, del Decreto de 31 mayo 1957 sólo exige que el local al efectuarse la petición esté completamente construido y en condiciones de ser ocupado, con el alcance que esas expresiones han merecido a la jurisprudencia de la Sala (así Sentencias, entre otras, de 24 abril 1968 y 30 abril 1969, más las citas que en ellas se reseñan); han de ser el Colegio respectivo y la Inspección Provincial de Farmacia las que al girar la visita han de determinar si reúne o no las debidas condiciones, sin que en el expediente administrativo ni en lo demás actuado conste nada en contrario, ni tampoco lo enerve la Sentencia de la Sala de 24 febrero 1969, que está contemplando una situación particularísima y por ende inaplicable a otro supuesto que el allí cuestionado; ni menos la Ordenanza de 1860 que se cita, que para la época en que se dictó podía tener su razón de ser, pero que carece de actualidad en los momentos actuales.

Si bien pueden ofrecer interpretación dispar, a la vista de la Orden de 23 junio 1961 los conceptos de “zona”, “barriada”, “circunscripción” y “distrito municipal”, que son los que juegan en las Resoluciones recurridas, para los que en las mismas se establece sinonimia, es incuestionable que reiterada doctrina de la Sala, contenida entre otras en sus Sentencias de 8 noviembre 1968 y 30 abril 1969 y las que en ellas se citan viene concretando el contenido de dicha Orden, *dándole un mero carácter orientativo y no preceptivo, y considerando aplicable como nor-*

ma de primer grado (en realidad por su mayor rango o jerarquía) el Decreto de 31 mayo 1957, siendo en el sentir de dicha jurisprudencia los únicos requisitos a tener en cuenta en los traslados forzosos: a) preexistencia de Farmacia; b) traslado forzoso por causa no imputable a su titular, y c) nuevo emplazamiento de la Farmacia sin limitación alguna; careciendo de significación imperativa la expresión de que los traslados se efectuarán salvo dificultad justificada preferente, a que alude la Orden de 23 julio 1961; y claro es, en estas condiciones, siquiera no sea más que por seguir el principio de seguridad jurídica, más el de unidad de doctrina (Sentencias, entre otras muchas de la Sala, de 21 enero, 9 febrero, 13 marzo y 2 junio 1970), aquel criterio debe mantenerse y ratificarse en la presente, dados por reproducidos aquí cuantos argumentos en dichas Sentencias se emplean; todo lo cual conduce (artículo 83, número 1, de la Ley Jurisdiccional) a la desestimación del recurso, al no entreverse disconformidad con el Ordenamiento Jurídico de las Resoluciones recurridas, sin que a la vista del artículo 131 de la propia Ley existan especiales motivos para una expresa condena en costas.” (Sentencia de 23 junio 1971, Sala 4.ª, Ref. 3.745.)

VI. TRANSPORTES

Competencias administrativas en la materia: concurrencia de competencias de las Administraciones locales y de la Administración del Estado.

“A la vista de los preinsertos hechos que se aceptan, preciso es se analice por separado cada uno de los acuerdos controvertidos, empezando por el que cronológicamente se produjo antes en el tiempo, es decir, el de 15 diciembre 1965, acuerdo que, a juicio de la Sala, se encuentra ajustado a derecho, por cuanto, por un lado, el mismo fue adoptado por la autoridad competente en la materia, el excelentísimo Ayuntamiento de La Coruña, pues si bien es cierto que en ésta como en otras tantas materias existe lo que la doctrina administrativa señala competencias concurrentes, la del Estado y la de la Administración local, en el caso controvertido, la competencia territorial “rationae materiae” y jerárquica es del Ayuntamiento de La Coruña —si bien sin olvidar el principio tuitivo y tutelar que la Administración del Estado ejerce sobre los entes locales y encaminados a respetar las líneas por él otorgadas con antelación y objeto de su exclusiva concesión—, habida cuenta que la competencia del Ayuntamiento en cuestión le viene atribuida, en la ma-

teria que nos ocupa, por el artículo 101, apartado k), de la Ley de 24 junio 1955 y por el artículo 1.º de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres de 27 diciembre 1947 y el artículo 4.º de la Ley de Trolebuses de 5 octubre 1940, pues si bien el aludido artículo 101, apartado k), es de carácter general y polemizable, los otros dos preceptos conceden la competencia al Ayuntamiento, al otorgar los mismos para la regulación de *los transportes* —en las condiciones y con las características que en él se señalan— *que se den dentro del casco urbano* —artículo 1.º de la Ley de 27 diciembre 1947— y conferir la misma a los Ayuntamientos, si bien refrendada por el Ministerio de Obras Públicas cuando de trolebuses se trate y *hubieren de circular por vías urbanas o municipales*, criterio corroborado por el Tribunal Supremo en Sentencias de 12 abril 1958, 5 octubre 1960, 20 noviembre 1964 y 19 mayo 1965, entre otras, competencia específica que no puede prescindir de la también concurrente del Estado, de ahí las dos limitaciones que la legislación y la doctrina señalan, el que la misma se circunscriba al “casco urbano” y que se determine en el Plan de Coordinación que había de aprobarse por el Ministerio de Obras Públicas, y, por el otro, el acuerdo de 15 diciembre 1965 en nada conculca el Plan de Coordinación aprobado por el Ministerio de Obras Públicas el 9 enero 1963.

Aparte de la competencia concurrente del Estado y de la Administración local sobre la materia litigiosa, también existe la injerencia o principio coordinador del Estado sobre los entes locales, injerencia que resulta del principio de salvaguardar las concesiones que el mismo en su día hubiera conferido y que discurra por terrenos municipales —concepto más amplio que el de casco urbano—, principio coordinador tendente a unificar este respecto a las concesiones existentes y conferidas por el Estado con las que el Ayuntamiento, dentro del ámbito de su competencia, pueda otorgar, lo que produce las dos clases de limitaciones aludidas, la declaración del casco urbano y la aprobación del Plan coordinador antes aludido por el Ministerio de Obras Públicas, de ahí que, en cuanto a la determinación del casco urbano haya de estarse a lo preceptuado por el artículo 1.º, párrafo 8.º, del Reglamento de Transportes de 9 diciembre 1949, “en casos de duda acerca de lo que, a efectos de transporte debe entenderse por casco urbano... el Ministerio de Obras Públicas, oído el Ayuntamiento respectivo, *señalará las líneas respectivas a que ha de extenderse la aplicación de este Reglamento y la de la zona de actuación municipal*”, con arreglo al cual, una vez delimitado lo que es una puridad de la Ley, casco urbano, el Estado hace de-

jación de su competencia concurrente y superior y legitima el posterior actuar de la Administración local, sin que el mismo le baste con determinación de casco urbano, pues como frente a las concesiones que otorgan los ayuntamientos dentro de los límites que él los ha fijado, existían o pueden existir concesiones dadas por él, éste exige que se confeccione un Plan, y sólo respetando ese Plan, aprobado por él, podrá establecerse líneas por el Ayuntamiento, doctrina que sustenta el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 13 junio 1962, 25 junio 1964 y 19 mayo 1965, entre otras, con arreglo a las cuales, y a tenor de la primera, *“la Administración Central podrá suprimir del Plan de Coordinación presentado por el Ayuntamiento los itinerarios que coinciden con las concesiones estatales ya existentes”*, deduciéndose también de la de 1964 la existencia de una discrecionalidad muy amplia a favor del Estado para aprobar estos planes y dar la finalidad exclusiva *“de armonizar los intereses públicos del Estado con los municipales”*. Y cabe la exigencia del Ayuntamiento de que presenten a la aprobación de la Dirección General de Transportes Terrestres *un Plan de Coordinación de servicios que pretende establecer con los existentes ya otorgados por el Estado*, de todo lo cual se deduce que, partiendo de la naturaleza jurídica de la cláusula accesoria impuesta a la delimitación del casco urbano—cláusula modal o condición suspensiva—, el Ayuntamiento está obligado a dejar expeditos los derechos de los explotadores de servicios regulares existentes, pero no de una manera genérica, sino sometiendo al Ministerio de Obras Públicas un Plan de Coordinación que precisase o precisara establecer en lo sucesivo. Plan que no debe ser casuístico y exhaustivo, sino fijando sus límites, cuya observancia, una vez aprobado, viabilizaría y legalizaría el actuar del Ayuntamiento en cuestión, de ahí que, en tanto en cuanto la Corporación cuestionada se ajuste a esos límites que él mismo se impuso y que corroboró el Estado, ésta pueda implantar servicios sin necesidad de acudir a la aprobación de un nuevo Plan, pues, aparte de que éste sería una repetición de algo que ya le está conferido, sería un verdadero entorpecimiento del acaecer de la Administración, conculcándose con esta reiteración de trámites los principios de celeridad, agilidad y eficacia que toda moderna administración lleva consigo, por todo lo cual el primer problema que ha de resolver la Sala consiste en determinar si los acuerdos recurridos del pleno del excelentísimo Ayuntamiento de La Coruña de 15 diciembre 1965 y 19 julio 1967, conculcan o no ese plan de coordinación al que antes se aludió.” (*Sentencia de 17 junio 1971, Sala 4.ª, Ref. 3.663.*)

VII. VIVIENDAS

A. *De renta limitada:*a) *Denegación de cédula de calificación definitiva:*— *Por variaciones esenciales del proyecto.*

“Reiterada y uniforme Jurisprudencia de esta Sala (contenida entre otras en sus Sentencias de 9 marzo 1967, 17 marzo y 25 noviembre 1969) tiene abiertamente declarado que la “*contrapartida de las ventajas que a los promotores otorga el régimen legal de viviendas de protección oficial, supone una escrupulosa sujeción al proyecto cuya aprobación oficial permite conceder aquéllas*”; y si bien el artículo 94 del Reglamento de 24 junio 1955, expresamente determina que la *denegación de la calificación definitiva sólo podrá fundarse en que las obras no se hayan ajustado al proyecto en extremos esenciales*”, con lo cual parecen excluirse meras modificaciones de detalle o que no resulten trascendentes, es lo cierto que la existencia en todo el bloque objeto del expediente S-VS-224/64 de una planta baja no prevista en el proyecto que motivó la calificación provisional, resulta en extremo esencial, por cuanto supone la adición de una planta más de las proyectadas; y de ahí que la Administración, con buen criterio y haciéndose eco del dictamen emitido por los Servicios Técnicos de Arquitectura, en aplicación del referido precepto, haya denegado la calificación definitiva en las Resoluciones impugnadas.” (Sentencia de 11 junio 1971, Sala 4.ª, Ar. 3.629.)

— *Por incumplimiento del plazo de ejecución de las obras.*

“El artículo 93 del Reglamento de Viviendas de Renta Limitada de 24 julio 1955 establece que se otorgará la calificación definitiva de esta clase de viviendas, siempre que aquéllas se hubieren ajustado al proyecto, o a sus modificaciones aprobadas por el Instituto, así como a las condiciones sentadas en la resolución de aprobación provisional, y a esto es a lo que hay que estar, para conceder o no la licencia definitiva, porque lo que se establece en el artículo 94 viene a ser reproducción de lo sentado en el artículo anterior, dados los términos de generalidad con que está redactado, y al afirmar que las “*obras no se hayan ajustado al proyecto en extremos esenciales*” hay que estimar como

tales las de no haberse realizado las proyectadas en el plazo convenido, puesto que el proyecto parte del supuesto básico de que éstas han de realizarse en un plazo determinado que debe anticipar el promotor con arreglo al artículo 70 de dicho Reglamento o al que la Administración fije en la cédula de calificación provisional, siendo en el caso de autos el de doce meses a partir de la fecha de la Licencia municipal, según se expresa en dicha Cédula, el 11 febrero 1963; por lo tanto, es cuestión a determinar con arreglo a las pruebas practicadas, cuál fue la fecha en que dieron comienzo las obras y cuál la de su terminación y cuál la de participación a la Administración para que pueda ésta ordenar a la Inspección, y en su caso, la expedición de la Cédula definitiva.” (Sentencia de 15 junio 1971, Sala 4.ª, Ref. 3.658.)

b) *Cédulas de calificación definitiva: valoración en renta o en venta; rectificación de errores materiales por la Administración.*

“Si ordinariamente la calificación provisional, y cuando se aprueba la definitiva, contienen de modo único e invariable los elementos determinantes de la valoración en renta y en venta de las viviendas de Renta Limitada, tal supuesto puede excepcional, pero válidamente, ser alterado en situaciones como la contemplada en autos; es decir, cuando en virtud de mejoras, en parte autorizadas durante el curso de las obras, en parte ordenadas por los arquitectos directores y en parte impuestas por la Dirección General, se introducen cambios incorporados inseparablemente a las construcciones; y comprobada oficialmente su realidad, así como aprobada su valoración, pudo la Administración lícitamente como lo hizo por la Orden de 10 diciembre 1959, acordar el correspondiente incremento de valores —un 17,166 por 100— para su inclusión en las Cédulas de Calificación definitiva; y si por error u omisión, en 3 agosto 1960, expidió una calificación prescindiendo del incremento aprobado le cabía la facultad de corregir la minoración aritmética, adecuada a lo declarado en 10 diciembre 1959; corrección expresada en 31 enero 1961, y confirmada luego tácitamente frente a la impugnación de los accionantes; pues no es otro el cauce otorgable al concepto capital invertido que incluyen los artículos 111 y 116 del Reglamento de 1965; de modo que los adquirentes podían rechazar el aumento, pero sin contradecirse al permanecer en las viviendas o ventilar en la vía civil —como lo hicieron— cualquier enfrentamiento de posiciones jurídicas que a consecuencia de aquella elevación se provocara, en virtud de acciones y títulos directamente dirigidos contra la empresa, pero no con-

tra la Administración; máxime cuanto que en el contrato que la empresa sometió a los adquirentes, la determinación del precio se condicionaba a una futura liquidación final, ocasionándose la discrepancia civil antes que la administrativa; todo ello, dentro del principio general de los artículos 1.258 y 1.274. del Código Civil." (*Sentencia de 9 junio 1971, Sala 4.ª, Ref. 3.627.*)

VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL

A. *Nombre comercial:*

a) *Denominaciones sociales en idiomas extranjeros.*

"El requisito de no estar redactado en castellano el nombre comercial denegado, aparece mucho más claro que el anterior, en cuanto a su infracción, pues a pesar de que la parte recurrente se esfuerza en demostrar que el criterio del artículo 203 del Estatuto no se refiere a su prohibición, sino a nombres extranjeros y no a abreviaturas, como sucede en el caso de autos, es lo cierto que *toda abreviatura supone o implica siempre una palabra completa de donde proviene, y de admitir esta interpretación bastaría con sustituir el nombre completo por su abreviatura para que el precepto quedase burlado en toda su finalidad.*" (*Sentencia de 14 abril 1971, Sala 4.ª, Ref. 3.471.*)

b) *Doctrina general acerca de los apellidos como nombre comercial.*

"Los actos recurridos, concesión inicial de la inscripción por acuerdo de 27 febrero 1965 y desestimación de la reposición en 1 junio 1966, fundamentan su decisión en el criterio, ya repetidamente mantenido por la jurisprudencia de esta Sala, de que *en materia de nombres comerciales el problema de la homonimia en los casos en que se pretenden utilizar patronímicos o apellidos, por aquellos a quienes legítimamente pertenecen, ha de resolverse con amplitud de criterio permisivo, siempre que se armonice el derecho al nombre propio y familiar como atributo identificador de la personalidad con el de su utilización en el ámbito mercantil o industrial conforme al artículo 199, párrafo 2.º del Estatuto de la Propiedad Industrial, criterio reflejado en Sentencias de 19 enero 1914, 24 diciembre 1918, 22 diciembre 1927 y más recien-*

temente, ya dentro de la vigencia de la nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo, por Sentencias de 21 octubre 1957 y 4 febrero 1958, por virtud del cual se abre *la posible coexistencia de nombres comerciales de idéntica raíz familiar, siempre que se añada algún elemento característico y fundamentalmente diferenciador*, ya que si el artículo 239 del Estatuto en su texto refundido de 30 abril 1930 consignaba que las personas jurídicas y naturales que quisieran emplear su propio nombre como indicativo comercial estaban obligadas a caracterizarlo mediante la adición de otro apellido o elemento denominativo que permitiera diferenciarlo del anterior y tal precepto quedó desprovisto de vigencia por el Decreto de 22 mayo 1931, elevado a Ley por la de 16 septiembre siguiente, la derogación del párrafo 2.º y el resto conserva su virtualidad, como norma no sustituida, cuales son los artículos 196, 198 y 201, apartado b), y 202 del Estatuto, en cuyo sentido se manifiestan las Sentencias de 11 enero 1962, 9 marzo y 11 mayo 1965, todas ellas referidas a casos en que si bien se da como común un primer apellido, la adición del segundo, dentro del total denominativo es elemento de diferenciación suficiente para hacer del cómputo un todo distinto y no confundible, tal como aprecia y razona la resolución desestimatoria de la reposición a cuya virtud, se confirma el acto primario de la resolución recurrida, por cuya virtud se concedió la marca 44.139.” (*Sentencia de 11 octubre 1971, Sala 4.ª, Ref. 4.086.*)

B. Marcas: similitud:

—“*Ratio legis*” del artículo 124, 1, del Estatuto de la Propiedad Industrial.

“Procediendo al estudio de dicha cuestión, convendrá adelantar que el criterio con el que debe hacerse el examen comparativo entre la semejanza entre las marcas ha de venir encauzado en función de lo que constituye la *ratio legis* de la causa número 1 del citado artículo 124, que no es otra que la de que la semejanza fonética o gráfica de las marcas puede inducir a error o confusión en el mercado, y por ello deberá hacerse el examen de tal semejanza, o mejor dicho, el alcance de tal semejanza en coordinación de las específicas circunstancias que concurren en cada caso concreto y que conjuntas con las posibles semejanzas fonéticas o gráficas puedan contribuir, pudiéramos decir, en función de simbiosis a disminuir o a acentuar la producción de ese error o confusión en el mercado entre ambas marcas, siendo una de esas circunstan-

cias entre otras y según viene declarando la jurisprudencia, la de *que las dos marcas de que se trata vengan a referirse a productos de la misma clase*, y ello no sólo por la mayor facilidad de inducir al error en el mercado, que el artículo 124 como en definitiva la institución del Registro trata de evitar, sino porque ello podría conducir a que la nueva marca y a virtud de esa similitud productora de confusión en el mercado podría venir a beneficiarse del crédito y fama de que puedan estar gozando en el mercado, de los productos de tal clase los propios de la primera marca, ya por la bondad de dichos sus productos como del renombre alcanzado por tal marca como consecuencia de la propaganda hecha de la misma por su titular, lo que vendría a constituir un beneficio o enriquecimiento injusto o al menos sin causa bastante en favor del titular de la nueva marca solicitada, al serlo a costa del que era titular de la anterior marca concedida, lo que incluso sería contrario a los efectos propios, según el Registro de una concesión de marca, que es entre otras el de *que ninguna persona que no sea titular de la marca concedida pueda aprovecharse de los beneficios derivados de la utilización de tal marca*, y de ahí que este titular tenga el derecho, derivado de tal titularidad, de impedir que otra persona, utilizando una denominación análoga a la de su marca, pueda lograr al socaire de una sutil diferenciación fonética o gráfica la inscripción de la nueva marca en el Registro, lo que conduciría a que al amparo de tal inscripción pudiera lograr aquellos beneficios en contra y a costa del titular de la primera marca, lo que sería contrario no sólo a los fines de protección y garantía a que responde el Registro, sino al *principio fundamental en derecho mercantil de «verdad sabida y buena fe guardada»*.” (Sentencia de 6 julio 1971, Sala 4.ª, Ref. 3.925.)

