

2. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO. I. FUENTES: A. *Normas escritas*: a) distinción entre *norma* y *acto* administrativo; b) *publicación*; c) interpretación analógica: condiciones en que procede. B. *Precedente administrativo*: razón de su fuerza vinculante. C. *Principios*: a) *In dubio pro reo*; b) De los actos propios; c) De seguridad jurídica.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A. *Clases*: definitivos y de trámite. B. *Invalidez*: supuesto de nulidad de actuaciones por falta de audiencia del interesado.—III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: *circunstancias en base a las cuales se declara la naturaleza administrativa del contrato*: supuesto de contrato de permuta de bienes entre entes públicos. IV. DOMINIO PÚBLICO: *Bienes de uso público municipal: inalienabilidad*: el régimen de su protección jurídica.—V. ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE: A. *Reconocimiento de la posibilidad de propiedad privada sobre la misma*. B. *Criterio para su medición*: la línea a partir de la cual se mide el mar litoral es siempre la de bajamar.—VI. FARMACIAS: A. *Distancias*: su medición debe hacerse por calles o viales normales y ordinarias, sin que deban tenerse en cuenta las simples servidumbres de paso. B. *Traslado forzoso de local por causa no imputable al titular*: doctrina jurisprudencial sobre la orden de 23 de junio de 1961.—VII. TRANSPORTES: *Principio que informe el régimen legal en esta materia*: el derecho subjetivo administrativo nace únicamente con la adjudicación definitiva.—VIII. TRABAJO: A. *Obligaciones de las empresas exigibles en vía administrativa*: comedores de empresa: es obligatoria su instalación incluso en empresa con jornada continuada. B. *Normas de obligado cumplimiento*: requisitos de publicación.—IX. PROPIEDAD INDUSTRIAL: A. *Nombre comercial*: doctrina general acerca de la utilización de nombres y apellidos como nombres comerciales. B. *Marcas: Similitud*: identidad denominativa entre productos de diferente clase del nomenclátor: no supone sin más la compatibilidad de las marcas.—X. VIVIENDA: *Régimen jurídico de las de renta limitada*: plazo de inscripción de la responsabilidad por saneamiento y evicción.—XI. ASOCIACIONES: *Inscripción en el Registro*: es ajustada a derecho la inscripción de entidad dirigida al establecimiento de servicios técnicos de orden comercial al no existir fines análogos a los de la Organización Sindical.—XII. AGUAS: *Comunidades de Regantes*: naturaleza jurídica y relaciones con la Organización Sindical.—XIII.—PRENSA: *Derecho de réplica*: doctrina general acerca de las condiciones de su nacimiento y ejercicio.—XIV. CINEMATOGRAFÍA: *Derechos del administrado-espectador*: se le reconoce activamente legitimado para impugnar en vía contenciosa el sobreseimiento del expediente sancionador iniciado a su instancia.—XV. ACTIVIDAD SANCIONADORA: A. *Doctrina general*: el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal responden a unos mismos principios inspiradores. B. *Normas sancionadoras: Interpretación*: debe hacerse restrictivamente.—XVI. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A. *Procedimiento*: a) *Dictamen pericial*: valor meramente instructorio a efectos de fijación judicial del justiprecio; b) *Hoja de aprecio*: efectos de su formulación extemporánea por la Administración. B. *Justiprecio*: a) Doctrina general sobre la normativa aplicable a la valoración del derecho del arrendatario de vivienda; b) Premio de afección en supuesto de reversión. C. *Expropiaciones urbanísticas*: a) Retasación y revisión: supuestos de aplicación respectiva del artículo 99 de la Ley del Suelo y 58 de la de Expropiación Forzosa; b) *Justiprecio: local industrial*: no es computable la prima del traspaso cuando la misma persona es propietaria del negocio y de la finca.—XVII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: A. *Potestad organizatoria*: carácter discrecional de su ejercicio. B. *Comunidades de Regantes*: naturaleza jurídica.—XVIII. URBANISMO: A. *Planes y proyectos de urbanización*: a) *Modificación*: no puede objetarse contra ella el principio de la irrevocabilidad de los actos ad-

ministrativos declaratorios de derechos; b) *Proyectos de urbanización*: su naturaleza jurídica e imposibilidad cuando no existe plan de ordenación. B. *Polígonos*: naturaleza jurídica de los decretos aprobatorios de su delimitación: forma de publicación y plazo para la impugnación de los mismos. C. *Organización de la Administración urbanística*: actos de las Comisiones Provinciales de Urbanismo que resuelven en alzada recursos interpuestos contra actos de los Ayuntamientos: éstos se encuentran legitimados para impugnarlos en vía contenciosa.—XIX. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: *Recurso extraordinario de revisión del número 1 del artículo 127 de la LPA*: doctrina general acerca de la distinción entre error de hecho y de derecho.—XX. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A. *Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa*: a) Naturaleza revisora; b) competencia de las Salas de las Audiencias Territoriales. B. *Orden de examen de las cuestiones*: preferencia de las relativas a la pureza del procedimiento: facultades de apreciación de oficio. C. *Recurso previo de reposición*: interposición extemporánea: subsanación: no se produce por el reconocimiento por la Administración de haberse interpuesto el recurso en su debido tiempo. D. *Requisito del previo pago*: a) Interpretación jurisprudencial de la expresión «en los casos que proceda con arreglo a las leyes» del artículo 57, 2, de la LJ; b) Aval bancario; c) Pago parcial; d) Cuantía del pago: intereses de demora. E. *Requisito del dictamen de letrado*: no es exigible a la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid; se cumple con el informe del Secretario de la Corporación, licenciado en Derecho, cuando el Ayuntamiento carece de letrado de plantilla; no es preciso que el dictamen sea favorable a la tesis que se sustenta en el recurso. F. *Cuestiones de admisibilidad*: a) Consecuencias de la interposición del recurso de reposición potestativo en orden al plazo de interposición del recurso contencioso; b) Resoluciones tardías: inadmisibilidad del recurso por falta de ampliación a posterior resolución confirmatoria de la tática impugnada; la resolución tardía modificadora recaída después de la formalización de la demanda impide la ampliación del recurso y obliga a nueva interposición. G. *Legitimación activa*: a) interés directo: diversos supuestos en que se reconoce o desconoce; b) para impugnar disposiciones de carácter general: supuestos de interés en que se desconoce. H. *Objeto*: impugnabilidad de los actos expresión de la potestad organizatoria. I. *Congruencia procesal*: Interpretación del párrafo 2.º del artículo 43 de la LJ. J. *Apelación*: a) apelación ordinaria: supuesto de acumulación: doctrina general; b) recurso extraordinario de apelación: naturaleza, finalidad y condiciones para que proceda su interposición. XXI. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: *Indemnización de daños y perjuicios*: supuestos concretos en que se declara su procedencia.