—*Similitud fonética existente.*

“Partiendo de que esta Sala viene declarando, entre otras, en Sentencias de 9 junio 1962, 3 junio 1966, 28 febrero 1968 y 26 septiembre 1969 que: *“basta la presencia de una semejanza entre la marca que se pretende reivindicar y la de su oponente que llevaré como queda expuesto, a error o confusión en el mercado, en cuanto a sus nombres, bien por grafismo o fonéticamente, para que por la simple coincidencia de uno de estos dos elementos se produzca el que la más moderna pueda considerarse incurso en la prohibición legal»*; y siguiendo, que también en Sentencias de 20 mayo, 14 octubre y 20 diciembre 1966, 23 septiembre 1969 y 2 febrero 1970 reiteradamente viene sosteniendo que:

“las diferencias que necesariamente han de existir entre las denominaciones de distintos productos de la misma, hayan de buscarse precisamente en el significado de las palabras con que se designan, ni en su idea evocativa, o en el análisis desintegrador o interpretativo de los distintos términos, sino que lo esencial es que la semejanza o diferencia se manifieste por la comparación referente al grafismo o prosodia de las marcas en pugna, sin más que una sencilla visión o audición, que no se detenga en aquilatar y descomponer técnicamente los elementos confrontados, puesto que para la convivencia, lo fundamental es que los signos con que se distinguen en el mercado sean distintos, sin necesidad, como queda consignado, de análisis alguno o desintegración de sus raíces, dado que la operación comparativa de ellas para su subsistencia, debe hacerse tomando las denominaciones completas y no fraccionadas en las voces parciales de que las mismas se componen, y ya en este estado, de surgir diferencias bastantes a impedir la confusión, no es suficiente la existencia de algún parecido para dejar sin efecto el registro decretado o negar tal registro”; “correspondiendo verificar al órgano jurisdiccional al carecer de reglas concretas para apreciar la característica de la repetida semejanza o de semejanza de las marcas, la interpretación del contenido de esos conceptos según su propio criterio” —Sentencias de 15 enero 1959, 5 febrero 1960 y 20 junio 1961—; “por lo que se tendrá muy en cuenta no sólo los productos que protegen, sino las demás circunstancias que contribuyan a la difusión, claro está, que descansando siempre como elemento principal, del nombre porque son conocidas las marcas en oposición” —Sentencias de 5 noviembre 1960 y 5 diciembre 1961—; y finalmente, operando la prohibición del número 1.º del artículo 124 del Estatuto de la Propiedad Industrial, al entender existe semejanza fonética cuando la vocal o sílaba tónica sea tan dominante que absorba la pretónica y la postónica de modo que el oído sólo perciba la tónica característica de la denominación registrada; señalando la jurisprudencia en Sentencias de 7 febrero y 25 mayo 1957, 28 octubre 1962, etc., «en relación con la semejanza fonética se indica en el párrafo 2.º del número 1.º de dicho artículo 124 un único criterio legislativo en qué basar la apreciación de similitud».» (*Sentencia de 3 julio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.921.*)

C. Incompatibilidad entre marca gráfica y modelo industrial.

“La marca ahora solicitada y denegada, para amparar productos de la clase 33 del Nomenclátor, no puede reputarse fonética y sólo con un

esfuerzo de extensión analógica puede conceptuarse como gráfica, pues consiste en un *distintivo formado por el envase de un dibujo que representa un octógono regular, con una leyenda o etiqueta en forma de circunferencia en su centro: características de forma y configuración muy semejantes al modelo industrial protegido por el precedente registro 32.430-B*, semejanzas que no se niegan por la parte actora, cuyos argumentos se centran en los precedentes fácticos que supone la propiedad de varios modelos industriales y de utilidad industrial y de varias marcas, en la titularidad de las enfrentadas, y en el distinto régimen legal de marcas y modelos, con la pretendida consecuencia de su independencia de peticiones registrales; circunstancias, todas, que refuerzan la incidencia de la doctrina sentada por el Tribunal en el citado fallo de 16 febrero 1968 sobre el caso de autos, *cuya singularidad inicial no puede desconocerse, por ser usual y de difícil comprensión en una consideración simple, que el distintivo escogido para una marca responda a la presentación de un objeto apto para presentarse como modelo industrial o modelo de utilidad industrial, dada su clara aplicación como marca-envase parecido a otro ya registrado.*

Lo mismo en el informe de la Sección que en la Sentencia de 16 febrero 1968 se estableció: *a) la relación jurídica que entre sí guardan las distintas modalidades de la propiedad industrial que permite la oposición entre un modelo industrial y una marca, si ello origina la confusión o el error perjudicial para el poseedor de derechos protegidos por la inscripción más antigua; b) la semejanza del modelo industrial y las marcas a la sazón enfrentados, que puede trasladarse íntegramente a las que están en el presente recurso, por no ser menores las analogías que en ellas concurren; c) la circunstancia de que el modelo industrial 32.430-B se emplee para contener jabón espumoso para el baño y la ducha, y precisamente la marca pedida y denegada—entonces y en el actual pleito—designa un recipiente cuya actual inscripción expresa que contiene “Gel” espumoso para baño, ducha y aseo en general, lo que acentúa la incompatibilidad para que los registros, el preexistente y el solicitado y rechazado, puedan convivir en el mercado; d) el especial carácter de la convivencia de envases como modelos industriales y de los mismos transformados en marcas, porque la relación marca-producto esencial en éstas no se da en los modelos; e) la perspectiva lógica de que la solicitud y concesión de marcas y modelos industriales por parte de la Sociedad actora, en forma que se interfiere con las obtenidas por otra firma—L., S. A.—represente o suponga un bene-*

ficio del prestigio internacional conseguido por dicha casa ahora coadyuvante de la Administración.” (*Sentencia de 26 mayo 1971, Sala 4.ª, Ref. 3.564.*)

IX. ACTIVIDAD SANCIONADORA

A. *Potestad sancionadora de la Administración: doctrina general.*

“y apareciendo tan sólo impugnado el Reglamento relacionado en su acto de aplicación individualizada a la demandante, arregladamente al contenido del número 4.º del artículo 39 de la Ley Jurisdiccional, es forzoso concluir que, en este sentido, es viable la puesta en marcha de la actual reclamación, sin perjuicio de lo que se decide en definitiva en esta cuestión planteada, contraria a ella en todas sus partes, dado que finalmente y como problema substancial en que se basa esa petición, tampoco afecta al artículo 135 del invocado Reglamento, lo que dispone el artículo 27 de la repetida Ley de Régimen Jurídico y ello, en cumplimiento y en consonancia, entre otras, en Sentencias de esta Sala de 11 y 25 junio 1966, que con unidad de doctrina viene declarando que: *“el mentado Reglamento de 15 marzo 1962, no establece penas, ni fija exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares, sino que las multas que faculta aplicar no tienen ese carácter de tipo penal, y sí sólo sanciones de índole gubernativa, excluidas por tanto de aquel texto legal, que no necesitan por ende de una Ley votada en Cortes, puesto que en la Reglamentación administrativa de múltiples y variadas materias, que se hallan sometidas al cuidado y vigilancia de la Administración, y en las que ésta actúa reglamentadamente, en funciones de tutela y policía gubernativa, para intervenir acciones u omisiones de sus administrados que para nada roza la materia penal o criminal propiamente dicha, es de todos los tiempos conocido y por todos los Estados de Derecho practicado, que las facultades en tal orden de cosas reservadas a la Administración, permiten a ésta regular las mencionadas actividades de orden público administrativo, imponiendo y exigiendo multas como sanción, como las que son objeto de la meritada Reglamentación de Espectáculos Taurinos, sin que por lo sentado esas sanciones tengan nada que ver con la prohibición contenida en el calendario artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico”*; lo que lleva consigo que en acatamiento de esta Jurisprudencia y de respeto a lo estatuido en

el artículo 102 de la Ley de 27 diciembre 1956, de que este primer motivo denunciado no pueda en modo alguno prevalecer.” (*Sentencia de 23 junio 1971, Sala 4.ª, Ref. 3.742.*)

B. Faltas:

En materia de pesca fluvial: prescripción; plazo y cómputo del mismo.

“Entrando al examen de la segunda cuestión, esto es la de *prescripción de la acción*, es de tener presente que la finalidad perseguida por la Ley de Pesca Fluvial de 20 febrero 1942, según se consigna en la exposición de motivos como la del Reglamento que la complementa de 6 abril 1943, es la de conservación y fomento de la pesca fluvial, y aparte de lo que se refiere a la cooperación de Autoridades, Agentes de la Autoridad y ciertas Entidades, para su más positiva efectividad, establece sanciones pecuniarias de indemnización de daños y perjuicios, por un procedimiento rápido y sencillo y de garantía para el administrado, semejante al de las faltas penales, señalando la prescripción de éstas, en el mismo plazo de dos meses, que se señala en el Código Penal, sin que ello implique que puede aplicarse éste a las faltas administrativas, como erróneamente se ha hecho en el expediente; pues bien, en relación con el pedimento que se ha hecho sobre prescripción de la acción se dice en el artículo 58 de la invocada Ley que “la acción para denunciar y perseguir a los infractores de la presente Ley de Pesca Fluvial es pública; prescribe a los *dos meses*, contados a partir de la fecha en que las infracciones tuvieron lugar, se tuviera de ellas conocimiento, o de la última diligencia del sumario o expediente comenzado a incoar”; y por lo tanto haciendo aplicación de este precepto al caso de autos, dadas las facultades revisoras que asisten a la Sala y contándose los meses de fecha a fecha a estos efectos, conforme se expresa en el artículo 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se observa el error que ha padecido la parte recurrente al hacer el cómputo de los dos meses entre las fechas de 30 mayo 1962 y 6 agosto del mismo año, porque si se ve la comunicación del Ingeniero Jefe de las Delegaciones Provinciales de Oviedo y Santander, sobre pesca continental y caza se aprecia que tiene el sello de entrada en las Oficinas del Organismo instructor del expediente, el 9 junio de expresado año 1966 y el oficio de remisión de la Jefatura Regional de Pesca Fluvial y Caza de San Sebastián lleva fecha de salida el 6 agosto siguiente, luego se actuó dentro de los dos

meses, y aunque se recibiera más tarde en las oficinas del Organismo instructor en Vizcaya, no es de estimarse la prescripción, porque se había actuado por aquél dentro de plazo legal y debe surtir todos sus efectos en éste; igualmente existe error de cómputo de dos meses entre los días 6 agosto 1962 y 8 octubre del propio año, porque el oficio que figura en el primero lleva el sello de entrada con el 10 de invocado mes de agosto y el otro el sello de salida de 8 octubre siguiente, luego tampoco habían transcurrido los dos meses para que actuara la prescripción de la falta; finalmente en todas las demás actuaciones ha de estarse a las fechas de los sellos de entrada y salida de los despachos de las actuaciones y puede afirmarse que en ningún momento ha transcurrido ese período de tiempo de los dos meses; cierto que se repitieron los recuerdos, para conseguir el conocimiento de las resoluciones de los expedientes V.25 y V.27, porque el Instructor estimaba que las recaídas en ellos eran de suma importancia para la resolución de éste, y siendo así había una justa causa para ello, que no había por qué consignar por diligencia, porque al unirse los oficios de contestación expresándose el estado de aquéllos estaba cumplido este requisito; finalmente el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo no exige que pasados los seis meses desde la incoación del expediente, hubiere de acordarse la prescripción del mismo, sino todo lo contrario, lo que expresa es que debe estar terminado por norma general, dentro de ese plazo, pero si hubiera causa justificada puede durar más de ese tiempo siempre que conste en el mismo, como ha ocurrido en este caso; pero aunque no fuere así, sería motivo para corregir al funcionario causante del retraso, como se expresa en el número 2 del invocado artículo, pero nunca, para dictar una resolución de prescripción; razones todas por las que procede la desestimación de esta segunda pretensión de la recurrente.” (*Sentencia de 3 julio 1971, Sala 4.ª, Ref. 3.920.*)

X. ORDEN PÚBLICO

A. *Pasaportes: naturaleza de las facultades administrativas para su concesión o privación: causas que pueden afectar al orden público.*

“Las alegadas infracciones de la Ley de Procedimiento Administrativo son ciertas en cuanto los artículos 43 y 62 exigen, de una parte, la motivación de las resoluciones administrativas, y de otra, la adecuada

información de los interesados durante el curso de las actuaciones; ello con independencia de la prolongación de los plazos normales de tramitación y decisión que resume el artículo 61 de igual Ley; mas es lo cierto que —con independencia de la especialidad del procedimiento sobre pase de frontera según el Decreto de 10 octubre 1958— merced al escrito impropriadamente titulado de segunda alzada, que la Administración hubo de calificar exactamente, el interesado pudo conocer y combatir las motivaciones de la voluntad administrativa, la que en el acto final impugnado en el presente procedimiento quedó expresada con la suficiente fundamentación, así fáctica como jurídica, como por entender que no han existido ni indefensión ni ninguna otra causa de nulidad puramente procedimental que, por otra parte y en concordancia con los artículos 47 y 48 de la Ley que se viene citando, tampoco se postula en la súplica de la demanda.

Los fundamentos sustanciales de ésta reposan sobre heterogéneas fuentes de Derecho, principios generales de derecho, declaraciones legales del “mundo civilizado”, Leyes Fundamentales y normas de desarrollo de las que se invocan la Ley de Orden Público y el Decreto de 20 julio 1958, que es precisamente el texto en el que se ha basado la combatida denegación oficial; por lo que conviene distinguir entre el alcance o incidencia legal que sobre el caso de autos puedan tener aquéllas, descontando los principios generales del Derecho, que son en efecto fuente del mismo, pero a tenor del artículo 6.º del Código civil supletorio de otras que sin duda existen en la materia por la formulación expresa, directa y especial de normas positivas, a cuyo contenido hay que atender preferentemente.

Rechazada la invocación del real o supuesto derecho comparado como raíz imperativa de las decisiones administrativas en España, *la única declaración de derechos del mundo civilizado aceptada por España es la de París de 10 diciembre 1958 —por falta de ratificación de las de 16 diciembre 1966— y en aquélla, el derecho de salida y regreso de un país, de su artículo 13, se subordina en el artículo 29 a las limitaciones impuestas por varias causas, entre las que figuran la previa exigencia del orden público*, criterio con el que han coincidido las sucesivas Constituciones y Leyes Fundamentales españolas, como se ve comparando los artículos 9 de la Constitución de 1876 y 31 de la de 1931, referidos específicamente a la libertad para domiciliarse o circular en el territorio nacional, y en el último ejemplo, al derecho de emigración —supuestos distintos del de autos— con los condicionamientos y limitaciones que

como en todos los ordenamientos legales de los países civilizados existen en España para ejercer tales derechos, recogidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución de 1876 y 42 de la de 1931; situación con la que concuerdan los artículos 14 y 34 del Fuero de los Españoles, con todo lo cual, el problema a enjuiciar se reconduce al examen de si el acto impugnado se ha ajustado o ha quebrantado las normas propiamente administrativas que encuadran la acción de las autoridades en la materia.

La generalización de la exigencia del pasaporte por diferentes países extranjeros, originó en España una legislación encaminada sólo a regular sus requisitos, unida a la determinación de los que habrían de poseer los extranjeros para entrar en España (Real Decreto de 17 noviembre 1855, Reales Ordenes de 5 agosto 1870, 8 febrero 1889 y 21 agosto 1891 y Reales Ordenes de 12 marzo 1917 y 2 mayo 1922) continuada durante la Segunda República por el Decreto de 4 octubre 1935, en parte vigente; pero el ordenamiento jurídico en la materia ha sido completado y ampliado por el Decreto de 20 junio 1958, que ya no regula sólo los detalles y características de los pasaportes o el régimen de los exigibles a los extranjeros, sino en general, el *de concesión de aquellos documentos en cuanto constituyen un requisito previo por lo común para que nacionales y extranjeros traspasen las fronteras, como expresión de un derecho soberano del Estado, derivado de sus facultades en materias de seguridad y orden público, tras de las cuales quedan las atinentes a motivaciones sanitarias, fiscales, penales, demográficas y de toda clase*; y así, el artículo 11 de dicho Decreto de 1958 estampaba literalmente que la autoridad podrá en todo momento privar del derecho a la concesión del pasaporte o retirar el que le hubiere concedido, procediendo a su anulación a toda persona por motivo de delito *“u otra causa que pueda afectar al orden público o la seguridad nacional”*; *concepto el último directamente relacionado aunque no igual al de “seguridad interior del Estado” que incluye el artículo 3, b), de la Ley Jurisdiccional entre las materias políticas en las que los actos del Gobierno, quedan excluidos de la revisión jurisdiccional.*

Por lo tanto, y dentro del acertado criterio del defensor de la Administración de reconocer que el acto impugnado es revisable en esta vía, ha de centrarse el enjuiciamiento de las encontradas postulaciones, en la calificación de si los motivos aducidos por la autoridad gubernativa para la denegación del pasaporte, estaban o no correctamente incluidos en el expresado artículo 11 del Decreto de 1958, para decidir lo cual,

es preciso dejar consignado previamente: a), que la expresión "orden público" se armoniza y puede válidamente relacionarse con la amplísima enumeración del artículo 2 de la Ley de 30 julio 1959, cuyo apartado 2) permite a la Autoridad una *determinación residual de supuestos* que no hayan sido previamente individualizados, y por el contrario no supone que las facultades concedidas en dicha Ley, agoten las potestades administrativas encaminadas a la defensa del orden y de la seguridad, puesto que coexisten con las especificadas en otras disposiciones vigentes después de la Ley de 1959, como la propia parte accionante reconoce que sucede con el Decreto de 1958; y b), que la base de este procedimiento jurisdiccional —como la de todos de igual género— es el correspondiente expediente administrativo, pues así se desprende de los artículos 61 y 70 de la Ley Jurisdiccional, en relación con los 30 y 93 de la Ley de Procedimiento Administrativo; sin que pueda aceptarse la genérica y gratuita aseveración de ser inciertos la mayoría de los hechos consignados en dicho expediente, cuando ni siquiera se ha solicitado la *prueba* conforme el artículo 74 de la primera de dichas Leyes y cuando con notoria incongruencia se discute luego sobre la significación que cabe atribuir a los antecedentes gubernativos del recurrente.

Los hechos recogidos en los informes que determinaron la denegación del pasaporte son concretos y guardan sin duda relación con el orden público: escritos o instancias, publicaciones, conferencias, participación en actos y reuniones, viajes y contactos con personas nacionales y extranjeras de los que han sido consecuencia, ya como actuación personal del demandante, ya como derivación la agudización de tensiones en centros o vías públicas con publicación exterior de alcance directo sobre problemas domésticos.

La precedente indicación revela que en la llamada por el accionante determinación correcta de actos administrativos que no son *discrecionales* —y en efecto no lo son, en el sentido de arbitrarios, caprichosos o irrevisables— ha de concluirse que *la amplia facultad de ponderación del nexo entre los hechos, sus consecuencias consumadas y aun las lógicamente previsibles respecto del Orden Público*, pues el artículo 11 del Decreto de 1958 no dice *que afecte*, sino *que pueda afectar* al indicado orden, que se atribuye por la normatividad aplicable a la autoridad competente para expedir o denegar un pasaporte, y, concretamente en el momento del caso de autos, la Autoridad autora de la resolución recurrida, actuó dentro de motivaciones legales y no con intenciones sancionatorias u otras desviadas sin excederse del marco reconocido a su fa-

cultad sin duda excepcional, pero no anormal; y que por ello, tampoco deja marco legal para la postulada rectificación contradictoria del acto impugnado; no pudiendo merecer mejor acogida la solicitud de indemnización, planteada por primera vez en esta vía, y concretada numéricamente en el escrito de conclusiones, sin el menor razonamiento que respalde el montante asignado convencionalmente a la indemnización.

Para evitar equívocos sobre el alcance de esta Sentencia, importa recordar que juzga y decide sólo un acto determinado producido en un período de las relaciones administrativas entre la Administración y el accionante, y por lo tanto nada prejuzga sobre eventuales situaciones ulteriores en las que tales relaciones puedan haber cambiado en la materia de autos, a los efectos de una nueva solicitud de pasaporte." (*Sentencia de 25 octubre 1971, Sala 4.ª, Ref. 4.269.*)

B. Sanciones: impugnación; requisito del previo pago.

Vid. XVII, F.

XI. EXPROPIACIÓN FORZOSA

A. *Jurado Provincial de Expropiación: interposición de recurso de reposición por la Administración expropiante contra acuerdo del mismo.*

"La primera cuestión que ha de resolverse en este recurso de apelación interpuesto por la representación de don Francisco Javier F. C. contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, es la suscitada ya por dicha parte en la demanda formalizadora del recurso, y reproducida, en esta segunda instancia, en un escrito de alegaciones, referente a la nulidad, que postula, del acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de Huesca de 8 enero 1969 resolutorio del recurso de reposición, por haber sido admitido y parcialmente estimado el interpuesto por la Jefatura Provincial de Carreteras de aquella provincia contra el Acuerdo del propio Jurado de 23 octubre 1958.

Con relación al enunciado problema jurídico, es suficiente tener en cuenta que la Ley de Expropiación Forzosa de 16 diciembre 1954 dispone, en su artículo 35, párrafo 2.º, que la resolución del Jurado Pro-

vincial se notificará a la Administración y al interesado, y en su artículo 126, que ambas partes podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que sobre el justo precio se adopten, para que se ponga en forma clara de manifiesto la legitimación de la Administración expropiante para impugnar, en reposición, el acuerdo del Jurado de Expropiación, así como que, siendo admisible el recurso, puede ser estimado total o parcialmente, sin que ello suponga infracción de los artículos 56 de la Ley de la Jurisdicción, 110 de la de Procedimiento Administrativo y 37 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado invocados por la parte apelante en su escrito de alegaciones, pues todos ellos se refieren al proceso de lesividad supuesto totalmente distinto al que examinamos, pues esa posibilidad impugnatoria, en vía jurisdiccional, que se concede a la Administración, no puede considerarse obstativa al ejercicio de los recursos ordinarios procedentes contra el acto administrativo que no adquirió aún el carácter de firme, cuando la Administración fue parte en el expediente y ha de atribuírsele la cualidad de interesada conforme a los artículos 22 y 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En consecuencia, al estimarse la legitimación de la Jefatura provincial de Carreteras de Huesca para impugnar en reposición del acuerdo del Jurado de Expropiación de la misma provincia, y la posibilidad, por tanto, de estimación de la reposición, resultan inoperantes las alegaciones que por la misma parte recurrente se formulan, tanto con relación a principio de la "reformatio in pejus", como a los de congruencia procesal y respeto de los actos propios, puesto que al estimarse procedente la reposición producida por la Jefatura de Transportes de Huesca, es manifiesto que el Jurado Provincial de Expropiación pudo estimar parcialmente el recurso, sin que ello suponga infracción de dichos principios jurídicos." (Sentencia de 2 octubre 1971, Sala 5.ª, Ref. 3.764.)

B. *Justiprecio:*

a) *Aplicación de criterios de la Ley del Suelo a valoración de terrenos expropiados por entidad local por razones no urbanísticas: principios de equivalencia y conversión.*

"De esta capital distinción, y el carácter no expansivo de las normas valorativas del derecho urbanístico, cabalmente por su naturaleza específica, según se ha cuidado de destacar la jurisprudencia (así, en la Sen-

tencia del Tribunal Supremo Sala del 15 noviembre 1969), se infiere, con facilidad, que la valoración de unos terrenos expropiados por el Ayuntamiento de Manresa por razón no urbanística, o al menos, sin que conste, inequívocamente, que es para una finalidad de las que se comprenden en el ámbito de la Ley del Suelo, o para llevar a cabo una previsión del planeamiento para el establecimiento de servicios de equipamiento social, deberá hacerse siguiendo, preferentemente, el criterio valorativo del artículo 38,1) de la Ley de Expropiación Forzosa, y si la evaluación ajustada a este criterio, no resultare conforme con el “valor real”, por el estimativo adecuado para conseguir este “valor real”, dentro de la libertad electiva que dice el artículo 43 de aquella Ley; pero sería erróneo colegir de aquí que no pudiera acudir, cuando la preferente regla del artículo 38,1) es inaplicable, justamente, porque conduce a un valor no real, a una estimación basada en las posibilidades de edificación, que es el objetivo pretendido por el legislador mediante la instauración del sistema de los artículos 85,5) y 88,1) de la Ley del Suelo, porque dentro de la normativa abierta del artículo 43 de la Ley de Expropiación, caben los criterios que sirven al fin de determinar el “valor real”, y este valor, podrá obtenerse, actuando con factores reales, partiendo de que el precio del suelo viene dado en función de la edificabilidad, esto es, estimándolo en la cantidad que signifique una repercusión normal—ni infravalorada ni especulativa— en el coste total de la edificación.

A este objetivo de que el “precio” del suelo responda a un porcentaje—a una repercusión justa— del coste previsible de la edificación, obedece el sistema enunciado en los artículos 85,5) y 88,1) de la Ley del Suelo, y, en directa relación, lo que se regula en el Decreto de 1956, y también sirve al objetivo de buscar un precio justo, en relación con el coste total de la edificación, el sistema que, por caminos distintos del establecido en aquel Decreto, llevan a señalar el precio de los solares en un porcentaje del coste total del edificio (que alguna norma oficial, como la Ordenanza 5.^a, 3.^a de las aprobadas por Orden del 20 mayo 1969, fija en el máximo del 30 por 100) y que tratándose de “terrenos” no urbanizados, requerirá una reducción representada por el coste de conversión de “solares”, entendido este término en su significación urbanística; y aunque es cierto que del sistema de coeficientes se ha dicho que puede llevar a resultados por bajo del “valor real”, que es el que quiere el legislador (en la Ley de Expropiación Forzosa, como se infiere de su artículo 43), significará esto, si así ocurriera, que en tal evento

deberá acudir a otro criterio estimativo más adecuado para una evaluación que haga realidad lo que se ha calificado por la jurisprudencia de principio de equivalencia (así en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 5.ª) del 20 marzo actual), o de principio de conversión (así en la sentencia de la misma Sala del 21 de marzo), más no que tenga que rechazarse, *ab initio*, aquellos métodos valorativos, válidos, en líneas generales." (Sentencia de 7 octubre 1971, Sala 5.ª, Ref. 3.875.)

b) *Alteración de valor posterior a la fecha de incoación del expediente.*

"Por el contrario, en parte está fundada la objeción atinente al justiprecio de lo edificado, pues también esta Sala al enjuiciar casos idénticos al presente, relativos a la misma expropiación, como tipo medio, asignó el valor de 1.500 pesetas el metro cuadrado sin que se haya justificado que la casa ahora tenida en cuenta reúna mejores condiciones que las del mismo paraje, anteriormente valoradas con el tipo expresado; ni tampoco se han evidenciado deméritos que aconsejen una reducción de aquél, pues si bien consta que el propio Ayuntamiento expropiante con fecha 4 noviembre 1969 —es decir, casi seis años después de iniciado el expediente expropiatorio (17 enero 1964)—, declaró en estado de ruina total e inminente la casa, es obvio que tal circunstancia no concurría al tiempo de iniciar el expediente, pues en la hoja de aprecio de la corporación no se consigna tal estado de ruina, antes por el contrario, allí se dice que se encuentra la casa en el final del segundo periodo de vida; lo que dista sobremanera de la situación calamitosa a que antes se hace mérito; viniendo a corroborarlo además el propio Jurado en su acuerdo de 8 mayo 1969, pues en tal resolución, tomada por unanimidad y con la asistencia del Arquitecto consistorial, se declara "que se trata de edificio con fachada a dos calles y en buen estado de conservación". *Que si con arreglo a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa no pueden beneficiar al expropiado las alteraciones posteriores a la incoación del expediente expropiatorio en justa correspondencia tampoco le podrán perjudicar los menoscabos que en tal periodo posterior puedan irrogarse.*" (Sentencia de 4 octubre 1971, Sala 5.ª, Ref. 3.778.)

c) *De finca urbana: no debe incluirse en su cálculo indemnización por traslado de vivienda.*

“Acerca de la primera de esas dos cuestiones, conviene advertir que no la suscitaron los dueños de los bienes en vía administrativa, para que se hubiese abordado en los actos a que se contrae la impugnación, por lo que debió quedar al margen de revisión jurisdiccional, en armonía con la sentencia, entre otras, de 4 noviembre 1967; pero independientemente de lo anterior, hay que advertir, respecto del alcance de la pretensión indicada, que, dentro del justiprecio de una finca urbana sometida a expropiación, no puede comprenderse como partida complementaria cuando aquélla la habitan el propietario y su familia, según ocurre en los casos que contempla el actual proceso, el importe del perjuicio que se irroge con el inevitable traslado a otra vivienda, conforme entiende la sentencia apelada, porque ese concepto se encuentra abarcado, implícitamente, en las consecuencias derivadas de la expropiación y que son objeto de las medidas que se adoptan al tasar, circunstancia que implicaría, si no prosperase, una duplicidad valorativa, y menos justificación ofrece, a fin de que resulte viable la decisión del juzgador de instancia que se examina, los motivos legales que éste invoca —artículo 44 de la Ley de 16 diciembre 1954 y 114, número 9.º, de la de arrendamientos urbanos—, puesto que, aparte de las dificultades que causa su aplicación analógica, tales normas afectan a relaciones arrendaticias que aquí no existen y, especialmente, a la indemnización reservada a los ocupantes de viviendas o locales de negocio en la hipótesis de que se expropian.” (*Sentencia de 29 septiembre 1971, Sala 5.ª, Ref. 3.757.*)

d) *De derecho de arrendatario de local de negocio: prevalencia de criterios.*

“A la vista de cuanto antecede es obvio que la indemnización fijada por la Administración resulta notoriamente inferior al perjuicio real experimentado por el arrendatario expropiado, echándose de ver que aquélla ha prescindido del valor del traspaso cuando es lo cierto que existía un informe de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación —entidad oficial especializada en la materia y ajena a los intereses en juego— que suministraba los datos necesarios para fijar, con un margen discrecional, el precio del traspaso; *dato éste que debe tenerse en cuenta en*

primer término no pudiendo utilizarse el criterio de la capitalización de la diferencia de renta, como hizo la Administración, pues el último sistema—dado su carácter supletorio— es sólo idóneo cuando no pueda llevarse a cabo la fijación de la prima de traspaso.” (Sentencia de 11 octubre 1971, Sala 5.ª, Ref. 3.879.)

e) *De finca rústica próxima a núcleo urbano: criterios para la determinación de su valor.*

“Y comenzando con el examen del justiprecio correspondiente a la parcela señalada con el número 2, perteneciente al recurrente señor R. M., ha de advertirse que siguiéndose por la Administración y acogiendo por el Jurado, el criterio mantenido reiteradamente por nuestro T. S., dulcificando el rigor literal de los artículos 36,1 y 39 de la Ley de Expropiación Forzosa, de que para obtener el valor real de una finca destinada a cultivo agrícola, cual ocurre con la de autos, no pueden desconocerse los factores urbanos cuyo radio de influencia le alcancen, sentencias entre otras de 13 mayo, 20 y 27 septiembre 1967, 28 junio y 2 diciembre 1968 y 10 mayo 1969.” (Sentencia de 25 septiembre 1971, Sala 5.ª, Ref. 3.516.)

C. *Intereses de demora: posibilidad de su fijación de oficio por la Jurisdicción contenciosa.*

“Tanto la Abogacía del Estado, como la defensa del Ayuntamiento de Zaragoza, que actúa como codemandado, al contestar a la demanda solicitan en el suplico de sus respectivos escritos, la inadmisibilidad parcial del recurso, en cuanto se refiere a la pretensión de la parte actora de que se le paguen los intereses por demora en la tramitación del expediente, fundando tal solicitud en que esta Jurisdicción no puede entrar a conocer de una materia que no fue resuelta en el Acuerdo recurrido, ya que con ello se infringiría el artículo 82 en relación con el 37 de la Ley Jurisdiccional; pero si se tiene en cuenta, que a tenor de lo preceptuado en el artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio, sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante, culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio desde la

iniciación de tal expediente, hasta el momento en que se haya determinado aquél, incluso con efectos retroactivos, es claro que no puede privarse al recurrente del pago de esos intereses, cuando, como sucede en el caso presente, el plazo transcurrido desde la iniciación del mismo (12 enero 1967) hasta su terminación (24 mayo 1968), fue superior a los indicados seis meses, sin que sea necesario que el Jurado se haya manifestado en el Acuerdo recurrido sobre este aspecto, ya que se trata de una materia accesoria de la principal, según viene reconociéndose en forma reiterada por nuestro Tribunal Supremo, entre otras, en sus recientes Sentencias de 29 enero, 8 marzo y 19 abril de este año 1969, a las que puede añadirse la de 10 noviembre 1966, llegándose a especificar en la primera de las citadas, que ese pago es apreciable de oficio; sin que, en consecuencia, proceda aceptar la causa de inadmisibilidad citada, debiendo hacerse su liquidación en ejecución de Sentencia; sin que, por otro lado, exista razón para remitir el problema a otro proceso, originando una innecesaria dilación, opuesta a elementales principios de economía procesal, máxime cuando el artículo 136 del Reglamento de Expropiación Forzosa, en relación con el 42 de la Ley Jurisdiccional, admite la posibilidad de que se reclamen simultáneamente." (*Sentencia de 6 octubre 1971, Sala 5.ª, Ref. 3.783.*)

XII. URBANISMO

A. *Licencia de construcción: principio de igualdad ante la ley; precedentes administrativos al margen de la normatividad aplicable.*

Vid. XIII, B, a).

B. *Planeamiento urbanístico:*

a) *Efectos: recobro de las libres facultades dominicales; régimen legal en el caso de terrenos no edificables.*

"Si bien el artículo 56 de la Ley del Suelo atiende a prevenir, como el Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente en múltiples sentencias, entre las que se encuentran las citadas por el actor, que la limitación de las facultades dominicales del propietario de terrenos sujetos a los planes urbanísticos no se perpetúe indefinidamente, a cuyo fin se

ñala un plazo a contar desde la aprobación definitiva del correspondiente Plan, transcurrido el cual sin que la Administración hubiere expropiado aquéllos, y previa una nueva oportunidad a ésta, ya provocada por el interesado en términos conminatorios, para que lleve a cabo la expropiación, el titular dominical recupera por imperativo legal la plenitud de sus facultades si es que la Administración no hubiere atendido el requerimiento oportunamente, no es menos cierto que el propio legislador, para el caso de que se trate de los llamados espacios libres y con la finalidad de evitar la supresión y pérdida de terrenos destinados a tal uso urbanístico, como zonas verdes, parques y jardines, etc., ha precavido su perjuicio, ya por el constante acoso que sufren de los intereses contrapuestos que tienden a incrementar los volúmenes de edificación, ya como consecuencia de la atonía administrativa, o de la imposibilidad material de signo económico de ejecutar el Plan en tiempo, instrumentando al efecto un severo control y rigurosas formalidades para la alteración de los espacios libres proyectados, y sancionando radicalmente y sin paliativos la mutación de destino cooperada al margen de esta Ley de 2 diciembre 1963, complementaria de la de 12 mayo 1956, ante lo cual ha de concluirse, tal y como se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencia de 7 junio 1969, que la norma general del artículo 56 de la Ley del Suelo debe conjugarse con la especial contenida en la Ley de 1963, de suerte que, sin nuevas omisiones dilatorias, se armonice el ejercicio de las facultades y deberes municipales de índole urbanística, enunciados en la Ley del Suelo y desarrollados en los Reglamentos de 5 marzo 1964 y 7 abril 1966, con los derechos dominicales de los administrados.

Si, según se ha razonado, resulta lógicamente impensable una autorización administrativa para edificar sobre terrenos destinados a zona verde en tanto que tal destino no sea adecuadamente reordenado mediante el procedimiento establecido en la Ley de 2 diciembre 1963, es claro que *no puede reputarse jurídicamente ajustado a Derecho y válido el acto, ya expreso, ya presunto, en virtud del cual se alcanza un resultado contrario a la "ratio legis" inspiradora de la normativa vigente en la concreta cuestión de los espacios libres, por lo que en modo alguno cabe aquí acudir al expediente del silencio administrativo positivo para lograr por una vía subsidiaria y supletoria de la actividad de la Administración lo que ésta, por ser ello inviable y carecer de su presupuesto esencial e inexcusable como es la posibilidad de existencia, no habría podido otorgar nunca o hubiera sido nulo de pleno derecho, a tenor*

del artículo 2 de la Ley de 1963, si se hubiere otorgado, no siendo ocioso recordar en esta ocasión la reiterada doctrina del Tribunal Supremo conforme a la que el silencio positivo no es panacea que sane aquello que en sí mismo contiene el germen de su incurable enfermedad, ni esponja que limpie de los vicios y defectos ínsitos en la misma esencia del acto. Sentencias de 3 octubre 1963 y 3 noviembre y 9 diciembre 1964.

Mucho menos puede justificar la pretensión del demandante, aunque se comprenda su pensamiento ante la invasión de la zona verde consumada por otros administrados como resultado de ese acoso a que se refiere el Preámbulo de la Ley de 1963, el hecho de que se haya edificado, aun con licencia municipal, en terreno destinado a espacios libres, pues obvio es que *el precedente violador del orden jurídico no es título para conculcarlo una vez más, ni so pena, de desnaturalizar el principio, es posible invocar en tal caso el de igualdad.*" (Sentencia de 23 de junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.841.)

b) *Validez y ejecutoriedad: inexistencia de planes parciales.*

"Además, tampoco ofrece duda la naturaleza y significación que poseen los planes generales de Ordenación Urbana, la validez y ejecutoriedad propia que éstos tienen, con independencia de que sean o no desarrollados por planes parciales, según se viene reconociendo por la doctrina jurisprudencial, entre otras en las sentencias de 14 marzo y 14 junio 1967, y la más reciente de 18 diciembre 1970, siendo innecesarios estos últimos cuando existen unas Ordenanzas Municipales que regulan de modo completo y detallado el uso de esas actividades urbanísticas, de tal modo, que, según ocurre en este caso, con la generalización que comprende el Plan Comarcal y la referencia más específica de las Ordenanzas, que permite conocer las características de urbanización de cada zona, es bastante para admitir, siempre que proceda, la inclusión de las fincas en el Registro Público de Solares y sin que con ello se contradiga la doctrina que se contiene en las sentencias citadas por la parte apelante, de 21 noviembre y 12 diciembre 1967, ya que en estas últimas no se afirma que el Plan General de Ordenación Urbana carezca de fuerza vinculante en tanto se aprueben los Planes Parciales precisos para su ejecución, pues lo único que expresan, es que si para realizar cualquier actuación administrativa en esta materia se necesita la concurrencia de ciertos requisitos que el Plan General no comprende, la misma no podrá tener eficacia hasta tanto no se lleve a cabo en el correspon-

diente *Plan Parcial*, puesto que si en las citadas sentencias se denegó la inclusión de ciertos inmuebles en el *Registro Municipal de Solares*, fue por el hecho de que el *Plan General de Ordenación* —único aprobado y existente— no contenía elementos de juicio suficientes para apreciar la concurrencia de los requisitos que se exigen por los preceptos legales antes mencionados, lo cual es inaplicable al supuesto que ahora se contempla, teniendo en cuenta las circunstancias que en el mismo concurren y que desde luego definieron de las referentes a las de tales sentencias, por lo que resulta evidente cómo este motivo de impugnación no puede prosperar.

En efecto, cuanto se alega por la parte recurrente no desvirtúa la realidad patentizada en autos, de que la edificación objeto de esta litis es inferior en volumen al 50 por 100 fijado para este sector de Santander en la vigente *Ordenanza Municipal* y este hecho legitima de modo absoluto los acuerdos impugnados a tenor del inciso a) del apartado 5.º del artículo 5 del citado *Reglamento de Edificación Forzosa* y artículos 142 y 144 de la *Ley de Régimen del Suelo*; por esto, además de lo aducido en este aspecto en la sentencia apelada, que desde luego se acepta, hay que concluir en que *para declarar solar una finca y ordenar su inscripción en el correspondiente Registro, no es necesaria la existencia de ningún plan de urbanización concreto, bastando con que tal finca se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el número 3.º del artículo 142 de la Ley de Régimen del Suelo y su construcción sea insuficiente con arreglo a las Ordenanzas Municipales en vigor, conforme al inciso a) del precepto reglamentario anteriormente aludido, siendo lo que sucede precisamente en el supuesto contemplado en autos.*” (*Sentencia de 4 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.622.*)

C. *Solares e inmuebles de edificación forzosa:*

a) *Requisitos para declarar solar una finca y ordenar su inscripción.*

Vid. XII, B, b).

b) *La desestimación de la inclusión de finca en el Registro es revisable en cualquier momento por la Corporación Municipal.*

“Debe además indicarse, también como aclaración jurídica previa, que nada obsta a los actuales acuerdos en debate, dictados en el año 1967,

que el Ayuntamiento de Vitoria y la Comisión Provincial de Arquitectura y Urbanismo de Alava, tres años antes, hubieran desestimado la inclusión de esta misma finca en el Registro Municipal de Solares. Efectivamente, *la vinculación de las Corporaciones Locales a sus actos, más rigurosa que en la Administración Central, sólo se produce cuando sus acuerdos son "declaratorios de derechos subjetivos o que hubieran servido de base a una resolución judicial"*, según el artículo 369 de la Ley de Régimen Local. Y nada de ello se produce cuando el Ayuntamiento deniega la inclusión de una finca en el Registro de Solares, pues tal no supone que los arrendatarios adquieran un derecho a que en lo sucesivo no se realice. Muy al contrario, se trata simplemente de una resolución municipal, en función de sus atribuciones urbanísticas, que la Corporación puede modificar en cualquier momento, pues tal posibilidad de actuación es inseparable de su gestión en los intereses públicos. Además, *al margen de que el régimen de edificación forzosa se haya alterado en el transcurso de esos tres años, las apreciaciones en esta materia son, con frecuencia, necesariamente temporales, pues implican una referencia a situaciones movedizas, como la construcción en la zona en que radica la finca litigiosa, que puede modificarse en un plazo a veces corto.*" (Sentencia de 2 abril 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.470.)