I. FUENTES

A. Normas escritas:

a) *Distinción entre normas y actos administrativos*: consecuencias jurídicas de la misma; naturaleza de los decretos aprobatorios de la delimitación de polígonos:

Vid. XVIII, B, Ref. 4.879.

b) Publicación:

Circular de la Corporación Administrativa del Gran Valencia no publicada: ineficacia frente a terceros administrados:

«*Entra dentro de las atribuciones de la Comisión Ejecutiva de la Corporación Administrativa Gran Valencia, según el artículo 12 del*

Decreto de 14 de octubre de 1949, *a trazar a los Ayuntamientos interesados, los criterios urbanísticos que deben adoptar en el desarrollo del plan, con objeto de unificar su actuación como literalmente expresa el Ac. de 26 de noviembre de 1954, actos administrativos que son circulares internas, con efecto en la relación de los Ayuntamientos y la Corporación Gran Valencia, y en ese aspecto no necesitan ser publicados en el «Boletín Oficial» de la provincia, pero en cambio externamente, para obligar a los terceros, que son los administrados y demás entes administrativos, una circular no publicada carece de eficacia, salvo que los criterios de la circular hayan sido recogidos en las correspondientes Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos a los que se les dirige, cosa que no ha ocurrido en autos, todo ello según lo dispuesto para la publicidad de los actos administrativos en la Ley de Régimen Local, Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1956, Reglamento de 30 de mayo de 1952 y Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, según la cual las circulares publicadas en el «Boletín Oficial» de la provincia tienen efectos iguales a los reglamentos y obligan a terceros, pero no si falta la publicidad legal y ha interpretado la jurisprudencia del Tribunal Supremo—sentencias de 26 de mayo de 1962 y 22 de enero de 1965—» (Sentencia de 25 de noviembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5.081.)*

c) *Interpretación analógica:* condiciones en que procede:

Vid. XX, E, Ref. 5.034.

B. *Precedente administrativo:*

Su fuerza procede de ser un traslado a la esfera administrativa del principio de igualdad ante la ley:

«El alegato de la fuerza legal del *precedente* constituido por la reversión acordada en el llamado caso análogo de los montes de los herederos de doña Blanca G. F. arranca de una base legal que de ser exacta no podría ser rechazada, *el principio de la igualdad de los administrados ante la norma—mero traslado a esta esfera del más amplio de igualdad de los ciudadanos ante la ley—*, pero en el expediente no obran datos ni han sido aportados a los autos que permitan concluir la concurrencia de la completa similitud de circunstancias entre los dos consorcios, a la luz tanto de las normas que se invocan como aprobadas por el Patrimonio en 1964 como de las contenidas en la legislación del ramo, a los que ulteriormente se harán más concretas referencias; con lo cual tampoco puede aceptarse este motivo del recurso.» (Sentencia de 17 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.515.)

C. *Principios:*

a) *In dubio pro reo:*

Vid. XV, A, Ref. 4.675.

b) *De los actos propios:*

«El decreto de Seguros Sociales de 4 de junio de 1959 puntualiza en su artículo 5.º, al igual que el artículo 6.º de la Orden para las normas de aplicación de 30 de junio siguiente, las exclusiones del régimen de la Seguridad Social únicamente a los familiares dentro del tercer grado que vivan en el hogar y a cargo del empresario y tengan ocupación en alguno de sus centros de trabajo, circunstancias que resulta imprescindible reconocerlas en este caso, cuando la Administración no las niega expresamente y además así se lo había comunicado a la empresaria que recurre la Delegación Provincial de Mutualidades Laborales el 27 de julio de 1962, al aceptar la exclusión de su hermana de cotizar por este concepto, de acuerdo con el Centro Directivo de Previsión, a quien a tenor del artículo 6.º citado corresponde decidirlo, llegando incluso a devolverle las cuotas que por ello había ya ingresado y lo cual sin duda constituye *un acto propio de la Administración sobre el que no es posible pueda ésta ir después en contra del mismo*, pues, como declara la sentencia de esta Sala de 4 de mayo de 1965, aunque no siempre un acto administrativo pueda ser un precedente vinculante para el Tribunal, lo cierto es que la Administración debe al dictar sus resoluciones en casos idénticos mantener un criterio igual, lo que no ha ocurrido en el de ahora al observarse una discrepancia de apreciación entre los expresados Organismos Laborales.» (*Sentencia de 31 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.677.*)

c) *De seguridad jurídica:*

Vid. XV, B, Ref. 4.400.

II. ACTO ADMINISTRATIVO

A. *Clases:*

Definitivos y de trámite:

En materia de transporte, es acto de mero trámite el acuerdo autorizando la presentación de instancia y proyecto relativos al servicio público solicitado:

Vid. VII, Ref. 4.242.