D. *Edificaciones ruinosas: Coste de reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio: criterios para su determinación.*

"Que la valoración conjunta de edificio y solar basada exclusivamente en la renta anual no se acomoda a lo que dispone el apartado b) del artículo 172 de la Ley de 12 mayo 1956 que manda evaluar sólo el edificio en su actualidad, o sea, según el estado al presente de la construcción, la que por tanto según se ofrezca tiene que guiar la operación con esa realidad material, pues el valor en rentas, siempre circunstancial, actúa sobre el de la totalidad del inmueble, solar y construcción, con lo que en la capitalización de rentas entran ambos elementos y restado después, únicamente el precio de solar, tal sustracción queda incompleta, no respondiendo tampoco en este aspecto y especialmente sin contraste con el otro a la norma mencionada de observancia." (Sentencia de 11 octubre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.089.)

XIII. ADMINISTRACIÓN LOCAL

A. *Competencia municipal. En materia de transportes: concurrencia con la competencia de la Administración estatal y función coordinadora de ésta.*

Vid. VI.

B. *Licencias:*

a) *De construcción: Juego del principio de igualdad ante la ley; precedentes administrativos al margen de la normatividad aplicable.*

“Dando por cierto que el último de los extremos citados constituye el principal argumento de los esgrimidos por el recurrente, en cuanto resumen gran parte de los anteriores y sintetiza toda la esencia del recurso, bueno será advertir, en réplica al mismo, la dificultad de fundamentar la oposición en un hecho que parte de la circunstancia acreditada de que el mismo actual recurrente obtuvo en 1963, en virtud de los efectos del silencio administrativo, licencia para construir un grupo de 16 viviendas con cuatro plantas y de bastante mayor altura que la permitida por las Ordenanzas vigentes en Murcia, pues *si este llamado principio de igualdad constituye una auténtica conquista del Derecho y de la Sociología en oposición a trasnochados privilegios, ello ha de ser entendido en tan justas proporciones que ni permitan, de un lado, distingos personales inadmisibles, ni conduzcan, a través del error o la negligencia circunstancial, a la quiebra definitiva de todo el ordenamiento jurídico de los municipios, que se daría si se perpetuara “ad aeternum” el tal error o la negligencia que surgieron ocasionalmente en un momento cualquiera, pues en tal caso los perjuicios que ocasionaría este principio serían mayores que los que trata de remediar, amén de que un acto “contra legem” no puede justificar otros subsiguientes, sino antes bien, servir de aviso para soslayar su repetición y de espolique para evitar posteriores inadvertencias.*

En idéntica línea de razonamientos, esta Sala tiene en cuenta, efectivamente, que *el Fuero de los Españoles proclama la igualdad de todos ante la Ley como uno de sus postulados programáticos, que hace juego con las tendencias igualatorias de la época y constituye una exigencia insoslayable de la sociedad en el terreno de la aplicación de las leyes,*

de la misma manera que el artículo 2.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales determina que la intervención de las mismas en la actividad de sus administrados se ajustará, en todo caso, al principio de igualdad ante la Ley, y teniendo las Ordenanzas esta fuerza tanto para las corporaciones que las dictan como para los administrados, es evidente que ni los Ayuntamientos pueden aplicarlas "ad libitum" ni aquéllos sustraerse a su cumplimiento, pero tal declaración es más admonitiva que dispositiva si por ello ha de entenderse que desde el momento en que el Ayuntamiento de Murcia concedió en una ocasión por silencio administrativo una licencia para construir, contraviniendo la Ordenanza del Plan General de Edificación de la Huerta, quedará vinculado a proceder siempre de igual manera reflexiva y conscientemente, lo mismo porque los planes de ordenación tienen una vigencia indefinida a tenor del artículo 36 de la Ley del Suelo, como porque sería temerario entender que el citado artículo del Reglamento de Servicios contiene un efecto derogatorio de lo que ha sido aplicado indebidamente o de lo que se dejó de aplicar sin razón justificada, ni mucho menos crea derechos subjetivos en favor de ulteriores peticionarios, y con más razón si el ahora solicitante es el mismo que se benefició anteriormente con la negligencia municipal, porque en tal caso desaparecería la relación comparativa entre un elemento personal agraciado y otro agraviado, al venir confundidos los dos términos en la persona del señor R., quien solamente por la vía de la paradoja podría quejarse del trato especial de que fue objeto el mismo en el año 1963; y aun siendo muy significativa la sentencia del Tribunal Supremo de 17 mayo 1967, en la que se aplicó con todas sus consecuencias el principio de igualdad a un solicitante de una licencia para edificar hasta determinada altura, se impone la necesidad de acudir en cada supuesto a las particularidades individualizadoras que delaten en qué casos se encuentran los Tribunales ante caprichosas voluntades administrativas proteicas y en qué otros han relevado un auténtico propósito de mantener una directriz determinada, aunque por razones, no bien comprobadas, haya sufrido quiebras." (Sentencia de 16 octubre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.097.)

b) *De apertura de establecimiento: Doctrina general; actividades mercantiles de extranjeros en España.*

"Efectivamente, la disposición adicional segunda de la Ley de Régimen Local, establece que los Ayuntamientos de Soberanía de Ceuta y Me-

lilla se regirán por esta Ley en cuanto no se opongan a la de 30 noviembre 1944, referente al régimen de dichas ciudades y el Reglamento de Organización mencionado en sus artículos 435 a 438 dicta disposiciones especiales para Ceuta y Melilla, pero ni estas disposiciones, ni la Ley de 22 diciembre 1955, que derogó la de 1944, se refieren para nada a la restricción del comercio por parte de extranjeros, máxime cuando la declaración conjunta hispano-marroquí de 7 abril 1956 garantiza las libertades y los derechos de los españoles establecidos en Marruecos y de los marroquíes establecidos en España, en los órdenes privado, económico, cultural y social, sobre la base de la reciprocidad y del respeto de sus soberanías respectivas, y tradicionalmente en España se ha permitido a los extranjeros el ejercicio de sus profesiones o industrias (Novísima Recopilación, Ley Diez, Título Segundo, Libro Sexto), al igual que lo hace el moderno Derecho Internacional, sin poderse olvidar, que actualmente el Código Civil, ordena, que los extranjeros gocen en España de los derechos que las Leyes civiles conceden a los españoles, salvo lo dispuesto en Tratados Internacionales; que la legislación que cita el señor Abogado del Estado y otra que se enumera en la sentencia de esta Sala de 11 marzo 1965, dictada para un caso análogo de la misma ciudad, en nada se opone a la concesión de la licencia interesada, pues como se dijo en dicha sentencia, *el grueso del esfuerzo legislativo en materia del estatuto jurídico del extranjero en España, se ha encaminado a controlar la posesión por parte de ellos de bienes inmuebles en el suelo patrio, así como determinadas actividades relacionadas con nuestros asuntos marítimos, amén de otra serie de disposiciones, sobre participación de las mismas en sociedades españolas; pero, como se deduce de ese conjunto de medidas limitativas de los derechos potenciales del extranjero en nuestra Nación, la zona menos afectada por el intervencionismo estatal, ha sido la relacionada con la actividad mercantil individual en nuestra patria, de dichos extranjeros.*

Licencia municipal en general, es término equivalente al de autorización administrativa siendo conceptuado por la doctrina y por el Tribunal Supremo —Sentencias de 22 febrero y 8 mayo 1965, 18 abril 1965, 11, 18 y 30 diciembre 1967—, como una declaración de voluntad de la Administración Pública, con lo que se permite a otro sujeto público o privado el ejercicio de un derecho, de que ya era titular, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio, con relación a aquella zona del orden público que el sujeto autorizante debe titular, no implicando tal licencia o autorización administrativa, transferencia de derechos del Ente Público al sujeto privado, sino la simple eliminación de unas cortapisas establecidas

previamente en el Ordenamiento jurídico, al objeto de que el ejercicio de ciertos derechos por el particular no puede hacerse sin un cierto control por parte de la Administración; que los Ayuntamientos tienen facultad para intervenir la actividad de un administrador mediante el sometimiento de la misma a previa licencia, facultad que reconocen los artículos 101 y 122 de la Ley de Régimen Local, y desarrollan los artículos 1, 2, 6, 8 y 22 del Reglamento de Servicios, en el sentido, de que dicha intervención se ajustará, en todo caso, al principio de igualdad ante la Ley (artículo 2), siendo su contenido congruente con los motivos y fines que lo justifiquen, y si fuesen varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual (artículo 6) y en materia de licencia de apertura de establecimientos industriales y mercantiles, la misma tenderá a verificar si los locales o instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuviesen dispuestas en los planos de urbanismo debidamente aprobados (artículo 22), de donde se ve, que tal facultad es reglada y no arbitraria, como con reiteración tiene declarado el referido Tribunal, por lo que la denegación de licencia de apertura ha de fundamentarse en motivos objetivos, referentes al local o instalación, el que por sus condiciones objetivas pueda resultar molesto o peligroso a alguno o a todos los miembros de la comunidad vecinal, por lo que carecen de fuerza y consistencia legal las fundamentaciones de tipo subjetivo (Sentencia de 9 abril 1962), y que ante la inexistencia de Ordenanza prohibitiva de la instalación en la zona en que ésta radica, el acuerdo denegatorio, ofrece el peligro de una inseguridad jurídica y de un inaceptable arbitrio municipal en materia de respeto a la fundamental libertad de trabajo profesional, cuya reglamentación, y posibilidad de imposición de limitaciones, han de estar siempre basadas en precisas normas preexistentes —Sentencia de 2 marzo 1963—.” (Sentencia de 15 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.660.)

C. Régimen especial de Madrid:

a) *Servicio de auto-taxis: competencias del municipio y de la Administración Central para su organización y prestación.*

“Con el fin de delimitar a sus debidas proporciones la cuestión suscitada en este recurso contencioso-administrativo, conviene señalar los siguientes antecedentes: a) que dictado el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transporte en Automóviles Ligeros aprobado por

Orden de 4 noviembre 1964, fue objeto por parte del propio Ayuntamiento de Madrid de recurso contencioso-administrativo en el que se solicitaba la anulación parcial del mismo con respecto a la Corporación accionante por invadir la esfera privativa de ella y en el que recayó sentencia de esta misma Sala con fecha 17 diciembre 1966, por la que se desestimaba el recurso interpuesto por cuanto no se entendía entonces opuesto a derecho en el aspecto concreto que se impugnaba el citado Reglamento Nacional cuestionado, toda vez que es necesario que se dicte por el Ayuntamiento la correspondiente Ordenanza Municipal sobre tal servicio y en ese momento es cuando podría dilucidarse si existe o no la interferencia o intromisión que se denuncia por aquella Corporación; b) posteriormente el Ayuntamiento de Madrid elaboró la referida Ordenanza reguladora del citado servicio público, que fue aprobada por el Pleno el 31 enero 1968 y la que fue remitida a la Dirección General de Administración Local a los fines de su fiscalización y ulterior aprobación definitiva, poniéndose por este Centro Directivo ciertos reparos y advertencias de ilegalidad a la misma, por estar en pugna con lo dispuesto en el Reglamento Nacional de 4 noviembre 1964 y en vista de ello el repetido Ayuntamiento entabla otro recurso contencioso-administrativo al amparo del artículo 118 de la Ley de esta Jurisdicción, para que se declare la plena y total validez de la referida Ordenanza reguladora del Servicio Municipal de Automóviles con Aparato Taxímetro; y c) tanto la Sala 2.^a de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de esta capital con fecha 8 julio 1968, como en apelación esta Sala del Tribunal Supremo, el 18 de mayo del año actual dictaron sentencia en el meritado proceso especial, por las que desestimando el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid se decreta la nulidad del acuerdo plenario del aludido Ayuntamiento por el que se aprobó la mencionada Ordenanza Reguladora del Servicio Municipal de Automóviles con Aparato Taxímetro.

De acuerdo a como resulta de lo expuesto planteado el problema litigioso, la solución se presenta con evidente sencillez, puesto que teniendo en cuenta es el objeto perseguido con esta nueva reclamación que formula el Ayuntamiento de Madrid, obtener una declaración judicial en el sentido de que, tanto la Orden ministerial de 22 abril 1970, modificativa del artículo 17 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes de Automóviles Ligeros aprobado por Orden de 4 noviembre 1964, como esta misma disposición reglamentaria, no son conformes a Derecho por lo que se refiere al Ayuntamiento de esta capital, cuya competencia es

primaria e inmediata para dictar en esta materia su propia reglamentación, es suficiente para que tal pretensión sea improsperable, con atender a lo prevenido por la sentencia de esta misma Sala de 17 diciembre 1966, puesto que referida a igual cuestión y suscitada por la propia Corporación Municipal, entonces limitada al mencionado Reglamento Nacional y hoy ampliada también a su posterior disposición parcialmente modificativa y que por consiguiente constituye elemento integrante del citado Reglamento, ya sentó con toda claridad la doctrina de que *mientras no se dicte por aquella Corporación la correspondiente Ordenanza sobre el servicio de que aquí se trata y merezca la misma la ineludible aprobación definitiva del Organismo pertinente para ello —en este caso la Dirección General de Administración Local— es cuando podrá dilucidarse con plena efectividad si existe esa interferencia o intromisión que ahora alega en favor del derecho que con este procedimiento pretende conseguir* y puesto que además resulta que se dictaron a su vez sentencias, que este Tribunal ha tenido a la Vista, en primera instancia por la Sala 2.^a de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid el 8 julio 1968 y en apelación y confirmándola, por esta misma Sala el 18 mayo del año actual, por virtud de las cuales se desestima el recurso interpuesto ante esta Jurisdicción al amparo del artículo 118 de su Ley Reguladora, por el tan repetido Ayuntamiento y en donde se decreta la nulidad del acuerdo pleno de dicha Corporación Municipal, por el que se aprobó la expresada Ordenanza del mencionado Servicio Municipal de Automóviles con Aparatos Taxímetros, a consecuencia de los reparos y advertencia de carácter ilegal que opuso para su aprobación definitiva el referido Centro Directivo del Ministerio de la Gobernación, actuando de conformidad a la facultad que a este respecto le confieren las disposiciones legales de aplicación y con lo cual no se encuentra todavía subsanada la objeción que adujo este Tribunal Supremo en su sentencia de 17 diciembre 1966, al recurrirse contra la Reglamentación Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes en Automóviles Ligeros por el Ayuntamiento de Madrid y en la que se declaró, que *mientras subsista el estado actual en cuanto al asunto debatido, la mera existencia de tales disposiciones reglamentarias no constituye en realidad agravio ni intromisión alguna para la Corporación Municipal accionante capaz de dar lugar a la situación que ella por medio del referido recurso jurisdiccional pretende se le ha inferido y con mayor motivo, cuando no es posible prescindir, por cuanto indudablemente afecta a lo que constituye el objeto de lo pedido en la demanda del presente recurso contencioso-administrativo, de la resolución recientemente dicta-*

da por esta propia Sala en 18 mayo del año actual en grado de apelación, puesto que en ella se decreta la nulidad plena de la Ordenanza que elaboró y aprobó el citado Ayuntamiento, quedando de este modo la misma ineficaz y sin validez alguna en Derecho, y por consiguiente, aunque se tratase de un servicio de la exclusiva competencia de aquella Corporación Municipal conforme a su especial legislación, sin embargo se refiere a una materia que entra dentro del ámbito de la superior reglamentación general del Organismo competente del Ministerio de la Gobernación y en base de esta facultad legal que se le confiere, es como se dictó el aludido Reglamento Nacional de 4 noviembre 1964 y su Orden modificativa de 22 abril 1970, ambas disposiciones desde luego ajustadas al Ordenamiento Jurídico en vigor y las que mientras no recaiga una concreta y válida reglamentación especial con respecto a la mencionada materia por parte del Ayuntamiento de Madrid, lo que hasta ahora no ha sucedido, pues la indicada Ordenanza fue anulada judicialmente, es obvio no puede negarse efectividad y aplicación a tales disposiciones emanadas de la Administración Central, debido al carácter que las mismas ostentan.

Concurre de lo antes expuesto un estado tan definitivo y contundente derivado de la tesis sustentada tanto en su fundamentación como también de los respectivos fallos correspondientes a las precitadas sentencias dictadas por este Tribunal Supremo, que resulta preciso acatarlas y respetarlas en sus propios y privativos términos, no sólo por el principio de *uniformidad de doctrina* que se consagra en el procedimiento regulador de esta Jurisdicción, sino que de igual modo por el carácter vinculante de los respectivos Fallos para los sucesivos y futuros procesos que puedan sustanciarse sobre esta misma cuestión y con ello se patentiza la improcedencia del recurso formulado en estos autos por el Ayuntamiento demandante, por ser inatacables las Ordenes ministeriales que se impugnan en la actual situación jurídica existente siendo obligada la plena desestimación del mismo y con independencia de que si posteriormente se varía la ahora contemplada con respecto a la cuestión aquí debatida, es entonces el momento adecuado para discutir y por ende resolver el problema que se formula en este recurso Jurisdiccional; y sin que haya motivos de lo actuado para hacer una expresa imposición de costas, a tenor de lo dispuesto en los artículos 81 y 131 de la Ley de esta Jurisdicción.” (*Sentencia de 3 julio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.922.*)

b) *Gerencia municipal de urbanismo: Régimen legal para la impugnación de sus resoluciones.*

Vid. XVII, E, b).

XIV. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

Personalidad jurídica de los entes institucionales: aptitud de RENFE para impugnar acuerdo de Jurado Provincial de Expropiación.

“La doctrina mantenida por la Sala respecto a la facultad de RENFE para sostener recursos contra las resoluciones de los órganos de la Administración, resulta perfectamente clara ante lo dispuesto en el artículo 4.º, apartado h), de la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas, en el que se expresa terminantemente que “RENFE estará legitimada activamente en la vía administrativa y contencioso-administrativa para impugnar las disposiciones, actos y resoluciones administrativas de cualquier genero, clase, origen, rango y naturaleza”, añadiendo más adelante que “podrá impugnar los actos dictados por el Delegado del Gobierno en el ejercicio de sus facultades de resolución de recursos, que le concede la presente disposición de este Decreto-ley”, por su parte el Decreto-ley de 19 julio 1962, regulador de las facultades de RENFE y el Gobierno, configura la Delegación de éste, como organismo de información y estudio pero sin que pueda atribuirse ni la representación ni la autoridad, que al Gobierno corresponde; aparte de esto, la personalidad de la RENFE está perfectamente reconocida como entidad con personalidad de derecho público, actuando en régimen de empresa mercantil — artículo 1.º del Decreto-ley de 23 julio 1964, en relación con el también artículo 1 del Decreto-ley de 19 julio 1962; por cuyos motivos es indudable la aptitud de la RENFE para acudir a esta vía jurisdiccional contra los acuerdos dictados por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valladolid, facultad que fue combatida por la representación de los señores R. G. y A., si bien se abandonó en el escrito de conclusiones sucintas presentados en estos autos.” (*Sentencia de 25 septiembre 1971. Sala 5.ª, Ref. 3.515.*)

XV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A. Iniciación: presentación escrito en Delegación provincial del Ministerio: fecha.

“Apoya el oponente su alegación de inadmisibilidad en que notificado el hoy actor en 2 febrero 1966 de la desestimación de su recurso de alzada y deducido el contencioso-administrativo en 1 marzo 1967 lo está

notoriamente fuera del término establecido en el artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción y sin que el plazo se interrumpiera —añade— por la reposición entablada el 2 marzo 1966, pues al no presentarse su escrito ante la Dirección General de Previsión que dictó el acuerdo recurrido, sino en la Delegación Provincial de Trabajo de Madrid, carece de eficacia legal, en consonancia con el artículo 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo; mas no puede compartirse esta tesis porque autorizado en dicho artículo 126, número 2, el recurso de reposición potestativo, el artículo 66, número 2, de la misma Ley *faculta a los órganos delegados de los Ministerios, con carácter general, a recibir y cursar la documentación que se les presentó con destino a los demás, y claro que semejante entrega registrada surte iguales efectos para la computación de plazo que si se hubiese verificado en el Centro a que aquélla se envía, y como aquí el escrito de reposición se dirigió al Director general de Previsión, decidente de la alzada, la presentación en la Delegación de Trabajo el 2 marzo 1966 fue correcta, conforme al mentado artículo 66, y enteramente válida para que empezara a correr desde ese día el plazo del año de formulación del recurso contencioso, según el número 2 del artículo 58 de la Ley Jurisdiccional, a falta de resolución expresa, por lo que interpuesto en 1 marzo 1967 se halla dentro del tiempo señalado legalmente y, en consecuencia, no puede prosperar el pedimento de inadmisibilidad que se examina.” (Sentencia de 23 junio 1971. Sala 4.ª, Referencia 3.838.)*

B. Caducidad: nulidad de su declaración por falta de advertencia previa.

“El recurrente plantea con carácter previo la cuestión de índole procesal, fundada en que se ha infringido la norma de procedimiento contenida en el artículo 99, apartado 1.º, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 julio 1958, según la reforma introducida por la Ley de 2 diciembre 1963, toda vez que tal declaración de caducidad no fue precedida de la advertencia previa que el expresado precepto establece, lo que desde luego produce la nulidad de las citadas resoluciones administrativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la propia Ley Procedimental, y cuyo alcance no admite limitación alguna respecto a los diversos supuestos que pudieran suscitarse, por lo cual *debe ser interpretada, a diferencia de como sostiene el Abogado del Estado, de un modo general, es decir, para todos los casos a que el mismo se re-*

fiere, siendo también ésta la doctrina que ha suscitado este Tribunal Supremo en caso similar al de ahora por la Sentencia de esta misma Sala de 22 octubre 1969." (*Sentencia de 6 julio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.924.*)

C. *Deber administrativo de dictar resolución.*

"En lo tocante a que se ordene al Ministerio de la Vivienda dictar resolución en el recurso de alzada que confirme o varíe la impugnada, ya se produjo tal decisión desestimatoria, conforme al artículo 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al transcurrir los tres meses desde la interposición de aquél, dejando así expedita al interesado la vía jurisdiccional que ha utilizado, por lo que ejercitado tal derecho dentro de la legalidad, no pertenece ahora al Tribunal sentenciar, como se pide, con invocación del artículo 95 de la propia Ley, que el Ministerio pronuncie otra resolución a satisfacción del interesado, máxime cuando ninguna refutación de fondo, sino sólo de la emanación antes tratada, se hace del acuerdo confirmado en silencio administrativo, lo cual releva también de profundizar más en el tema." (*Sentencia de 19 octubre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.114.*)

D. *Revisión de oficio:*

a) *De contratos de las Corporaciones locales.*

Vid. III.

b) *Revisión por las Corporaciones locales de acuerdos desestimatorios de la inclusión de fincas en el Registro de Solares e inmuebles de edificación forzosa.*

Vid. XII, C, b).

c) *Error de derecho e incongruencia: improcedencia de rectificación por la Administración al margen de la legalidad aplicable.*

"Así las cosas, ha de asentarse el rectificable *error material* o de hecho de la Administración en equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas, transcripciones de documentos y, en ocasiones, en el obrar que le entrañe del interesado, mientras que el

error de derecho se presenta en extravíos o equivocadas declaraciones o reconocimiento de derechos en la contemplación normal de los elementos aportados al expediente seguido para formar juicio por la Administración, del que la misma aparezca únicamente responsable o sea fuera de intervención al efecto del administrado, y desenvuelta semejante doctrina en las Sentencias de la Sala de 21 enero y 13 mayo 1967 y 27 mayo 1969, la desavenencia que la resolución impugnada encuentra entre lo que considera y lo que acuerda la de 11 mayo 1965, podrá traducirse en su incongruencia, mas ésta constituye concepto jurídico distinto al del error de hecho y sujeto por ende a diferente tratamiento normativo, máxime cuando acaece aquí que el acuerdo primero fue bien explícito en declarar el mentado derecho del recurrente a recuperar su depósito dinerario, cuyo pronunciamiento en firme le situó en verdadero de titular de aquél y, en consecuencia, rebasa lo declarado y decidido en el acto de 15 mayo 1965 de la mera materialidad del error de hecho enunciado en el artículo 111 aducido, circunstancia sustancial de valoración que impide el juego del precepto en el caso de litis, ante la expresa prohibición indicada, a modo de regla general, de los artículos 37 y 110 susodichos, determinador éste, en relación con el 109, de los requisitos a llenar por la Administración para anular de oficio sus actos creadores de derechos señalándola camino positivo a ello, y al no recorrerle y aplicar en cambio inadecuadamente el artículo 111 de la Ley de 17 julio 1958, incumpliendo los trámites de rigor, quebrantó la glosada legalidad en el intento de rectificar la resolución de 15 junio 1965, invalidándola, ya que a esto equivale dictar la de signo tan radicalmente antagónico, como desestimar el recurso anteriormente estimado.” (Sentencia 2 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.579.)

XVI. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Recurso de reposición:

— *Plazo de interposición en el caso de notificaciones defectuosas.*

Vid. XI, A.

— *Interpuesto por la Administración expropiante contra acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación.*

Vid. II, C.

XVII. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A. *Naturaleza, extensión y límites:*a) *Facultades de apreciación de oficio.*

“En cuanto a los posibles vicios de nulidad existente en el expediente administrativo, y muy especialmente en cuanto se refiere a la constitución del Jurado, *nulidad que aun no habiendo sido pedida de modo expreso por las partes*, antes al contrario, solicitada declaración sobre el fondo de la cuestión debatida, *puede y debe ser examinada de oficio por los Tribunales*, cabe aceptar, por las obvias razones de economía procesal y las especiales concurrentes en el caso, los razonamientos del Tribunal “a quo”, no atacados en las apelaciones interpuestas.” (Sentencia de 13 octubre 1971. Sala 5.^a, Ref. 4.013.)

b) *Naturaleza revisora.*

“En cuanto a la indemnización que por concepto de daños y perjuicios se insta “*ex novo*” ante esta Jurisdicción en razón de la imposición de la servidumbre radioeléctrica del Gonio V H F, para el supuesto de que se considerase ser conforme a derecho las resoluciones atacadas, quedando diferidos al período de ejecución de sentencia la determinación de la cuantía de los mismos, como quiera que aquéllos no han sido objeto de tratamiento en el planteamiento administrativo originario, esta pretensión *resulta inadmisibile teniendo en cuenta la naturaleza especial—esencialmente revisora—de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, la que en modo alguno puede pronunciarse sobre cuestiones no debatidas y resueltas en vía administrativa, lo que es suficiente para su inoperancia; pero aun admitiendo en el terreno dialéctico que fuese procedente su estudio y viable la indemnización que se reclama, visto el artículo 54 de la Ley de 21 julio 1960, que establece “los daños y perjuicios que se causen en los bienes afectados por las servidumbres a que se refieren los artículos 51 y 53, serán indemnizables si a ello hubiere lugar, aplicando las disposiciones sobre expropiación forzosa”; a lo que se contraen también los artículos 5.º y 9.º del Decreto de 21 diciembre 1956, lleva consigo que si hoy el recurrente se cree con derecho a obtener alguna indemnización, deberá ésta solici-

tarla en vía administrativa, en la forma y términos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa de 6 diciembre 1954 y en su Reglamento de 26 abril 1957, y sólo contra el acto administrativo resolutorio de tal petición cabrá recurso jurisdiccional, en cuyo único momento podrá la jurisdicción pronunciarse sobre el particular." (*Sentencia de 18 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.665.*)

Vid. también XI, B, c).

c) *Cuestiones de indole laboral:*

"De la contemplación de cuanto antecede se deduce que el asunto litigioso presenta una *incompetencia de jurisdicción*, ocasionada por resolver esta materia en órgano administrativo, en este caso la Dirección General de Ordenación del Trabajo, y enalzada el propio Ministerio del ramo, cuyo conocimiento está atribuido a la Jurisdicción Laboral, puesto que encajado el asunto en el común de la expresada Seguridad Social, tampoco cabe sustraer en este orden de cosas a la Jurisdicción Laboral, conflicto que como el presente recae sobre la pertinencia y cuantía de los devengos y modo de percepción de la protección social de la familia, y así se comprueba de la lectura, tanto del texto refundido del Procedimiento de Trabajo de 17 enero 1963 (A. 194) como del texto articulado de nueva redacción del citado Procedimiento de 21 abril 1966, declarando aquél en el apartado 2.º de su artículo 1.º que *la Jurisdicción de Trabajo es la única competente para conocer, entre otras, de las cuestiones sobre Seguros Sociales, y este último, al atribuir igualmente en artículo y párrafo de la misma numeración la propia competencia de la Magistratura de Trabajo para conocer de los pleitos referentes a la Seguridad Social, y como en tales cuestiones están comprendidas las de Plus Familiar por la atribución que específicamente declara la base quinta de la Ley de 28 diciembre 1963, y que confirma la base del mismo texto legal bajo la rúbrica de Protección a la Familia, así como el artículo 20, apartado c), de la Ley de 21 abril 1966, que agrupa bajo la Seguridad Social a las prestaciones económicas para proteger a la familia, es claro que el tema objeto del recurso incide sin dudarle en materia de la Jurisdicción de Trabajo, dada la naturaleza del mismo y especial finalidad que con él se persigue, al acusar un carácter netamente laboral, no desvirtuado por la pluralidad de sujetos a que afecta, ya que se determina esta competencia por la concurrencia de la entidad de las*

personas y de la materia litigiosa, pues lo resuelto en este caso no se refiere a la implantación de un sistema de trabajo, sino, cual antes se indica, a la determinación de las consecuencias salariales de un régimen laboral persistente y consentido, y siendo esto así, la Sala se encuentra ante un conflicto de la rama social del derecho, que no es dable plantearlo ante esta Jurisdicción Contencioso-administrativa por ser la Magistratura de Trabajo la que debe conocer del mismo, por lo que es obligado declarar corresponde su conocimiento a la Jurisdicción laboral como competente para resolverlo, y de este modo se ha pronunciado la Jurisprudencia en Sentencias, entre otras, de 15 junio y 28 diciembre 1968, 23 mayo 1969 y 27 mayo 1970, y, por ende, las resoluciones impugnadas adolecen de notoria incompetencia y de tal suerte no ajustada al Ordenamiento jurídico, estando viciadas de invalidez que acarrear su nulidad, como también la del expediente en que recayeren, de conformidad con el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 julio 1958, y asimismo de acuerdo con ello lo proclamó esta Sala en análogas circunstancias por diversas Sentencias, como son, entre otras, las de 19 diciembre 1967 y 17 junio 1969.” (Sentencia de 30 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.882.)

“Esto sentado, ante la interpretación dada por la autoridad laboral, arregladamente a las facultades que para hacerlo le concede el artículo 26 del Reglamento para aplicación de la Ley de Convenios Colectivos Sindicales de 22 julio 1958, la cuestión ahora planteada ante esta jurisdicción contencioso-administrativa, está imposibilitada ante todo de hacer interpretación jurídica y doctrinal de los mencionados Convenios provincial y de empresa, ya 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, 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 de trabajo tan sólo puede efectuarse por la jurisdicción al mismo afectante y por el intermedio de las Magistraturas de Trabajo competentes, de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de la Magistratura de Trabajo de 17 octubre 1940 y por los Reglamentos de Procedimiento Laboral de 4 julio 1958 y 17 enero 1963.” (Sentencia de 13 octubre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.263.)

d) *Congruencia procesal.*

“No se opone al principio de congruencia, en base a los artículos 43 y 102, apartado g), de la Ley de esta Jurisdicción, el pronunciamiento de que se trata, toda vez que alcanza a las cuestiones planteadas en el proceso, por ser estas cuestiones las que marcan los límites de la Sentencia y por consiguiente la Jurisprudencia, entre otras en la Sentencia de 3 febrero 1969, dictada en recurso de revisión, y en las de 19 noviembre 1970 y 29 enero 1971, ha sustentado la doctrina de que la congruencia no necesita reproducir con estricta literalidad la propia petición de la demanda cuando en la sentencia se ha recogido la razón fundamental que la motiva, por lo que no se incide en incongruencia, si en el fallo que se impugna se resuelve conforme a lo que en realidad se pretendía por los litigantes, aunque no se expresase en forma del todo correcta y exacta, siempre que en efecto conduzca a la verdadera finalidad perseguida con el litigio, y que en este caso no podría ser otra que la de obtener una indemnización pecuniaria del Ayuntamiento demandado si persistía la denegación de la licencia, como resarcimiento por los daños y perjuicios que con su actuación se le habían inferido, todo ello conforme también lo entendió el Tribunal de Primera Instancia al declarar en este sentido la evidente concordancia que existía entre lo solicitado en la demanda y lo resuelto en la Sentencia apelada.” (Sentencia de 30 septiembre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.172.)

e) *Orden de examen de las cuestiones:*

“La presencia en estos autos acumulados de cuatro partes litigantes (La Confederación Hidrográfica del Júcar y la Confederación de Usuarios del Júcar, como demandantes, y la Administración Central del Estado y el expropiado, como demandados) hace que se entrecrucen una serie de excepciones de tipo formal, alegadas desde sus respectivas posturas procesales por cada una de las partes personadas; así, los recurrentes alegan una serie de defectos que vician de nulidad radical el procedimiento seguido casi desde su iniciación, imputándose igualmente determinados vicios al Jurado Provincial de Expropiación de Cuenca, tanto en su constitución como en la producción de sus acuerdos, mientras que las partes demandadas alegan a su vez, por un lado, extemporaneidad en el recurso de reposición y en este contencioso-administrativo interpuesto por la Confederación Hidrográfica del Júcar, y además,

la falta de legitimación activa del otro recurrente (la Unión de Usuarios del Júcar); por ello, debe seguirse un orden lógico en el examen de estas cuestiones, comenzando por aquellas que incluso pueden ser apreciadas de oficio por el Tribunal, sin previa alegación por las partes, máxime cuando —como ocurre en este contencioso— han sido alegadas por los litigantes, con lo que, además, no se hace sino seguir la reiterada doctrina que el Tribunal Supremo ha mantenido en casos semejantes, según la cual las cuestiones de nulidad son de preferente enjuiciamiento por las Salas, incluso antes de las cuestiones de inadmisibilidad, y desde luego priman sobre el fondo del asunto —Sentencias de 17 enero 1969, 24 octubre 1968, 15 marzo 1966, 5 y 14 diciembre 1965, 23 abril 1963.” (Sentencia de 18 octubre 1971. Sala 5.ª, Ref. 4.215.)

“Y como quiera que por el Abogado del Estado en la contestación a la demanda, aparte de oponerse a la referida nulidad o anulabilidad y demás cuestiones de fondo, primordialmente formuló la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo al amparo de los artículos 58, número 3.º, letra a), y 82, inciso f), de la Ley de esta Jurisdicción, es obvio que en la apreciación procesal de las estimaciones por el orden técnico de sus efectos preclusivos, debe quedar en este caso concreto subordinado la valoración de dicha nulidad o anulabilidad de las diligencias gubernativas por los aludidos vicios formales, al resultado de la viabilidad o no de la inadmisibilidad alegada por los defectos de ejercicio del recurso —extemporaneidad—, pues la naturaleza de la revisión jurisdiccional, precisa en razón de lo aquí presupuestado, a partir de la vulnerabilidad en derecho del acto administrativo impugnado, y si éste se comprobase que es firme o el atacado se limita a confirmar otro en esas condiciones, por cuanto no fue recurrido en tiempo y forma el primero, y la vía administrativa está agotada o, se impulsa la acción estando ya caducada o prescrita por paso del plazo legal para su puesta en marcha, en estas condiciones no cabe la extemporánea formalización de revisibilidad a que la jurisdicción contenciosa se refiere, y aun admitiendo a fines dialécticos que el acto administrativo no fuese ajustado a derecho ni se hubiese acordado con las formalidades rituarías reglamentarias, constituiría “actos clausus”, terreno acotado para la revisión jurisdiccional, de acuerdo con doctrina de este Tribunal, entre otras Sentencias en las de 20 noviembre y 24 diciembre 1965, 26 febrero y 30 diciembre 1966, 13 y 27 octubre 1967.” (Sentencia de 29 septiembre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.003.)

B. *Legitimación activa:*— *Concepto de interés directo.*

“Alegada en esta litis la falta de legitimación de la Compañía de Tranvías de La Coruña, S. A., para recurrir contra los acuerdos municipales de 15 diciembre 1965 y 19 julio 1967, porque su condición de concesionaria de líneas de transporte en la misma ciudad donde radica la concesión que ahora se debate, no la otorga interés directo en cuanto a esta última, se hace preciso decidir primeramente con respecto a esta excepción, puesto que dado su carácter prevalente a las demás cuestiones planteadas, si prosperase sería innecesario ocuparse de ninguna otra; y en esta parte resulta que la citada Compañía de Tranvías está legitimada para deducir el recurso contencioso-administrativo origen de esta apelación, en razón a su condición de concesionaria del servicio de transportes urbanos por medio de trolebuses en líneas dentro de la misma población de La Coruña, que por su proximidad e incluso interferencias en algunos puntos de los respectivos itinerarios, con la concesión a favor de los autobuses de dicha ciudad, le afectan sensiblemente tales acuerdos municipales, así como también, a causa de tener una línea en servicio y a su vez otra solicitada en aquella fecha y posteriormente ya concedida, cuyos recorridos en parte coinciden y se interfieren con aquellas prolongaciones e hijuelas otorgadas a favor de los titulares de los referidos servicios urbanos de autobuses, lo que sin duda alguna implica el interés directo y legítimo que la indicada entidad recurrente posee para recabar la anulación de los mentados acuerdos municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28, extremo primero, apartado a), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la reiterada Jurisprudencia que existe sobre esta excepción con igual criterio, pudiendo citarse la Sentencia de esta misma Sala de 21 junio 1963 y por su similitud con el presente caso, la de la Sala 3.ª de este Tribunal Supremo de 17 junio 1968, en las cuales en concreto se declara que *no es conforme al espíritu de la Ley Jurisdiccional una interpretación restrictiva del aludido concepto de “interés directo” señalado en el anterior precepto, por lo que ha de interpretarse de forma que sólo puede exigirse un interés personal en el recurso, ya porque la persistencia de la situación fáctica creada por el acto administrativo impugnado origine un perjuicio al recurrente, o porque la modificación que éste pretende le represente un efectivo beneficio económico jurídico, interés que además la*

Administración le reconoce al admitir su intervención y reclamaciones en la tramitación administrativa que precede al procedimiento jurisdiccional que nos ocupa, por lo que no es de aceptar esta alegación de inadmisibilidad propugnada en estos autos.” (Sentencia de 17 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.663.)