B. Invalidez:

Audiencia del interesado: su falta en procedimiento para acordar la extinción de una autorización provisionalmente concedida por el Ayuntamiento determina la nulidad de actuaciones:

«Con ello se trata de poner de relieve e insistir en que *una autorización condicionada al cumplimiento recíproco de deberes a cada una de las partes exige un equilibrio procesal de ellas en la tramitación de los expedientes, que supone una igualdad en lugar de una decisión unilateral de una sola que puede perjudicar los intereses de la otra;* por tanto, sin resolver la cuestión de fondo y menos prejuzgándola, pero sin olvidarla, debe tenerse en cuenta la importancia suma que tiene a tales efectos *el trámite de audiencia omitido que ha implicado la infracción evidente de los artículos correspondientes del Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento de las Corporaciones Locales,* que tiene su repetición más generalizada en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que constituye en el sentir de la misma Sala recurrida la regla general, según consigna su cuarto considerando, recogiendo el criterio rector de los artículos 281, 293 y 295 del invocado Reglamento, sin que exista en el supuesto de autos los motivos de excepción que dispensasen de tal trámite ni razón alguna que exima de un principio tan general y generalizado que pueda desconocerse.» (*Sentencia de 21 de noviembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5.047.*)

III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

La naturaleza «administrativa» del contrato: circunstancias en base a las que se declara en supuesto de contrato de permuta de bienes entre entes públicos:

«En virtud de esta profundización, la misma nos descubre un conjunto de circunstancias, que si aisladamente alguna no pudiera contrarrestar del todo esa primera impresión sobre el carácter civilístico del contrato que nos ocupa, sin embargo, en su totalidad tienen entidad y peso suficiente para inclinar la balanza del lado del carácter administrativo de tal negocio jurídico, y con ello la preferencia de nuestra jurisdicción para conocer del mismo, lo que determina el rechazo de la causa de inadmisibilidad que se examina; en efecto, la primera de dichas circunstancias la constituye el hecho de que, en el presente supuesto, intervienen dos entes públicos o dos administraciones públicas, lo que duplica el argumento presentado por parte de la doctrina, que ha estimado que la intervención de una sola de ellas debía ser motivo suficiente, en esta materia contractual, para la prevalencia de la jurisdicción contencioso-administrativa; otra la constituye el hecho de que en el caso de autos los entes en cuestión no se

han guiado por móviles patrimonialistas, ni el juego de las prestaciones han seguido los derroteros propios del contrato de permuta, ingresando la cosa de uno de los contratantes en el patrimonio del otro, y viceversa, sino que las viviendas a entregar por la citada Comisaría estaban destinadas para servir de hogar a una serie de familias modestas, afectadas por los planes de urbanización de «Canalización del Manzanares», y los terrenos a entregar por esta entidad estaban destinados al desarrollo de la política urbanizadora y de edificación de la mencionada Comisaría.

Ambos factores, subjetivo, y objetivo y finalista, vienen a descubrir que los entes en cuestión, por lo menos en la primera fase de las actuaciones, en vez de actuar movidos por la defensa exclusiva de sus propios intereses, como es lo corriente y normal en materia contractual, y mucho más en la contratación privada, con causa onerosa, trataron de intervenir coordinando sus respectivas competencias, para paliar los efectos de la concurrencia de ellas dentro de una misma área territorial, o en áreas tangenciales, con el fin de resolver problemas acuciantes de una masa de población necesitada de remedios urgentes, esto es, de un elevado interés social, que es el que en realidad actuó como motor impulsor en el caso de autos, y que es lo que permite considerar la preponderancia de fines de carácter público, y, con éstos, la existencia de unos conceptos y unas instituciones de carácter público también, todo lo cual es revelador de una situación difícilmente solucionable con la intervención de las técnicas del Derecho privado, tal y como se proclama, en un tono general, en la exposición de motivos de la moderna Ley de Contratos del Estado (Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963).» (*Sentencia de 6 de diciembre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 5.034.*)

IV. DOMINIO PÚBLICO

Bienes de uso público municipal: inalienabilidad: el régimen de su protección jurídica:

«Nuestra Ley de Régimen Local distingue *diversas clases de bienes* entre los que se encuentran los de *uso público municipal* enumerados en el artículo 184 —camino, plazas, calles, paseos, aguas, fuentes y obras públicas de servicio general—, cuya conservación y policía sean de competencia del Municipio, *de servicio público*, incardinados en el artículo 185, bienes que el Municipio destina al cumplimiento de fines de interés público, como casas consistoriales, mataderos, mercados, lonjas, escuelas y otros análogos, *de propios*, que señala el artículo 186 que, siendo propiedad del Municipio, no están destinados al uso público ni a la realización de ningún servicio y pueden constituir fuente de ingreso para el erario y, por último, *los comunales*, bienes de dominio municipal cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos, según preceptúa el artículo 187 de la misma

ley, los enumerados en primer lugar, mientras conservan este carácter, serán inalienables por imperativo del artículo 188 del indicado cuerpo legal, y, esta Sala, en sentencia de 11 de abril de 1961, declaró que, a tenor de los artículos 183 y 184 de la Ley de Régimen Local, *el camino es un bien de dominio público en su modalidad de destinado a uso público al que es aplicable el régimen de inalienabilidad establecido en el artículo 188 mientras conserve este carácter que sólo puede alterarse mediante la desafectación*, supuesto que no ha ocurrido en el caso de autos, pues ni el Ayuntamiento de Cruces cedió el camino ni el uso del mismo en la forma que se expresa en la demanda, ni en el supuesto que hiciere no tendría validez tal proceder si no procedía a la desafectación en la forma determinada por la ley.