“La Ley de 27 diciembre 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, marcando una indudable evolución en materia de legitimación del proceso, no exige ya la titularidad de un derecho subjetivo, cuya vulneración habría de justificar la pretensión revisora del acto administrativo, sino que lo sustituye por un concepto más amplio y flexible, cual es el “interés directo”, a que se refiere el mencionado artículo 28 de la Ley; y la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, delimitando los contornos conceptuales de ese interés directo legitimador de la actuación procesal del demandante en esta vía jurisdiccional, ha establecido la doctrina, consignada, entre otras, en las Sentencias de 21 junio 1963 y 18 marzo y 19 diciembre 1968, de que no es conforme al espíritu de la Ley Jurisdiccional una intervención restrictiva del concepto de “interés directo”, por lo que ha de estimarse suficiente la concurrencia de un interés personal en el éxito de la pretensión deducida en la demanda, ya porque le pueda representar para el reclamante un beneficio material o jurídico efectivo, o porque, por el contrario, la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo impugnado le originaría un perjuicio, sin que sea posible exigir que el interés se halle respaldado por un precepto legal concreto, pues ello significaría —como declaran las Sentencias de 6 julio 1959 y 30 marzo 1961— volver a confundir los términos interés y derecho, gramatical y jurídicamente diferenciados.” (Sentencia de 25 septiembre 1971. Sala 5.ª, Ref. 3.512.)

— No la poseen los Jurados de Empresa para impugnar actos que afecten individualmente a otros trabajadores.

“Según aparece de los autos, los doce recurrentes que han interpuesto este recurso actúan en concepto de Vocales del Jurado de Empresa Compañía Metropolitana de Madrid, pero sin que ninguno de ellos actúe en nombre propio y como afectado directamente por la supresión del negociado aprobada por la Resolución de la Delegación de Trabajo de Madrid de 3 octubre 1968 y confirmada en alzada por la Resolución

de la Dirección General de Trabajo de 31 diciembre de 1968, objeto de impugnación en este contencioso: es decir, *se trata de la impugnación de unas resoluciones que afectan directa y exclusivamente a determinados trabajadores de dicha Empresa, pero a ninguno de los que han interpuesto el actual recurso, y sin que aparezca por otra parte que éstos, por su condición de Vocales del Jurado de tal Empresa, que es el carácter con que accionan, les corresponda*, conforme se desprende tanto del Decreto de 18 agosto 1947 y de su Reglamento de 11 septiembre 1953 y concretamente de los artículos 14 y 16 de éste, *la representación de los productores a efectos del ejercicio de acciones judiciales en los casos de resoluciones o acuerdos de la Empresa que afecten individualmente a dichos productores*; por tanto, tales Vocales del Jurado, en dichos supuestos en que no aparecen afectados directamente por tales acuerdos o resoluciones objeto de impugnación, a efectos de lo dispuesto en el apartado a) del artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción, determina su falta de legitimación para poder actuar contra las mismas en la vía jurisdiccional, doctrina ésta declarada además por la Jurisprudencia en un caso de analogía con el presente a través de la Sentencia de 30 diciembre 1966, en la que respecto a la interposición del recurso llevada a cabo por Vocales del Jurado de Empresa como representantes de otros trabajadores afectados directamente por el acto impugnado, afirma, es obvia la falta de legitimación de aquéllos en relación con los productores a que representan, *“pues los Jurados de Empresa, aparte aquellas funciones que les correspondan dentro del órgano colegiado y en la ponderación del ejercicio que como tales les corresponda, en modo alguno y en ningún caso pueden atribuirse la representación jurídica de los trabajadores de la Empresa, al efecto de ejercicio de acciones judiciales, ni aun extrajudiciales; bien entendido que no cabe incurrir en el error, sustancial en esta materia jurisdiccional, de confundir el reconocimiento de personalidad por la Administración, con o sin fundamento o con o sin pertenencia según derecho, con la legitimación procesal para ostentar la representación ejercitando acciones de otro”*. En definitiva, se impone estimar la causa de inadmisibilidad alegada por las partes demandadas y coadyuvantes, siendo ya por tanto innecesario entrar a considerar y resolver sobre la cuestión de fondo, y sin que sean de apreciar motivos a efectos de una especial declaración sobre costas.” (Sentencia de 4 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.621.)

— *Recurso interpuesto por quien no se opuso en el expediente administrativo: propiedad industrial.*

“La cuestión preferente que se plantea, de índole netamente formal y dado el carácter revisor de esta jurisdicción que obliga a velar por la púreza del procedimiento, incluso de oficio, porque afecta siempre al interés público, se refiere a la situación procesal de la parte demandante quien comparece ante esta Jurisdicción sin haberlo hecho antes en el expediente administrativo, ni tampoco promover reposición previa contra el acuerdo que ahora impugna, y a este respecto es preciso tener en cuenta que conforme constante jurisprudencia de esta Sala, entre otras en la Sentencia de 19 junio 1957 y la más reciente de 25 septiembre 1970, se sienta la doctrina en supuestos similares al presente, que no se puede negar la legitimación activa a los recurrentes por el hecho de que no hubiesen comparecido en el expediente administrativo en oposición a la marca concedida, porque pueden éstos entablar el recurso correspondiente contra la resolución ministerial que así lo acuerda sin haber sido parte en dicho expediente, cuando también por virtud de lo previsto en el artículo 150 del Estatuto de la Propiedad Industrial, debe la Administración examinar de oficio la semejanza o parecido con cualquier otra anteriormente registrada y, por tanto, sin necesidad de oposición alguna al particular afectado, no pierde su acción para reclamar en jurisdicción contenciosa contra el acuerdo del Registro concediendo una marca cuando estima tal decisión lesionadora de sus derechos; no siendo obstáculo a esta tesis la circunstancia de que no promoviese la parte recurrente la previa reposición, toda vez que la impugnación que se formula en esta vía jurisdiccional tiene su origen en lo resuelto por la reposición que interpuso la entidad solicitante de la marca, donde dando lugar al recurso se revoca el anterior acuerdo del Registro de la Propiedad Industrial denegando la misma, y se acuerda su concesión, por la cual de este modo se pone fin a la vía administrativa sin necesidad de un nuevo recurso de reposición ya desde luego innecesario, pues de acuerdo con la jurisprudencia, entre otras, en sentencia de 28 marzo 1963, se sustenta la doctrina de la improcedencia del recurso de reposición contra un acto resolutorio de otro recurso de la misma naturaleza, concorde también con lo dispuesto en el apartado 3.º del artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 julio 1958.” (Sentencia de 8 octubre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.082.)

— *Su falta en el marido con relación a los bienes parafernales de la mujer y sin autorización de ésta.*

“Tal forma de actuación procesal pone de relieve una evidente falta de legitimación en el recurrente, porque afirmando éste que lo hace como consecuencia de la condición de propietaria que tiene su esposa, doña María Teresa de D. y R. A., da unos terrenos que constituyen en la actualidad la calle de Isaac Albéniz, en Granada, que han de ser objeto de expropiación o de cesión de viales para un plan de urbanización proyectado por el Ayuntamiento apelante, es obvio que se está ante actos dispositivos indiscutibles sobre los que únicamente su propietario está facultado para litigar, y como este propietario se encuentra ausente de las actuaciones, sin que exista persona debidamente apoderada al efecto, la infracción procesal es palmaria e insubsanable, *pues se trata de bienes parafernales*, según se acredita en la escritura particional de bienes aportada a las actuaciones, heredados de su padre, al óbito de éste.

Frente a esta postura no puede objetarse la representación conyugal del marido, porque el artículo 1.383 del Código Civil prohíbe a éste ejercitar toda clase de acciones en los bienes parafernales de la esposa sin su consentimiento o intervención y sin contrariar la doctrina de la Sala Primera de este Alto Tribunal, que proclama la posibilidad de que el marido accione en todos aquellos supuestos en que la acción ejercitada redunde sobre frutos de la parafernalia, como resuelve entre otras la de la referida Sala de 1 junio 1950, para evitar que el rigorismo del citado precepto pudiera lesionar la unidad matrimonial, es lo cierto que *cuando se trata de actos de disposición*, como ocurre en el supuesto de autos, en el que se ventilan las expropiaciones o cesiones de los solares vendidos previa su segregación en la parte sobrante de los mismos que han de pasar a constituir calles o viales, *no puede el marido, sin la intervención o consentimiento de su esposa, litigar sobre tales extremos sin desconocer y preterir el derecho dominical que a su cónyuge compete sobre tales bienes*; intervención que aparece desconocida en las actuaciones, tanto administrativas como jurisdiccionales, pues en los testimonios judiciales del poder otorgado a favor de procuradores por el esposo y recurrente su comparecencia notarial para el apoderamiento es en su propio nombre y en interés de la Comunidad de Propietarios de la casa en la capital de Granada calle de San Matías, números 10 y 12 antiguos y 10 y 11 más antiguos, hoy número 8, posiciones totalmente

ajenas a esta litis.” (*Sentencia de 25 septiembre 1971. Sala 4.ª, Referencia 3.967.*)

— *Del Ayuntamiento de Madrid para impugnar una disposición general referente a los servicios urbanos de transporte de viajeros.*

“Demandada en este recurso por el Ayuntamiento de Madrid, se declara que la Orden ministerial de 22 abril 1970, por la que se modifica el artículo 17 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transporte en Automóvil de Viajeros, aprobados por Orden de 4 noviembre 1964, como también este último, no son conformes a derecho, por lo que su aplicación al Municipio de Madrid se refiere, relegando como supletoria en la esfera propia del mismo tales Ordenes ministeriales por virtud de la competencia primaria e inmediata de la citada Corporación municipal para dictar en propia reglamentación, opuso en primer lugar el Abogado del Estado en su contestación a la demanda la inadmisibilidad de dicho recurso conforme al apartado b) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional, por *falta de legitimación del Ayuntamiento accionante para impugnar disposiciones de carácter general*, como son las que en el de ahora se combate, en razón a que según prescribe el apartado b) del número 1.º del artículo 28 de la citada Ley de esta Jurisdicción, tal actitud legitimadora sólo se ha de entender atribuida a los que tienen la representación de todos los afectados por las referidas disposiciones normativas, y el Ayuntamiento de esta capital solamente es uno solo de los afectados, que en su propio nombre impugna las expresadas disposiciones generales, por lo cual carece de la susodicha legitimación, y a lo que rearguye la Corporación demandante que las normas dictadas por el Ministerio de la Gobernación contra las que recurre, inciden en materia que es de la propia competencia de la Corporación local recurrente, por lo que carece de base la argumentación efectuada por el Abogado del Estado respecto a su inadmisibilidad, ya que se encuentra amparada en los artículos 3.º, apartado 1.º, y 45 de su Ley especial de 11 julio 1963 y en el artículo 101, párrafos 1.º y 2.º, extremo e), de la Ley de Régimen Local, texto articulado de 16 diciembre 1950, y modificado por su texto refundido de 24 junio 1955, y puesto que en todas estas disposiciones se atribuye a la competencia del Ayuntamiento accionante la satisfacción de las necesidades e intereses peculiares del Municipio y en especial la organización y prestación del servicio de los transportes terrestres urbanos en general, es visto que cabe compartir esa tesis en contemplación del apartado b) del número 1.º del

artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción, toda vez que es patente afecta a sus intereses privativos la materia objeto de las órdenes impugnadas, pues aun cuando sean éstas de ámbito más amplio de aplicación, ello no impide el acogimiento a los efectos de la referida capacidad legitimadora de los términos del indicado precepto legal de procedimiento de la citada Ley en el caso de que aquí se trata y lo que hace sea improsperable este motivo de inadmisibilidad postulado por el Defensor de la Administración Pública.” (Sentencia de 3 julio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.922.)

— *Para impugnar disposiciones generales orgánicas.*

“En cuanto al punto primero, o sea las causas de inadmisibilidad invocadas, procede examinar ante todo las señaladas en la letra a), que son dos, en realidad, puesto que se refiere al artículo 82, b), de la Ley Jurisdiccional en un doble aspecto, atinente el primero a la *falta de interés de los actores* para formular su impugnación, lo que resulta inexacto, puesto que la norma constituida por el acto recurrido es afectante a los recurrentes y susceptible de vulnerar su posible derecho, pues, en otro caso, y con la afirmación genérica de que las disposiciones orgánicas no constituyen por su sola presencia lesión originaria de una legitimación, sería tanto como forzar una excepción nueva a la competencia jurisdiccional, tanto más cuanto en este caso se presupone la posibilidad de limitación en los grados de ascenso de los reclamantes, que entraña un interés indiscutible para aquellos a quienes afecta o puede afectar; por lo que pasado el examen de la segunda variante de esta misma causa de inadmisibilidad, de *falta también de legitimación por no tratarse de Entidades, Corporaciones o Instituciones de derecho público*, a que alude el artículo 28, número 1.º, apartado b), de la Ley Jurisdiccional, es de observar que el artículo 39, número 3, de ésta exime expresamente de este requisito la posibilidad impugnadora de aquellas disposiciones que hubieren de ser cumplidas directamente por los administrados, sin necesidad de previo acto de requerimiento, o sujeción individual, tal como ocurre en el planteamiento actual, ya que al entrar en función la disposición recurrida en su carácter orgánico, afectante de la propia estructura, ha de ser cumplida por el administrado recurrente sin necesidad de requerimiento específico, con lo que le alcanza la exención de aquel requisito que establece el artículo 39 de la Ley Jurisdiccional en su párrafo 3.º, *dado que la ejecución concreta se impone por sí misma sin la concurrencia de acto aplicativo*, tanto más que, si no se admitiera esta legitimación el acto llegaría a ser intangible

o inimpugnable, ya que no existe otra Corporación a quien pudiera interesar la defensa de los derechos puestos en juego; siendo de aplicar por cuanto supone una expansión de la legitimación funcional la amplia jurisprudencia de la Sala 5.^a del Tribunal Supremo a través de numerosas sentencias, entre ellas las de 27 septiembre 1966, 11 octubre 1968, 5 mayo y 2 junio 1969, todo lo que aleja la posible aplicación positiva de la causa de inadmisibilidad por tales conceptos alegada.” (*Sentencia de 25 octubre 1971. Sala 4.^a, Ref. 4.270.*)

C. Representación procesal: supuestos en que no procede la subsanación de su falta.

“Adentrándonos en el estudio de la expresada causa de inadmisibilidad, nos encontramos que de los autos aparece que el escrito interponiendo el presente recurso fue formulado y presentado en nombre y representación de los recurrentes por el Procurador doña Eulalia R. de C. y A. en 9 diciembre 1966, y que el plazo para la interposición terminaba el día 10 de tal mes, y a tal escrito no se acompañaba el poder acreditativo de que a dicho Procurador se le hubiera otorgado la representación de los recurrentes a efectos de la citada interposición, por lo que la Sala, al amparo de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción, acordó requerir al citado Procurador para que en plazo de diez días presentara el poder acreditativo de tal representación, requerimiento que cumplimentó en debida forma, testimoniándose en autos dicho poder que resultaba otorgado, por los señores en nombre de los cuales había interpuesto este recurso, en el día 22 de diciembre 1966, es decir, con posterioridad por tanto al día 9 de tal mes en que por dicho Procurador se había presentado el escrito interponiendo este recurso e incluso con posterioridad al día 10 en que terminaba el plazo legal para tal interposición, luego aparece plenamente acreditado que *la interposición del presente recurso fue hecha por persona que no tenía la representación de los en cuyo nombre lo hizo y por ello se da evidentemente la causa de inadmisibilidad alegada, y sin que tal falta de representación pueda entenderse subsanada por la aportación del poder con posterioridad al escrito de interposición a través del procedimiento del número 3.º del citado artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción, ya que esta aportación posterior lo que únicamente subsana es el que no se haya aportado en el momento de la interposición el documento acreditativo de la representación, lo que supone y exige que la representa-*

ción —aunque no acreditada al presentarse el escrito de interposición cual exige el apartado a) del número 2.º del artículo 57, existía ya cuando aquel escrito de interposición se presentó—, pero lo que no puede subsanar ni subsana es la falta de representación de los recurrentes en la persona que en nombre de ellos interpone el recurso, en el momento de tal interposición, pues precisamente en tal momento de la interposición es cuando hay que tener ya tal representación y sin que pueda como queda dicho subsanarse tal falta de representación en dicho momento por el hecho del otorgamiento por los recurrentes, con posterioridad a tal momento, del poder otorgando tal representación a favor de quien sin él presentó el escrito de interposición, y esto es precisamente lo acaecido en el caso de autos y por ello es preciso estimar la causa de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado y se hace ya innecesario e incluso improcedente el considerar y resolver sobre el fondo del recurso, y sin que proceda hacer especial declaración sobre las costas del mismo.” (Sentencia de 2 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.578.)

“No basta a las personas, bien sea individuales o jurídicas, para poder comparecer en un proceso y deducir peticiones ante el órgano jurisdiccional, ostentar ambas capacidades para ser parte y procesal, así como estar legitimados debidamente, sino que es inexcusable que vayan acompañadas del *poder de postulación, o sea, la necesidad de actuar por medio de Procurador con poder al efecto, y que esté legalmente habilitado para ello representándolas oficialmente, unido a Letrado director que asuma la defensa de los litigantes*; y así la Ley de Enjuiciamiento Civil, en sus artículos 3.º y 10, párrafos 2.º y 1.º, respectivamente, que subsiste como supletoria de esta Jurisdicción conforme al número 6.º de las disposiciones adicionales de la Ley de 27 diciembre 1956, señalan en el primer precepto citado que no se dará curso a ningún escrito que no se presente por la persona con poder de postulación, y en el segundo, que no se proveerá a los escritos que no vayan firmados por la persona a la que corresponda la defensa, por consiguiente, con referencia a esa Ley procesal, el Tribunal de Justicia que conozca del asunto podrá rechazar “in limine litis” los escritos que no reúnan tales requisitos, y si no obstante esa prohibición se admitiesen, se produciría la nulidad de actuaciones; y ya dentro de esta vía jurisdiccional que aplica esta técnica por ser de orden público, sin llegar a conclusión tan terminante y tajante como la repulsa de la pretensión, o en el peor de los supuestos, de pasar inadvertido el defecto apuntado a la presentación, al darse

cuenta posteriormente, no es necesario llegar a la nulidad de los autos, por existir primero la posible subsanación y de no ser viable el cauce de la inadmisibilidad del recurso, a tenor del artículo 82 de la normativa legal porque se rige, por lo demás, mantiene igual postura y obligación del juego de los artículos 33, números 1.º y 2.º, y 57, número 2.º, letra a), al exigir que los litigantes deberán conferir su representación a un Procurador o valerse tan sólo de Abogado con poder a ese fin, cuyo documento acreditativo de estos extremos se adjuntará con el escrito de interposición del recurso contencioso; es decir, que la norma legal de manera inequívoca ordena que *el apoderamiento tiene que ser anterior al día de presentación de aquel escrito*, pues consigna que se acompañará el documento correspondiente mediante la copia autorizada de la escritura pública de ese otorgamiento, formalidad rituarial insoslayable, vinculada al trámite de admisión de la demanda e independiente por tanto del derecho material que a través de la misma ha de actuarse, *hasta el punto que de comparecer el particular sin estar debidamente representado, se produce un defecto procesal sometido al régimen general de la Ley de la Jurisdicción de la referida inadmisibilidad incluida en el inciso b) del artículo 82, y en estas condiciones no cabe subsanación posterior acorde con los preceptos 129, número 1.º, en conexión con el 57, número 3.º, porque se contrae exclusivamente a aquellos poderes autorizados bajo la fe pública notarial que precedan en fecha al inicio del procedimiento contencioso, y que por determinadas circunstancias especiales no se aportaron en el momento rituario pertinente, siendo entonces posible hacerlo en el plazo de diez días que determina concretamente el Tribunal, no siendo esto de adecuación a los extendidos ulteriormente a dicho escrito de interposición por adolecer de falta de valor y eficacia jurídica, al solo representar al mandante o poderdante a partir del día que figura en el documento público de apoderamiento, pero nunca para justificar una representación que se dice se tiene con antelación cuando lo cierto es a todas luces inexistente al carecer de la solemnidad del instrumento público que así lo acoja, por ende, la presentación voluntaria por la parte, del poder constituido en esta forma no posee virtualidad convalidadora, que es cosa diferente de la subsanación, porque de otra forma se estaría siempre en tiempo de recurrir con la presentación de un poder conferido en cualquier momento y el principio de seguridad jurídica quedaría preterido.*" (Sentencia de 19 octubre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.093.)

D. *Plazo de interposición:*a) *Supuesto de interposición prematura.*

“El mencionado artículo 54 de la Ley Jurisdiccional establece que el plazo para recurrir a la vía contencioso-administrativa *empieza al pasar un mes* desde que el recurso de interposición fue interpuesto sin que su resolución se notificare, y siendo doctrina legal que el hecho de haber interpuesto el actor un recurso de reposición, que no se exigía para el proceso contencioso-administrativo, carece de virtualidad y no puede ser causa para modificar los plazos improrrogables, señalados por la Ley, y, por otra parte, es indudable que tiene el mismo alcance procesal, la presentación de un recurso contencioso fuera del plazo establecido, ya se haga tardíamente, después del transcurso del plazo, que decae en su derecho por la caducidad de la acción, como prematuramente, antes de que se haya agotado la vía administrativa cuando aún no es firme el acto administrativo impugnado y debiendo hacerse el cómputo del plazo del mes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.º del Código Civil de aplicación general para el ejercicio de toda clase de derechos y acciones —de treinta días sin excluir los inhábiles—, como es el plazo para controlar jurisdiccionalmente un acto administrativo.

Que del expediente administrativo y de las presentes actuaciones aparece que el recurso de reposición contra la resolución del Ministerio de Obras Públicas de 31 de julio 1970 ha sido interpuesto en la Oficina de Correos de esta capital el día 14 de septiembre de 1970, por lo que dicha resolución no era firme el 14 de octubre siguiente, fecha en que tuvo entrada el escrito de interposición del presente recurso en la Secretaría de Gobierno de este Tribunal, por lo que es evidente que fue presentado *prematuramente* porque el plazo de un mes no finalizaba hasta las veinticuatro horas de ese día, por lo que se está en el caso de estimar la causa de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado del apartado f) del artículo 82 de la propia Ley de esta jurisdicción.” (*Sentencia de 9 octubre 1971. Sala 3.º, Ref. 3.827.*)

b) *Fecha inicial de cómputo cuando no es posible acreditar la notificación del acto impugnado.*

“En efecto, de acuerdo con la doctrina legal, y que concuerda con la Jurisprudencia, respecto a la fecha de las notificaciones para el cómputo

to de los correspondientes recursos, se establece que cuando según sucede en este caso, no es posible acreditar la fecha en que tuvo lugar con respecto a los actuales demandantes, por las especiales circunstancias que en el mismo concurren, *no hay otro punto de partida o posible referencia procesal, que aquél en que los interesados tuvieron o pudieron tener conocimiento del acto administrativo lesivo para sus derechos y que en definitiva no es otro, que en el que se dan por notificados por, mostrarse enterados del mismo.*" (Sentencia de 19 octubre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.116.)

"En efecto, *no existiendo base inicial de cómputo del plazo respecto de la interposición de las alzas deducidas contra la resolución calificatoria de 31 enero 1961, que como la precedente calificación de 10 diciembre 1959, no fue notificada en tiempo y forma a los interesados, ha de estarse a los momentos en que manifestaron conocerla y la recurrieron en alzada.*" (Sentencia de 9 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.627.)

c) *Plazo de interposición que termina en día festivo: improrrogabilidad al siguiente.*

"El examen del expediente administrativo pone de manifiesto, sin clase de duda alguna, que la notificación del acto recurrido, es decir aquel por el que se termina la vía administrativa al resolverse el recurso de reposición, fue notificado el día 11 octubre 1967 y siendo así que según el artículo 58 de la Ley Jurisdiccional el plazo para recurrir es de dos meses, los cuales deben contarse, a tenor del artículo 7.º del Código civil como de treinta días, lo que hace un total de sesenta días, es obvio que el mismo finaba el día 10 diciembre siguiente, mas sucediendo que dicho día era festivo —domingo— el problema que se plantea no es otro que el de determinar si dicho plazo es prorrogable al día siguiente —tesis de la parte actora que la apoya en el artículo 305, número 2, de la Ley de Enjuiciamiento Civil— o si por el contrario dicha prórroga es improcedente —tesis de la Administración demandante—.

El problema anteriormente expuesto ha sido rotundamente resuelto por nuestro Tribunal Supremo a través de su Sentencia de fecha 17 octubre del pasado año 1967 de cuya lectura se deduce que a tales supuestos no es aplicable la prórroga del artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, pues no se trata de un plazo judicial o procesal,

ya que tiene como punto de partida una actuación previa a fase judicial; debiendo rechazarse la posibilidad de aplicar la Ley de Enjuiciamiento Civil como supletoria de la Jurisdiccional en tal supuesto, a pesar de lo dispuesto en la disposición adicional sexta de esta última; razones que unidas a lo preceptuado en el artículo 121 de nuestra Ley Jurisdiccional, en el que se establece la rigurosa improrrogabilidad de los plazos, nos obliga a aceptar la mencionada causa de inadmisibilidad al amparo del artículo 82, f), de la repetida Ley, por haberse presentado el recurso fuera de plazo.

No es inconveniente a la tesis sustentada, el hecho de que la Sala de Revisión del Tribunal Supremo en fecha 10 mayo 1967 dictara una Sentencia en la que admitía la prórroga de ese plazo, cuando terminara en día festivo, pues la misma *se refiere precisamente a un plazo procesal o judicial, como es el necesario para interponer recurso de revisión y no, se repite, a un plazo extrajudicial, cual es el presente, necesario para el ejercicio de la acción contencioso-administrativa*, razón ésta que ya es recogida en la sentencia antes citada de 17 octubre 1967, en la que expresamente se hace referencia a la dictada unos meses antes por la mencionada Sala de Revisión." (*Sentencia de 18 mayo 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.357.*)

d) *Supuesto de recurso contra desestimación tácita del de alzada.*

"Los actos administrativos a que se refiere el supuesto previsto en el apartado c) del artículo 53 de la Ley de esta Jurisdicción comprende sólo aquéllos en los que la Administración no se ha pronunciado sobre los fundamentos en que basa su decisión, es decir, los actos presuntos en virtud del silencio administrativo producidos por vía de petición, en los que la Administración no ha manifestado las razones en que apoya su decisión contra los que no es preceptivo el previo recurso de reposición para interponer el recurso contencioso por exceptuarlos del mismo el apartado c) del artículo 53 y para esta clase de actos el plazo será de un año a contar del día siguiente en que se entienda desestimada la petición, por aplicación de lo dispuesto expresamente en el número 4 del artículo 58, pero, contra los actos presuntos, producidos en vía de recurso, que lo desestima por silencio ya sea recurso de reposición o de alzada, el plazo para interponer el contencioso ha de tener el señalado en el número 2 del artículo 58, es decir, también de un año, pero contado desde la fecha de interposición del recurso de reposición o de

alzada, conforme al criterio ya sentado por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo entre otras Sentencias en las de 24 enero 1970 y 5 mayo 1970 que señalaba que *al no recaer resolución expresa del recurso de alzada el acto o resolución presunta del recurso de alzada es de la misma naturaleza que el de igual clase que nace del recurso de reposición, por lo que los efectos del silencio son los mismos y la regla aplicable para ambos no puede ser distinta a la que establece el número 2 del artículo 58, a los efectos de interponer el recurso contencioso, porque en ellos la Administración ya tiene manifestado con anterioridad los fundamentos de su decisión por lo que contra la resolución que por silencio desestimó el recurso de alzada interpuesto el 13 noviembre 1968, contra la resolución de la Dirección General de Bellas Artes de 15 octubre 1958, el plazo de un año es a contar de la fecha de interposición de la alzada, porque así lo exige la naturaleza del acto presunto nacido en esa vía de recurso y las circunstancias comunes de hacer tanto la desestimación presunta de la reposición como la de la alzada en vía de recurso y agotando ambos la vía administrativa, por lo que en el caso de autos es manifiesto que el 26 diciembre 1969 que es la fecha en que fue interpuesto el presente recurso había transcurrido con exceso el plazo de un año contado desde la fecha de interposición del recurso de alzada 13 noviembre 1968, y es de estimar la causa de inadmisibilidad del apartado f) del artículo 82 alegada por el Abogado del Estado.”* (Sentencia de 7 octubre 1971. Sala 3.ª, Ref. 3.729.)

E. *Objeto: actos no susceptibles de impugnación contenciosa:*

a) *Actos de mero trámite.*

“El acuerdo por el que se resuelve la incoación de los expedientes de desahucio administrativo, por su propia naturaleza es un acto de trámite, que no sólo no impide la continuación del procedimiento, sino que lo inicia, o, mejor dicho, ordena la iniciación de un expediente, por lo que no está incluido en los comprendidos en el artículo 37 de la Ley de esta jurisdicción, pues ni es definitivo, al no resolver nada sobre el desalojo de los ocupantes de las viviendas ni sobre su derecho a permanecer en ellas, ni pone término a la vía administrativa, ni hace imposible o suspende su continuación, puesto que no se ha iniciado expediente alguno que pueda terminarse o suspenderse, lo que hace no exista disposición o acto de la Administración que pueda ser impugnado

en esta vía contencioso-administrativa, al faltarle esos requisitos esenciales, prescritos por el citado artículo; por lo que ha de ser declarada la inadmisibilidad del recurso, de conformidad con lo dispuesto en el apartado c) del artículo 82 de la Ley de esta Jurisdicción, sobre este acto, al que se refiere la primera pretensión del suplico de la demanda.” (Sentencia de 30 abril 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.482.)

b) *Actos firmes por no haberse agotado la vía administrativa al no interponer el recurso de alzada preceptivo.*

“El debate por consiguiente se reduce en concreto, a que en vista de que los litigantes que apelan, sin deducir el correspondiente recurso de alzada promovieron el respectivo contencioso-administrativo, es obvio incurrieron en el motivo de inadmisibilidad previsto en el apartado c) del artículo 82 en relación con el párrafo 1.º del artículo 37 de la Ley Jurisdiccional, toda vez que conforme afirma la sentencia que se impugna, era inexcusable haber antes interpuesto tal alzada, según exigen los artículos 53, número 2.º, del Reglamento de 28 septiembre 1964 sobre el Area Metropolitana de Madrid y el 220 de la Ley del Suelo de 12 mayo 1956, en relación con el artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 julio 1958, y cuando además, así les fue a todos los interesados expresamente advertidos al notificarles lo resuelto por la Gerencia Municipal de Urbanismo con respecto a la finca de que se trata, puesto que *la falta de formulación del recurso de alzada cuando procede, lleva consigo el que el acto impugnado quede firme por no haberse terminado la vía administrativa y en su consecuencia, no queda expedita la jurisdiccional*, por lo que ante este supuesto, el Tribunal está obligado a dictar una Sentencia de inadmisión del correspondiente recurso administrativo, al amparo de las disposiciones legales antes citadas y según con acierto se hizo en la Sentencia que se le impugna, en lo que se refiere a los actuales apelantes.

Esta misma tesis está acogida por la Jurisprudencia, al declarar en multitud de Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal Supremo, como por ejemplo en las de 11 enero 1961 de la Sala Quinta, 17 noviembre del mismo año de la Sala Cuarta, 10 marzo 1962 también de la Sala Cuarta y 5 y 22 octubre 1970 de la Sala Quinta, que comprobado en el supuesto objeto de autos, no se formuló alzada alguna en vía administrativa según incumbía por los actuales apelantes, sino que acudieron sin ella ante esta Jurisdicción, es clara la pertinencia de dar lugar a la propuesta de inadmisibilidad del recur-

so contencioso-administrativo, puesto que a tenor de lo dispuesto en el apartado c) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional deberá declararse la misma cuando el recurso tuviere por objeto actos no susceptibles de impugnación, conforme al capítulo primero del título tercero, en el que se encuentra comprendido el artículo 37 de esa misma Ley, y el cual determina será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en la vía administrativa, por lo que, al no tener esta condición de definitivo el expresado acuerdo y no haberse amparado contra el mismo la alzada que cabía interponer, no puede acudirse válidamente ante esta Jurisdicción.

No se opone a lo expuesto, el que según ocurre en este caso, existan varios recurrentes, pues entonces todos deben dar fin a la vía administrativa, ya que de lo contrario, el acto puede quedar firme para los que no lo hubieran hecho como sucede con quienes ahora apelan y sin perjuicio de que en cambio la vía administrativa quedase perfectamente agotada para aquellos otros que hubiesen cumplido con la norma marcada por la Ley, conforme fue resuelto en la Sentencia apelada; y lo mismo acaece con la circunstancia de que tales litigantes hayan interpuesto el recurso de reposición en vez del de alzada, porque con independencia de que aquél quedó sin resolver y también expresamente en el acuerdo de la Gerencia Municipal de Urbanismo se les hacía saber debían interponer el de alzada, en todo caso *el haber seguido con error un recurso en vía administrativa improcedente, da lugar a que el acto que de esta irregular forma se pretendió combatir ganara firmeza deviniendo inatacable en el orden jurisdiccional y, por tanto, la indicada sustitución del adecuado recurso administrativo por el que improcedentemente se siguió, no exime a los litigantes que así lo hicieron de sus consecuencias procesales*, las que sin duda configuran la causa de inadmisibilidad antes referida, que alegada en la primera instancia por la parte coadyuvante, recogida en la Sentencia que se impugna y reiterada en esta segunda instancia por dicha parte y el Abogado del Estado, resulta obligado estimarla aquí como postulado primordial de la decisión de la litis y obstativo al examen de las restantes materias formuladas en ella por las partes.” (*Sentencia de 18 mayo 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.556.*)

c) *Actos reproducción de otros anteriores consentidos y firmes.*

“En el acto administrativo directamente impugnado, que es el dictado por el Tribunal Económico-Administrativo Central en 23 abril 1970,

se deniegan las exenciones del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, por la adquisición de dos parcelas pertenecientes al Polígono Industrial "Carretera Amarilla", enclavado dentro del Polo de Desarrollo de Sevilla, denegación que primero se había efectuado por sendos actos, que no se hicieron firmes, uno del Tribunal Económico-Administrativo Provincial y otro de la Abogacía del Estado, pero no así por otro anterior a todos ellos, emanado de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos; pues lo único que puede afirmarse del acuerdo tomado por dicha Comisión en 21 abril 1967, es que no contiene una referencia expresa a las exenciones que se pretenden por "Graficartón, S. A.", con lo que la omisión o el silencio sobre este punto, impide sostener que la denegación actual ratifica una denegación anterior que fue consentida, ya que la privación del acceso al recurso contencioso-administrativo, que supone el contenido del inciso a) del artículo 40 de la Ley de esta Jurisdicción, tiene su razón de ser en impedir que se desconozca el principio de seguridad jurídica, mediante la rehabilitación injustificada de los plazos de impugnación fenecidos a su tiempo, y es claro que tal principio no se desconoce, cuando el contenido del segundo acto no se identifica con el del primero, que es lo que al presente sucede, porque una denegación expresa no ofrece realmente punto de coincidencia con el simple silencio al que le faltan los requisitos necesarios para que constituya denegación presunta, máxime si tal silencio es más bien un aspecto de un acto administrativo expreso, de contenido diverso, afectante a varios interesados y en el que lo primero que hay que hacer es precisar su verdadero alcance, por cuyo motivo, la revisión jurisdiccional no puede quedar vedada, al envolver toda interpretación de un acto, un problema de fondo que pugna con el concepto procesal de inadmisión; la que, por todo ello, no debe ser acogida, contra lo que propone la representación de la Administración demandada." (*Sentencia de 6 octubre 1971. Sala 3.ª, Referencia 3.685.*)

F. Requisito del previo pago: en el caso de impugnación de sanciones por actos contra el orden público.

· "La solicitud de que se declare inadmisibile el recurso por entender el Defensor de la Administración que el recurrente tenía que consignar la totalidad de la cantidad impuesta por multa, conforme ordena el apartado f) del artículo 82 en relación con el apartado e) del párra-

fo 2.º del artículo 57 de la Ley de Jurisdicción, no es de estimar la pretensión, habida cuenta de que el número 4.º del artículo 21 de la Ley de Orden Público establece que, “para recurrir contra la imposición de una multa como sanción gubernativa, se verificará previamente el depósito del *tercio* de su cuantía, salvo en los casos de notoria incapacidad, etc...” que no es el supuesto de autos; agregando el artículo 22 que, “*una vez firme la resolución, si la multa no estuviere abonada, los Gobernadores civiles, el Director general de Seguridad o el Ministro de la Gobernación, podrán decretar el arresto sustitutorio, o pasar al Juzgado competente con copia de la resolución, el descubierto de la cantidad, para que se haga efectiva por la vía de apremio*”, por último la Disposición final de dicha Ley establece que quedan derogadas las Leyes y normas que expresa, y las demás *que se opongan a la presente; de todo lo que se colige, que la exigencia del depósito del tercio de la multa impuesta para la interposición de toda clase de recursos, constituye una excepción a la regla general y a lo que se establece en el apartado e) del párrafo 2.º del artículo 57 de la Ley Jurisdiccional, que por ser excepcional, debe tener preferencia sobre lo general, más porque tratándose de dos Leyes del mismo rango obligacional y siendo de fecha posterior la de Orden Público, además con la fórmula expresa derogatoria de su Disposición final, en todo cuanto a ella se oponga... no ofrece ninguna duda de que en el caso de autos habiéndose depositado en vía administrativa el tercio de la multa, ello debe surtir todos los efectos para toda clase de recursos, ora en vía administrativa, ora en la jurisdiccional, con mayor motivo por cuanto al interponerse este recurso, no se exigió al recurrente, que en el plazo de diez días completara el total importe de dicha multa, como con toda claridad se razona, en las Sentencias de esta Sala de 15 octubre 1963, 15 diciembre 1967, 16 octubre y 21 noviembre del pasado año 1970; procede en consecuencia desestimar la pretensión y pasar al examen de las cuestiones de fondo.” (Sentencia de 19 octubre 1971. Sala 4.ª, Ref. 4.113.)*

G. Beneficio de pobreza.

“Por la prueba practicada, el actor acreditó que como estudiante, carece de toda clase de bienes e ingresos, viviendo exclusivamente de la ayuda económica que sus padres, con los que vive, le prestan, por cuya razón es forzoso considerarle comprendido en el artículo 15 de la Ley adjetiva civil, procediendo por tanto concederle el beneficio de pobreza solicitado.” (Sentencia de 25 septiembre 1971. Sala 3.ª, Ref. 3.463.)

H. *Suspensión de la ejecución del acto objeto del recurso.*

“En primer término, y con carácter primordial, el Auto apelado de 23 octubre 1970, primero de los dictados por aquella Sala 2.^a de la Audiencia Territorial de esta capital, en esta pieza de suspensión, ha de ser confirmado, porque basándose su razonamiento principal, por no decir único, en los informes periciales obrantes en los autos principales, de los que dimana esta pieza de suspensión, y que esta Sala de Apelación no tiene a la vista todavía, es incuestionable que por dichos informes y por las circunstancias técnicas que ofrece el edificio a demoler, así como los materiales empleados en su construcción, como por la forma peculiar empleada en la erección de este edificio, se hace difícil, cuando no imposible, la correcta evaluación de los daños y perjuicios que se originarían de la demolición acordada en los acuerdos municipales recurridos en esta vía jurisdiccional, lo que hace entrar de lleno al supuesto de autos en el artículo 122 de la Ley de 27 diciembre 1956, cuyo párrafo dos exige esta cualidad de los perjuicios que se irroguen —dificultad o imposibilidad de reparación— para que la suspensión haya de acordarse; *siendo de advertir, para una más exacta interpretación del precepto que nos ocupa, que los términos de dicho artículo están expresados en forma imperativa y no facultativa que permite a los Tribunales suspender o no a su arbitrio los acuerdos impugnados de la Administración.*” (Sentencia de 30 junio 1971. Sala 4.^a, Referencia 3.880.)

I. *Motivos de impugnación: desviación de poder: doctrina general; apreciación de su existencia en resolución administrativa de concurso para provisión de cargo provincial.*

“Respecto a la desviación de poder que el artículo 83 de la Ley Jurisdiccional define como “el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”, ha sido configurado su concepto jurídico por la Jurisprudencia, reiterada de este Tribunal Supremo, que en las Sentencias citadas en los “vistos”, entre otras, ha establecido la doctrina de que la teoría de la desviación de poder se basa en que la Ley de donde arranca la facultad de decisión de la autoridad administrativa, tiene un fin determinado que cumplir, y si el acto en que se concreta su actuación no lo cumple, la decisión administrativa no expresará la voluntad de la Ley al desvincularse de

su espíritu, por lo que faltará el obligado ligamen entre la idea de poder y la de fin de servicio, y en consecuencia, el acto de la Administración, aun cuando tenga apariencia legal, deja de satisfacer la objetividad jurídica que motivó el nacimiento de la norma positiva; que la desviación de poder supone que el acto administrativo, aun cuando pueda estar revestido de legalidad extrínseca, nació con vicio de nulidad por no responder en su motivación interna al sentido teleológico de la actividad administrativa orientada a la promoción del interés público y sujeta a ineludibles imperativos que obliga a la Administración a proceder con moralidad, y no de un modo arbitrario con finalidad distinta de la determinada por el ordenamiento jurídico.