El artículo 4.º del Código Civil de aplicación general dispone que son nulos los actos ejecutados contra lo dispuesto en la ley, salvo los casos en que la misma ley ordene su validez, y este artículo, según el sentir de la doctrina, establece *un principio general de nulidad de los actos ejecutados contra lo dispuesto en la Ley, que se ha de aplicar en concordancia con las normas que regulan cada institución y no es menester que la disposición legal afirme la nulidad del acto para que éste sea procedente basta que el acto se ejecute contra lo dispuesto en la Ley, aunque ésta no contenga expresamente aquella afirmación y la nulidad por violación de una prescripción o prohibición legal, pertenece a la categoría de los actos nulos, y de ella se derivan las consecuencias siguientes: a) Que el acto es ineficaz de modo insubsanable sin que haya posibilidad de convalidación; b) Que la nulidad se produce ipso iure aun cuando el acto esté protegido por una apariencia jurídica (intervención de un funcionario público, inscripción en un registro público, posesión de estado, etc.); c) Que es imprescriptible, y en el artículo 188 de la Ley de Régimen Local ya se preceptúa de una manera que no deja lugar a dudas que los bienes de dominio público son inalienables, y como el camino objeto de debate es bien de esta clase, en el supuesto que el Ayuntamiento dispusiere del mismo, caso que no ha ocurrido, incurria en la sanción de nulidad si no desafectare previamente.» (Sentencia de 17 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.541.)*

V. ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

A. Reconocimiento de la posibilidad de propiedad privada sobre la misma:

«De un examen de la legislación relativa a la materia que nos ocupa, lleva necesariamente a la conclusión de que *si bien de manera general los terrenos existentes en zona marítimo-terrestre tienen el carácter de bienes de dominio público con arreglo a los artículos 339, número 1.º del Código Civil, 1.º, número 1.º, tanto de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 como de la actual vigente de 19 de enero de*

1928, y 1.º, números 1.º y 2.º de la Ley de Costas Marítimas de 26 de abril de 1969, no lo es menos que la vetusta Ley de Puertos viene a reconocer la posible existencia de terrenos de propiedad privada enclavados en la mentada zona marítimo-terrestre en su invocado artículo 1.º, transcrito en el 1.º de la Ley de 19 de enero de 1928, en donde se definen dos zonas inconfundibles, una la marítima o mar litoral, que es el que ciñe las costas o fronteras en toda la anchura del mar litoral, a que se refiere el número 2.º de ese artículo, mientras que en su número 1.º se señala la zona marítimo-terrestre como el espacio... que baña el mar en su flujo y reflujo donde son sensibles las mareas... zonas que, con arreglo al concepto enunciativo del artículo "son de dominio nacional y uso público sin perjuicio de los derechos que corresponden a los particulares"; lo que concuerda con el artículo 7.º expresivo de que "los terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre están sometidos a las servidumbres de salvamento y vigilancia"; en el artículo 8.º "la servidumbre de salvamento tiene la misma extensión en los terrenos de propiedad privada colindantes con el mar que la zona marítimo-terrestre y 20 metros más"; y acorde con el 9.º se dispone de que la "servidumbre de salvamento no es obstáculo para que los dueños de los terrenos contiguos al mar siembren, planten y levanten dentro de la zona marítimo-terrestre, en terreno propio, edificios agrícolas y casas de recreo"; mientras que en el artículo 10 se refiere a "la servidumbre de vigilancia en el ancho de seis metros, contigua a la línea de la mayor pleamar"; ratificado en el artículo 4.º en sus distintos números que comprende la meritada Ley de Costas de 26 de abril de 1969, al decir que "los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre y colindantes con este última o con el mar..."; preceptos todos estos que sitúan idealmente la posibilidad de que los particulares puedan ser dueños de terrenos en la zona marítimo-terrestre y no puedan ser privados de los derechos que son esenciales e inherentes al dominio sin la previa expropiación en forma legal; todo lo cual está en consonancia con jurisprudencia de esta Sala de 20 de noviembre de 1959, 18 de junio de 1965 y 19 de junio de 1967, y de la Sala Primera de lo Civil de 1 de diciembre de 1966 en interpretación de los contextos legales antes referidos, que han admitido por lo expuesto la posibilidad de estos enclaves de propiedad privada dentro de la zona marítimo-terrestre.» (Sentencia de 25 de noviembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5.082.)

B. *Criterio para su medición:* la línea a partir de la cual se mide el mar litoral es siempre la de bajamar:

«En cuanto al alcance que debe darse a los títulos de propiedad privada debidamente inscritos en el Registro de la Propiedad cuando señalan como linderos el mar o ría mar, no obstante la sentencia de