El examen del expediente administrativo instruido por la Diputación provincial de Burgos para la provisión de la plaza de Director de los establecimientos benéficos permite destacar como datos de interés para resolver sobre la cuestión relativa a la desviación de poder los siguientes: a) que el 7 junio 1967, cuando aún no había quedado vacante dicha plaza, la Comisión de Gobierno, a la vista de la manifestación del funcionario que la desempeñaba que tenía el propósito de cesar en su vida activa el mes de septiembre del siguiente año, informó favorablemente la propuesta de designación de funcionario adjunto a la dirección que se fuera imponiendo en las funciones del cargo, proponiendo a don Avelino G. G., que se desempeñaba el de Interventor Delegado de la Beneficencia provincial, designación acordada por la Diputación provincial de Burgos en sesión del día 21 del propio mes de junio de 1967; b) que el 5 julio siguiente la Comisión de Gobierno de la Corporación adoptó el acuerdo siguiente: "Con objeto de que puedan tomar parte en el concurso que ha de convocarse para la designación de Director de los Establecimientos provinciales de Beneficencia el mayor número posible de funcionarios de la Corporación, para poder hacer la selección con más libertad, teniendo en cuenta las condiciones de idoneidad especial que requiere cargo tan delicado, se acuerda informar que a juicio de la Comisión, procede modificar la plantilla respecto de esta plaza en el sentido de que no se exija título ninguno para aspirar a ella y ser nombrado en propiedad y lo mismo la plaza de Jefe de Contabilidad, y la Diputación Provincial, en sesión del día 9 julio 1967, "acordó de conformidad con el informe de la Comisión de Gobierno y que se solicite la necesaria autorización de la Dirección General de Administración Local para la modificación de plantilla que se propone"; expidiéndose el correspondiente oficio al Centro directivo, cuya copia obra

al folio 4 del expediente, en el que se solicita que se modifique la plantilla en el sentido “de no exigir título académico para la provisión de la plaza de Director de los Establecimientos provinciales de Beneficencia”, siendo aprobada la propuesta por la Dirección General de Administración Local; *c)* que en sesión del 22 noviembre 1968 la Diputación Provincial de Burgos aprobó las Bases de la convocatoria del concurso entre funcionarios comprendidos en el subgrupo *c)* de la Escala Técnico-Administrativa de la plantilla de la Corporación, señalándose en la Base tercera que “como méritos a apreciar por el Tribunal serán, en primer lugar, las garantías de moralidad, solvencia, honorabilidad, prudencia, energía de los solicitantes; en segundo, la aptitud demostrada en el desempeño de la función que tengan encomendada, y tercero, los demás expresivos de la eficiencia real del funcionario, acordándose además que el Tribunal calificador se constituirá por el Presidente de la Diputación o Diputado en quien delegue; el Diputado Ponente de Beneficencia; un representante del Profesorado oficial y otro de la Dirección General de Administración Local; un Abogado del Estado, el Secretario y el Interventor de la Corporación, actuando de Secretario el Oficial Mayor Letrado; *d)* que publicada la constitución del Tribunal calificador, uno de los solicitantes admitidos—don Guillermo D. P.—, interpuso recurso de reposición que fue desestimado por la Corporación; *e)* que el día 18 mayo se reunió el Tribunal calificador, en cuya acta consta que terminada la lectura de las instancias y relaciones de méritos aportados por los solicitantes “se inicia la deliberación del Tribunal cuyos componentes opinan unánimemente que la totalidad de los solicitantes reúnen, a su juicio, las condiciones de moralidad, solvencia, honorabilidad, prudencia, energía y aptitud exigidas en la convocatoria, si bien la mayoría de los miembros de aquél consideran que se encuentran potenciadas en el aspirante don Avelino G. G., en el que se da además la circunstancia de que esa idoneidad y aptitud la ha puesto de manifiesto en funciones que guardan íntima relación con las del cargo que se trata de proveer, por lo que su designación constituirá una garantía de acierto. En su virtud, el Tribunal, por el voto de la mayoría de sus miembros acuerda proponer a la excelentísima Diputación Provincial al aspirante don Avelino G. G., para que sea nombrado para el desempeño de la plaza vacante”; y *f)* que la Diputación Provincial de Burgos, en sesión del día 24 mayo 1968, aceptando la propuesta del Tribunal calificador nombró a don Avelino G. G. Director de los Establecimientos Provinciales de Beneficencia.

Los antecedentes expuestos ponen de relieve que en la provisión por la Diputación Provincial de Burgos, de la plaza de Director de los Establecimientos de Beneficencia, procedió la Corporación con el preconcebido propósito de nombrar a don Avelino G. G., designio que patentiza ya su nombramiento con carácter interino como Director adjunto, y los actos previos a la convocatoria del concurso consistentes en que, no obstante existir en el Cuerpo Técnico-Administrativo de la Diputación funcionarios con título de enseñanza superior que era el exigido para el cargo a proveer, acordó la Diputación modificar las plantillas en el sentido de que no se exija título alguno —folio 3 del expediente— si bien el oficio remitido a la Dirección General de Administración Local refiere la propuesta a no exigir título “académico”, expresión anfibológica acaso buscada con la finalidad de que pudiera acceder al cargo de Director de los Establecimientos de Beneficencia un funcionario que no sólo no estuviera titulado en enseñanza superior, sino que careciera de todo título, como ocurría con don Avelino G. G.; en las bases del concurso se aprecia también el mismo propósito de que recayera el nombramiento en don Avelino G. G., pues si bien la base tercera, relativa a la apreciación de los méritos, transcribe el artículo 43 del Reglamento de Funcionarios de la Diputación Provincial de Burgos referente al nombramiento de Director de los Establecimientos de Beneficencia, es muy significativo que se omita precisamente entre los méritos la preparación cultural y el límite de edad entre los treinta y los cuarenta y cinco años, cuando el señor G. G. carece de título y contaba cincuenta y dos años en la fecha de convocatoria del concurso, todo lo cual unido a que se prescindió de señalar el “sistema de valoración” y “modo de apreciarlo”; que el Tribunal calificador no se constituyó en la forma que previene el artículo 235 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local de 30 mayo 1952, y, en fin, la carencia de fundamentación del acuerdo del Tribunal, obtenido por mayoría y sin expresión de los votos que la formaron, pues aquél se limita a afirmar que todas las condiciones exigidas se encuentran potenciadas en don Avelino G. G., sin hacer consideración alguna sobre los méritos concurrentes en los demás solicitantes, entre los cuales se encontraban don Bernardo C. B. y don Guillermo D. P., actores en este proceso contencioso-administrativo, que ostentan el título de Licenciados en Derecho, y el primero, además, el de Secretario de Administración Local de tercera categoría; actuación de la Diputación Provincial de Burgos que configura los rasgos esenciales del concepto jurídico de desviación de poder, ya que, encubriéndolo

bajo el aspecto de legalidad externa de un concurso, se cumplió el designio preconcebido de conferir el nombramiento de Director de los Establecimientos Provinciales de Beneficencia a don Avelino G. G., distinto del que el ordenamiento jurídico reclama de que la Administración proceda en su actuación con objetividad y rectitud, en aras del interés público y prescindiendo de todo interés particular, por lo que al estimarse la concurrencia de la desviación de poder, es procedente la confirmación de la Sentencia recurrida, ya que, además, el Abogado del Estado, parte apelante, en su escrito de alegaciones no formula ninguna impugnatoria con relación a la desviación de poder, única cuestión a la que, según se ha razonado en el primer considerando, y por imperativo del artículo 91 de la Ley rectora de la Jurisdicción, queda circunscrito este recurso de apelación.” (*Sentencia de 7 octubre 1971. Sala 5.ª Referencia 3.873.*)

J. Prueba: criterios para la valoración de informes periciales.

“Sin olvidarse que, como reiteradamente tiene declarado el Tribunal Supremo, *cuando de valorar informes se trate, aparte del superior valor del técnico municipal por la imparcialidad en que se desenvuelven sus informes*—a la Sala le consta que el señor Arquitecto Municipal en la actualidad o al menos hasta la fecha muy reciente ha sido de consuno el señor Q. hasta su jubilación y el señor B., sólo el señor B. desde la aludida jubilación del señor Q., aunque aquí ninguno de los dos omiten su informe como tal técnico municipal— *ha de estarse a la mayoría, mayoría que ostenta el titular de la casa en cuestión, puesto que tiene el de los Arquitectos señores M. P., Q. y B., mientras que, por el contrario, la recurrente sólo tiene el del señor P.*” (*Sentencia de 3 julio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.923.*)

K. Cuestiones de admisibilidad: interposición dentro de plazo ante Tribunal incompetente cuya resolución provoca ulterior interposición extemporánea.

“Opone el Abogado del Estado a este recurso su inadmisibilidad con arreglo al artículo 82, f), de la Ley Jurisdiccional, fundado en que deducido el recurso de reposición en 12 noviembre 1965 y presentado el contencioso-administrativo en 9 diciembre 1966 era ya expirado el plazo de un año que marca el artículo 58, número 2, de la citada Ley, pero si

ello es cierto en lo que concierne a la interposición ante esta Sala ocurre que en 11 julio 1966, dentro por tanto del año de término, promovió el actor su reclamación, como se dijo, ante la Sala de la Jurisdicción de la Audiencia Territorial de Las Palmas, la que conforme al artículo 8.º, número 3, de la propia Ley debió remitir las actuaciones a este Tribunal competente, en vez de no admitir el recurso e indicar al interesado que podía instar de nuevo, pero en definitiva como la inobservancia del precepto de general aplicación en cualquier grado de su referencia a la Sala en abstracto, no puede perjudicar al reclamante quien acudió en tiempo a la Jurisdicción competente siquiera equivocara el Tribunal, que de oficio era llamado a subsanarlo, no procede que prospere la alegación examinada.” (Sentencia de 2 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.579.)

L. *Subsanación de defectos procesales: doctrina general.*

“Contra esto no cabe la subsanación prevista en el artículo 129 de la Ley invocada, porque según el mismo precepto interpretado según una reiterada doctrina de las tres Salas de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, dicha subsanación se refiere a la justificación debida de un requisito omitido en su presencia en las actuaciones, pero de existencia real antes de comenzar el procedimiento, pero no a la dispensa de un defecto cometido que se trata de disimular posteriormente con la realización de lo que a su debido tiempo no se realizó; y como en el supuesto de autos el recurrente al interponer su recurso en esta vía jurisdiccional no acreditó tener constituido el depósito del importe de la multa, ni podía acreditarlo porque no estaba entonces constituido, es obligado declarar inadmisibile el recurso por tal defecto con impedimento procesal para la Sala de entrar a resolver sobre el fondo del asunto.” (Sentencia de 30 junio 1971. Sala 4.ª, Ref. 3.844.)

LL. *Cosa juzgada: efectos de la sentencia anulatoria de actos o disposiciones.*

“Declarada, por sentencia de la Sala 3.ª de este Tribunal de 19 mayo 1971, la nulidad de pleno derecho de la Orden de 10 septiembre 1966, aplicada al recurrente en la Resolución de 26 febrero 1967, impugnada en la demanda, conjuntamente con aquella Orden y con las Instrucciones dictadas para desarrollarla, el 8 octubre 1966, procede anular en el actual proceso el acto aplicativo a que se contrajo el escrito de inter-

posición absteniéndose de examinar y decidir de nuevo, acerca de la nulidad o validez de las disposiciones de carácter general aplicadas al recurrente, ya que, en virtud del efecto positivo de cosa juzgada material, consagrado en el artículo 86, párrafo 2.º, de la Ley Jurisdiccional, la sentencia que anulare la disposición, producirá efectos respecto a las personas afectadas, sin que proceda acoger la causa de inadmisibilidad opuesta fundándose en el carácter provisional del acuerdo que aprobó la reducción de trabajo y retribución del accionante, causándole los perjuicios que trata de impedir en el proceso, al resultar infructuoso, el recurso previo de reposición, que formuló el 17 abril 1967, no sólo contra aquel acuerdo de 28 febrero anterior, sino también contra la Orden y las Instrucciones a que se refiere el suplico de la demanda, con expresa alegación de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo, tanto con relación a la posibilidad de impugnar los actos que produzcan indefensión, como a la de interponer, directamente, ante el Organó que dictó la disposición administrativa de carácter general, los recursos contra un acto administrativo, que se funda únicamente en la ilegalidad de aquélla, inspirándose en el mismo criterio favorable a la impugnación conjunta de acto y disposición, que se desprende del Preámbulo de la Ley Jurisdiccional al decir "sin que sea exigible, al *interponer* y formalizar el recurso contra el acto individual, declarar formalmente recurridas las normas que aplique", conforme a lo declarado por esta Sala en la Sentencia de 11 octubre 1968, pero que, no habiéndose comprendido en el escrito de interposición aquellas disposiciones, procede excluirlas del ámbito del actual proceso, acogiendo la primera causa de inadmisibilidad, fundada en los párrafos c) y g) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional, limitando los pronunciamientos a la única resolución recurrida en dicho escrito, y estimando que, la impugnación de aquéllas, sólo se debe entender formulada, indirectamente, como fundamento de la del acto producido en suplicación de las mismas." (*Sentencia de 25 septiembre 1971. Sala 5.ª, Referencia 3.688.*)

M. *Apelación ordinaria: Facultades del Tribunal "ad quem": "reformatio in peius"*.

"Para un debido enjuiciamiento de lo anteriormente reflejado, se hace necesario hacer constar con carácter preferente, de que *el Tribunal de primer grado, en la motivación base de la parte dispositiva im-*

pugnada, tiene facultades soberanas para recoger la apreciación de la prueba en su conjunto, según las reglas de la sana crítica, sentando por consiguiente los presupuestos de hechos oportunos, y sacando las consecuencias jurídicas pertinentes; a su vez, el Tribunal "ad quem" en virtud de la apelación le corresponde el total conocimiento del pleito, en términos que le faculta para valorar los elementos probatorios y apreciar las cuestiones debatidas según su propio criterio, siquiera no pueda extender su decisión en perjuicio del recurrente o recurrentes, a extremos que por no haber sido objeto del recurso, y estar aceptados por el apelado o apelados, tienen la firmeza que el consentimiento de ambos les presta; pero limitada esta estimación valorativa de hecho y de derecho a no quebrantar lo admitido por el órgano jurisdiccional de primera instancia, si lo declarado por aquél no demuestra una evidente equivocación o vulneración de la probanza alcanzada en las actuaciones o de los problemas "de jure" controvertidos y resueltos por la Sentencia atacada en apelación." (Sentencia de 29 septiembre 1971. Sala 4.ª, Referencia 4.007.)

XVIII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

— *Indemnización de daños y perjuicios improcedente: licencia municipal denegada, cuyo anteproyecto fue informado favorablemente; estimación de recurso de apelación.*

“La argumentación en virtud de la cual se apoya la sentencia que se impugna para otorgar la indemnización a que la misma se refiere, no está ajustada a los preceptos legales aplicables al supuesto aquí contemplado; puesto que *el informe favorable evacuado por el Ayuntamiento recurrente*, mediante acuerdo de fecha 4 enero 1967, en vista del Anteproyecto presentado por el demandante y siempre que el Proyecto definitivo es conforme a las normas del Plan General de Ordenación Urbana, *no puede vincular a la expresada Corporación Municipal con carácter irrevocable* respecto a la concesión de la licencia de construcción y no obstante coincida el Proyecto definitivo con el mencionado Anteproyecto, *porque tal acuerdo no posee virtualidad para vincular a la Administración de modo definitivo*, ya que *el mismo no constituye un acto que decida de forma concluyente la petición que a tal fin se formula*, pues es preciso tener en cuenta: a) que el acto recaído lo fue a consecuencia de

una previa información solicitada por el interesado, a tenor de lo previsto en el artículo 43, apartado 2.º, de la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo 1956, pero con posterioridad presentar la adecuada petición de licencia para construir el edificio proyectado, como así en efecto se hizo, por lo que su resolución lo fue en realidad la dictada por la Comisión Municipal permanente del citado Ayuntamiento el 26 julio 1967, donde se acordó denegar la licencia interesada por incumplir el Proyecto las normas urbanísticas de la Zona y no en cambio aquel acto previo de carácter meramente informativo; b), que además, en aquel primer acuerdo se contiene una advertencia que es preciso tener en cuenta, como era que el Proyecto definitivo debería presentarse conforme a las Normas del Plan General de Ordenación urbana, lo que no se cumplió según lo demuestra el que precisamente el motivo de la denegación de la licencia fue, conforme se hace constar en el acuerdo municipal de 26 julio 1967, el haberse incumplido tales normas urbanísticas de la Zona y sobre lo cual se insiste al desestimarse el correspondiente recurso de reposición con fecha 18 octubre de ese mismo año y que incluso lo corrobora la Sentencia apelada, cuando reconoce que el proyecto presentado no se ajustaba a tales Normas de urbanización, lo que patentiza la licitud del acuerdo denegatorio de la mencionada licencia, llegando a estimar como conformes a Derecho los acuerdos municipales impugnados ante esta vía jurisdiccional; y c), cuando todavía lo evidencia más la conducta del interesado reclamante, al haber por un lado consentido la Sentencia de primera instancia, que desestimaba el recurso contencioso-administrativo en lo referente a los citados acuerdos administrativos con respecto a la denegación de la mencionada licencia, y dejando por tanto el mismo subsistente y de otro lado, al comprobar la notable diferencia de la cuantía de los daños y perjuicios sufridos, que así como en un principio se fijaban en la suma de 6.425.256,32 pesetas, luego ante esta jurisdicción quedan reducidos a sólo 426.856,32 pesetas, siendo inoperante para su justificación alegar por el demandante una posterior resolución del contrato de compra del solar objeto de la edificación, pero ello refuerza la tesis de que los pretendidos perjuicios que se reclaman no poseen la condición de indemnizables por la Corporación Municipal a quien se exigen a virtud de una supuesta responsabilidad patrimonial de la misma.

Las antes expresadas circunstancias vienen a poner de manifiesto la imposibilidad de aplicar a este caso la doctrina sustentada por la Sentencia que se impugna en cuanto a este particular se refiere, pues no obstante los razonamientos en ella aducidos en base a los artículos 40 de

la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 julio 1957, 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 diciembre 1954 y 406, apartado 2.º, de la Ley de Régimen Local de 24 junio 1955, a fin de fundamentar el principio de la responsabilidad patrimonial de la Administración y su natural consecuencia, de indemnizar por la lesión inferida al interesado, es lo cierto que *atendiendo a los elementos fácticos que en el supuesto de autos concurren, no es exigible la referida responsabilidad patrimonial*, ya que en efecto resulta de adecuada aplicación lo previsto con respecto a esta concreta materia, sobre autorización o licencia para construir viviendas, en cuanto el consiguiente resarcimiento de daños y perjuicios por parte de los correspondientes Organismos Municipales facultados para ello, lo que se establece en el artículo 172 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenanza Urbana de 12 mayo 1956, así como en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, de acuerdo con los cuales, para que pueda tener lugar la indemnización que se solicita se requiere que la respectiva licencia o autorización se hubiese otorgado erróneamente y que la misma fuese después anulada por la Autoridad o Corporación competente, o también que una vez concedida tal licencia o autorización fuese después revocada fundándose en la adopción de nuevos criterios de apreciación, ninguna de cuyas circunstancias se han dado en la actuación administrativa objeto del presente recurso jurisdiccional; razones más que suficientes para descartar la procedencia de la indemnización de daños y perjuicios que se otorga en la Sentencia apelada y la cual, por tanto, en este pronunciamiento hay que revocar." (*Sentencia de 30 septiembre 1971. Sala 4.ª, Referencia 4.172.*)

Juan PRATS