2 enero 1960 y otras posteriores entendieran que este lindero debía ser la línea anterior de la zona marítimo-terrestre, no puede prevalecer ante otras sentencias posteriores como las precisadas en el otro razonamiento de esta decisión, y que han admitido la *posibilidad de que el lindero sea la línea de bajamar*, al reflejar la de 19 de junio de 1967; "bien entendido que esta limitación con el mar no puede entenderse en modo alguno como expresión de que la línea o linde superior es la de la zona marítimo-terrestre, pues aparte de que el mar no tiene álveo, sino fondo, y constituye una unidad ostensible, independiente de las dilataciones de su densidad o de sus contracciones como efectos de las mareas, donde éstas se acusan, los términos de nuestra Ley de Puertos vigente, en su artículo 1.º, establece la distancia como lo hacía la Ley precedente de 7 de mayo de 1880, entre el mar litoral o costero y la zona marítimo-terrestre, puesto que el primero (núm. 2 del art. 1.º) es la zona marítima que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España en toda la anchura determinada por las normas internacionales, y a tal efecto, según éstas, *la línea a partir de la cual se mide el mar litoral es la línea de bajamar, nunca la de pleamar*, con arreglo no sólo al Reglamento de 13 de octubre de 1913 (Dic. 15315), artículo 171, dictado en aplicación de la Ley de Comunicaciones Marítimas de 14 de junio de 1909 (Dic. 15314), que preceptúa que la zona de seis millas marinas mar adentro en el litoral debe ser contada desde las líneas que unen en bajas mareas escorados en los puntos más salientes de las costas, sino en la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958, a la que actualmente se atiende el Derecho internacional, que fija como línea base para medir la anchura del mar territorial "la línea de bajamar a lo largo de las costas", con lo que la definición de cuál es el litoral no aparece opinable ni en el Derecho internacional ni en la normativa hispana, contenida en los artículos 8.º y 9.º de la Ley de Puertos; con lo que es indudable que *la zona marítimo-terrestre no es el mar propiamente dicho, sino una zona de tierra que el mar invade con la regularidad de su flujo, pues la línea litoral que es la que define la línea del mar es la de bajamar*; y si bien quien no tenga otra referencia que la meramente indicativa en su título, de la frontera marina como linde en su posesión no le es dable esgrimir tal presunción, con arreglo a la determinación genérica de que la zona marítimo-terrestre es de dominio nacional y uso público, sí lo es, por contrario, cuando dentro de la excepción permisible según nuestra legislación, y según es visto, existe una inscripción correcta con toda la trascendencia concedida a tal efecto posesorio por la Ley Hipotecaria a favor de los títulos inscritos, siempre sin perjuicio de las servidumbres de salvamento y vigilancia"; a lo que se debe añadir que en la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, en su artículo 4.º, se hace referencia a terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre o con el mar como cosas distintas.» (Sentencia de 25 de noviembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5.082.)

VI. FARMACIAS

A. *Distancias*: su medición debe hacerse por calles o viales normales y ordinarios, sin que deban tenerse en cuenta las simples servidumbres de paso:

«Por lo que respecta a la medición de la distancia entre las dos farmacias discutidas si se advierte una infracción en la apreciación de la distancia, entre ambas oficinas, pues aunque la separación entre ellas es menor que 175 metros computados a través del paso que existe entre las calles de Juan XXIII y José Antonio, 17, es de ver que el paso en cuestión no constituye un vial normal y ordinario por donde transiten personas y vehículos, según acreditan, tanto la certificación del Ayuntamiento de Orense, expresando que tal tránsito es una servidumbre de paso, no cedido ni expropiado para formar una calle, ni se han iniciado obras para formarla, como en el resto de las pruebas presentadas.

De la forma establecida para practicar las distancias, según la regula el Decreto de 31 de mayo de 1957 y las Ordenes de 1 de agosto y 12 de diciembre de 1959, se deduce que *ha de tratarse de calles o viales, conceptos que implican un terreno preparado para transitar normalmente y no de emergencia y artificiosamente usado para atravesar, que está poblado de árboles, arbustos, malezas e incluso basuras, que en algunas partes de su recorrido están dedicadas a muladar, como expresa la diligencia notarial que figura en las actuaciones jurisdiccionales.*» (Sentencia de 18 de enero de 1973, Sala 4.ª, Ref. 349.)

B. *Traslado forzoso de local por causa no imputable al titular*: doctrina jurisprudencial sobre la Orden de 23 de junio de 1961, que introduce modificaciones establecedoras de nuevos límites al régimen del Decreto de 31 de mayo de 1957:

«La doctrina de esta Sala viene sosteniendo con reiteración, especialmente en las sentencias de 8 de noviembre de 1968, 30 de abril de 1969 y la reciente de 23 de junio de 1971, que el artículo 5.º del Decreto de 31 de mayo de 1957 no establece ninguna limitación de que el traslado tenga que hacerse dentro del mismo barrio o zona, y por eso, con arreglo a tal precepto, sólo es necesario para su autorización la concurrencia de estos requisitos: a) preexistencia de farmacia; b) traslado forzoso por causa no imputable a su titular; c) nuevo emplazamiento de la farmacia sin limitaciones especiales. Ahora bien, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 8.º de aquel Decreto, se facultó al Ministerio de la Gobernación para dictar las normas complementarias que considerase convenientes para el mejor desarrollo del mismo, y con tal fin se dictó la Orden de 23 de junio de 1961, que en su norma 2.ª dispone: "que los traslados forzosos de locales de farmacia se efectuarán, salvo dificultad justificada, preferentemente

dentro de la zona o barriada donde se encontraba establecida la farmacia que se traslada", y teniendo en cuenta que no se trata de una norma aclaratoria o complementaria del citado Decreto de 31 de mayo de 1957, sino más bien de una modificación sustancial del mismo, su legalidad resulta muy dudosa al establecerse limitaciones concretas en una disposición de rango inferior con respecto a otra superior, infringiéndose lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, que prohíbe dictar disposiciones administrativas que vulneren los preceptos de otras de grado superior, pues el contradecir el Decreto de que se trata, en el que no establecen tales limitaciones, estas Normas son de carácter meramente orientativo y no preceptivo y, por tanto, no pueden vincular a la Administración por considerar aplicable como norma de primer grado, dado su mayor rango y jerarquía al repetido Decreto; siendo éste el sentir de la Jurisprudencia, según, entre otras, en las sentencias antes citadas, y en las cuales se recalca cómo no es posible agravar a menor nivel lo que a este respecto se norma, por lo que la restricción en la repetida Orden del ámbito territorial de desplazamiento, si de un lado viene a coartar la potestad ministerial, de otro limita indudablemente el derecho que al titular en trance de traslado forzoso se deriva del Decreto antes dicho para elegir lugar de posterior ejercicio, y de ahí que ese cercenamiento en rango inferior al Decreto regulador de la materia no pueda conceptuarse norma aclaratoria o complementaria, sino más bien contradictoria o al menos modificativa del mismo, y por ello es muy insegura su legalidad a tenor del indicado artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Además, como ya manifiesta la sentencia de 23 de junio de 1971, por virtud de tales circunstancias que en este caso se dan y siquiera no sea más que *por seguir el principio de seguridad jurídica y el de unidad de doctrina* ante supuestos iguales que se consagran en el artículo 102 de la Ley de esta Jurisdicción y que ha desenvuelto la Jurisprudencia, cuando ella tiene la primordial misión de fijar y establecer la doctrina legal, *es obvio debe mantenerse aquel criterio y ratificarse en la presente sentencia*, a fin de evitarse se dicten resoluciones contradictorias respecto a quienes se encuentran en la misma situación y en fuerza de idénticos fundamentos, todo lo que obliga a resolver en sentido análogo a lo adoptado con anterioridad, y por consiguiente conduce de forma forzosa, según el artículo 83, número 1.º, de la Ley de Jurisdicción, a la estimación del recurso de acuerdo con lo antes expuesto, por su disconformidad con el Ordenamiento Jurídico de la resolución administrativa recurrida.

Aun prescindiendo de lo que antecede y estarse a la estricta literalidad de esa norma posterior, la Jurisprudencia la interpreta en el sentido de que la expresión "que los traslados forzosos se efectuarán, salvo dificultad justificada, preferentemente", carece de significación

imperativa y viene a remitir en cada caso a la valoración demostrativa de tal evento (sentencia de 8 de noviembre de 1968), de donde se sigue que la busca de un emplazamiento en la zona o barrio con prelación no impide ni imposibilita el que sea admisible otro emplazamiento distinto cuando, según sucede en este caso, no resulta patente la inexistencia de toda dificultad para adquirir los citados locales en la zona o barrio donde estaba enclavada la Farmacia, dadas las especiales circunstancias que su adquisición ofrece, como queda demostrada o en las presentes actuaciones, y ya que tampoco integra el mencionado concepto, de salvo dificultad justificada preferentemente, la imposibilidad de hacerlo, siendo suficiente con que existan ciertos obstáculos o dificultades para ello y que, desde luego, es preciso reconocer que en el supuesto que aquí se enjuicia concurre, puesto que de acuerdo con la doctrina de esta Sala la forma adverbial «preferentemente» no puede perseguir como fin una eliminación exhaustiva de las posibilidades de localización de la Farmacia fuera de la misma zona o barriada donde estaba instalada, ni tampoco cuando existen factores que así lo aconsejan, según resulta de lo actuado en estos autos, puede estimarse la imposibilidad de interpretar que el traslado tenga que efectuarse en la misma zona o barriada como requisito ineludible, y así la sentencia de 23 de enero de 1970 afirma que la forma adverbial "preferentemente" no puede perseguir como fin una eliminación, lo que demuestra que tampoco el traslado pretendido por la recurrente se desvía de la finalidad encomendada por la tan repetida Orden de 23 de junio de 1961.» (Sentencia de 7 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.423.)

VII. TRANSPORTES

Principio que informa el régimen legal en esta materia: «el Derecho subjetivo administrativo nace únicamente con la adjudicación definitiva»:

«Siendo un principio que informa todo el régimen legal de transportes que el Derecho administrativo nace únicamente con la adjudicación definitiva, sin que de la simple petición se derive derecho alguno para el peticionario, pues, incluso las adjudicaciones provisionales de un servicio de transporte no origina derecho adquirido, sino una mera expectativa y por ello no causan estado, en consecuencia, los acuerdos directivos de 26 de enero de 1968 y de 15 de abril de 1969 autorizando la presentación de instancia y proyecto relativo al servicio público solicitado por las ya mencionadas Cooperativas por no prejuzgar el resultado definitivo del expediente, como así expresamente se declara en los propios acuerdos del Centro directivo que autorizaron la presentación de los proyectos y solicitudes de concesión de un servicio

regular, tratándose por tanto de actos de trámite, puesto que su contenido es sólo autorizar que el expediente sea tramitado, acto de trámite que no prejuzga el resultado definitivo del mismo, ni reconoce derecho alguno definitivo a favor de las Cooperativas peticionarias, procediendo, por tanto, estimar la causa de inadmisibilidad del apartado c) del artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción alegada por el abogado del Estado respecto a la impugnación interpuesta en esta vía contenciosa contra las Ordenes ministeriales de 30 de julio de 1968 y 22 de octubre de 1969, pues la aprobación técnica de un proyecto y del estudio económico presentado para la concesión de un servicio de transportes no decide el fondo de la petición ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento para otorgar o denegar la concesión del servicio de transportes solicitado.» (*Sentencia de 14 de octubre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.242.*) En idéntico sentido puede verse también la sentencia de 26 de octubre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.250.

VIII. TRABAJO

A. *Obligaciones de las empresas exigibles en vía administrativa: comedores de empresa:* es obligatoria su instalación, aun en empresas con jornada continuada:

«Ahora bien, los argumentos de la empresa de que, por tanto, desde que salen a las tres de la tarde hasta que vuelven a las siete de la mañana del día siguiente tienen más de las dos horas para comer y, por tanto, en ella no concurre la primera condición del artículo 1.º del Decreto ni la de que —y en cuanto que en la empresa no han solicitado la mitad de los obreros la instalación del comedor— tampoco se da la segunda condición del citado artículo 1.º, y por ello, al no darse ninguna de las condiciones en que y con sólo la concurrencia de una de ellas, según el Decreto procede la instalación obligatoria del comedor y que son, o el que no se conceda a los obreros, según el régimen de trabajo de la misma, un plazo de dos horas para la comida, o que pidan la instalación del comedor la mitad de los trabajadores, no viene obligada a tal instalación, y por ello tampoco puede venir obligada a lo dispuesto en el artículo 3.º (que es el considerado infringido en el acta), pues la obligación que este artículo impone a las empresas de más de cincuenta empleados, es para el caso de que la instalación sea forzosa conforme al artículo 1.º Pues bien, los argumentos de la empresa no pueden ser estimados, pues fácil es ver que *según el artículo 1.º viene sujeta a la instalación de comedor "toda empresa sujeta a un régimen de trabajo que no conceda a sus obreros un plazo de dos horas para el almuerzo"*, y claro es que en el régimen de la empresa de autos no existe tal concesión del plazo de dos horas para el almuerzo, esto es, en el tiempo de la jornada de trabajo, según el

régimen de tal empresa, que es desde las siete de la mañana a las tres de la tarde, que es cuando tenía que existir ese plazo para el almuerzo, plazo que a los efectos que nos ocupan ni puede entenderse cumplido con el de media hora que a efectos de descanso y no de almuerzo concede la empresa, ni puede entenderse cumplido, por la circunstancia de que desde que cesa la jornada de trabajo de un día hasta que empieza la del siguiente tienen incluso más de dos horas para poder almorzar, pues la exigencia de esas dos horas hay que entenderlas referidas a la jornada de cada día y no al de horas que resulte por el juego de horas de jornadas referidas a distintos días. Aparte de que, dada la hora en que termina la jornada (tres de la tarde) y según el uso y costumbre del pueblo español, las horas en que normalmente se realiza el almuerzo, para tal hora ya han pasado.» (Sentencia de 30 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.653.)

B. *Normas de obligado cumplimiento: requisitos de publicación:* no basta su publicación en el «Boletín Oficial» de la provincia, es preciso además la notificación personal con los requisitos señalados en el artículo 79 de la LPA:

«Es primordial a toda otra cuestión planteada en este recurso la de determinar si las normas de obligado cumplimiento por las que han de regirse las relaciones laborales entre la empresa HYTASA, central térmica sita en Sevilla, y por parte de sus trabajadores, se debe notificar a los interesados y si la notificación llevada a cabo en este caso reúne las condiciones legales para que produzca todos sus efectos; para ello ha de tenerse presente que no es lo mismo la aprobación de un Convenio Colectivo en el que están de acuerdo los vocales económicos y sociales, que como partes representantes de los interesados no existe motivo para interponer contra aquélla recurso alguno, por lo que es suficiente con la publicación, sobre todo cuando el acto administrativo tenga por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos, como se ordena en el artículo 16 de la Ley de 24 de abril de 1958, y se deduce igualmente del artículo 46 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y otra cuando existe desacuerdo, no hay aprobación, y si admite el recurso de alzada, para lo cual hay necesariamente que modificar como se expresa en la Orden de 2 de noviembre de 1962, al modificar el artículo 19 del Reglamento. Pues bien, *la Norma de obligado cumplimiento sobreviene como consecuencia de no haber existido acuerdo en el Convenio Colectivo y la dicta la Autoridad laboral correspondiente, que al no decir nada la Ley y las disposiciones complementarias reguladoras de los Convenios Colectivos sobre notificaciones y los recursos procedentes, hay que estar a lo que con carácter general se expresa en la Ley de Procedimiento Administrativo, y para ello lo primero que tiene que hacer el órgano que la dictó es ordenar que a las partes interesadas se les notifique esta resolución en la forma que previene el artículo 79 en su relación con el último*

párrafo del 78 de la invocada Ley de Procedimiento Administrativo; siendo partes interesadas en este caso concreto la Organización Sindical, el presidente y los dos vocales económicos y los cuatro vocales sociales, que en representación de una y otra parte intentaron conseguir la avenencia del Convenio Colectivo de la Central Térmica de Hytasa y cierto número de productores pertenecientes a la misma, y una prueba de que la notificación en este caso debe hacerse lo confirma el que la Delegación Provincial de Trabajo de Sevilla, en su resolución aprobando la expresada Norma de 17 de noviembre de 1967, en su pronunciamiento segundo, se dice que "se comunique esta resolución a la Organización Sindical para su conocimiento y notificación a las partes interesadas y disponer su publicación en el "Boletín Oficial" de la provincia, declarando que contra la misma no cabe recurso alguno en la vía administrativa".

Si esto es así y se trata de una Norma que afecta a una empresa residente en Sevilla y a limitados productores de la misma, es decir, que no se trata de un acto administrativo general a cumplir en toda España o por personas indeterminadas, etc., independientemente de que se hagan las publicaciones en el "Boletín Oficial" de la provincia, como está ordenado, debe notificarse por medio de la Organización Sindical, esto es, por escrito con transcripción literal de la Norma, a los interesados antes señalados, en la forma que se expresa en el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, con expresión de los recursos que procedan, plazo para interponerlos y Tribunal ante el que debe hacerse, porque si se examina la llevada a cabo, aparte de no haberse hecho a todos los interesados, faltan estos requisitos fundamentales para que los mismos puedan ejercitar el recurso procedente, que al no haberse hecho así se ha cometido una infracción procedimental de tal naturaleza que con arreglo al artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo lleva aneja la indefensión del administrado, y lo que es más grave se ha inducido al recurrente a interponer un recurso que pudiera ser improcedente, dado el alcance local o provincial de la resolución dictada.» (*Sentencia de 30 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.653.*)

IX. PROPIEDAD INDUSTRIAL

A. *Nombre comercial*: doctrina general acerca de nombres y apellidos como nombres comerciales:

-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 o familiar como atributo identificativo de la perso-

nalidad con el de su utilización en el ámbito mercantil o industrial, conforme al artículo 199, párrafo 2.º, del Estatuto, criterio reflejado entre otros en sentencias de esta Sala de 14 de noviembre de 1962, 26 de junio de 1964, 28 de marzo de 1966, 5 de junio de 1968 y 11 de octubre de 1971, que recogen a su vez una trayectoria jurisprudencial anterior y que son expresivas además, tal como con toda claridad se expone en la sentencia de 11 de mayo de 1965, de que "ello ha de llevar consigo el complemento de un distintivo suficientemente expresivo para caracterizar tal distinción, de modo que el apelativo personal aparezca en cada caso virtualmente identificado, sin perjuicio de la conservación del acervo que supone un tradicional ejercicio comercial vinculado a nombres conocidos; y aun llevando esa doctrina no sólo a los apelativos familiares u homónimos, cuya expresión es necesaria, sino a los designativos de sociedades, cuya designación depende de la voluntad humana, será necesario siempre que exista un elemento netamente diferenciador y complementario que sitúe como distintos ante el conocimiento del público los nombres comerciales a quien puede dirigirse": por otra parte, también la doctrina de este Tribunal, sentada en sentencias de 14 de noviembre de 1962, 11 de mayo de 1965, 9 de febrero de 1968, 24 de mayo de 1969, etc., "reputan vigentes la prevención contenida en el artículo 239 del Estatuto, derogado en cuanto a sus pronunciamientos penales por Decreto de 22 de mayo de 1931, elevado a Ley en 16 de septiembre siguiente, al facilitar la coexistencia registral de apellidos propios iguales mediante la adición de algún elemento diferenciador"; de donde se sigue y como conclusión que, por el hecho de que un nombre o apellido esté registrado, no puede impedir que otros comerciantes o industriales que tengan este mismo nombre o apellido no puedan obtener el registro de esta palabra, siempre que como distintivo añadan otros vocablos, no pudiéndose por consiguiente prohibir el uso por un tercero de su propio nombre.» (Sentencia de 20 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.548.)

B. Marcas: similitud:

Identidad denominativa entre productos de diferente clase del nomenclátor: no supone sin más la compatibilidad de las marcas; otras circunstancias que, ponderadas, dan lugar a la denegación de la inscripción solicitada:

«Haciendo aplicación de los anteriores principios a la materia que es objeto del presente recurso y teniendo en cuenta la genérica y amplia gama de los productos amparados por las contrapuestas marcas, no se origina una tan destacada disparidad en sus respectivas esferas de actividades ni en los ramos en que desenvuelven el tráfico mercantil o comercial, que elimine toda duda o temor a una posible confusión en el mercado, reforzando todo ello por tratarse de idénticas de-

nominationes, ya que entonces el riesgo de confundirlas deja de ser potencial para convertirse en cierto y efectivo aunque sean los productos distintos.

Además, también cabe admitir con respecto a estas nuevas marcas cierto *peligro de encubierta imitación o de ilícita competencia, dadas las características que en ellas concurren, no sólo por esa identidad de nombre que comprende a dichas marcas en pugna, sino porque ello significa un aprovechamiento de la publicidad y el crédito que esa denominación comúnmente conocida les reporta, y la Jurisprudencia tiende a rechazar en principio esta compatibilidad para su registro, cuando declara en multitud de sentencias, que no puede subsistir una marca con otras aunque sean productos distintos, siempre que presenten identidad fonética o gráfica entre ellas y, sobre todo, pueda originar su posible error o confusión, cuando, en cambio, existen infinidad de signos y leyendas que podían adoptarse sin rozar tales similitudes peligrosas, por lo que a no ser que existan algunas razones que justifiquen esta adopción de igualdad y que en el actual caso no concurren, no es lícito ni permisible admitir a inscripción las marcas que reúnan tales condiciones, toda vez que la protección que el Registro quiere amparar no es sólo la diferencia entre los productos que son objeto de ellas, sino al propio tiempo el proteger la reputación y la difusión alcanzada por las otras anteriores marcas contra la que, pretendiendo su posterior inscripción, puedan aprovecharse de aquel esfuerzo ajeno al emplear denominaciones idénticas que se prestan a indudable equivocación en el mercado.» (Sentencia de 25 de noviembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5.078.)*

X. VIVIENDA

Régimen jurídico de las de renta limitada:

Prescripción de la responsabilidad por saneamiento y evicción: no son aplicables los plazos del Código Civil:

«El tercer motivo formulado por la recurrente, a pesar de interesarse con carácter subsidiario —prescripción—, atendido que de prosperar el mismo impediría entrar a conocer de los restantes problemas de fondo planteados, obligado se hace su examen primordial, y como quiera que la demanda busca amparo, por vía de derecho supletorio, en las normas del Código Civil reguladoras de la responsabilidad por saneamiento y evicción en el contrato de compraventa —1.484 y 1.490—, las mismas son inaplicables para el régimen de viviendas de protección oficial, seguido por unas normativas jurídicas de naturaleza administrativa, en atención al importante aspecto que constituyen las relaciones del promotor con la Administración, al que ésta impone

determinadas obligaciones en correlación con los beneficios que le otorga; lo que es acorde con lo declarado por esta Sala, entre otras, en sentencias de 27 de septiembre y 26 de octubre de 1965, que establecen *"la relación entre el promotor-vendedor y los compradores es una relación contractual intervenida o reglamentada por el Estado en razón al problema social a cuya solución tiende la construcción de las viviendas protegidas, y que por esto a la indicada relación no pueden aplicársele las normas generales de autonomía individual propias de la contratación civil o mercantil ordinaria, ya que la aludida finalidad social de la relación se impone incluso contra una declaración de conformidad emitida en situación acuciante de necesidad de vivienda que ha de disminuir evidentemente la libertad de actuación de la parte que emite"*; y si a esto se añade que las también sentencias de 29 de octubre de 1970, 9 de febrero de 1971 y 21 de febrero del corriente año sancionan: *"la imposibilidad para la determinación administrativa por caducidad o prescripción del plazo del artículo 1.490 del Código Civil, constando que el nexo entre los recurrentes y la Administración es esencialmente administrativo y queda sometido con preferencia a la aplicación subsidiaria de cualquier precepto civil, al plazo de veinte años del artículo 96 del Reglamento de 24 de junio de 1955 y al que con posterioridad fijó el artículo 100 del Decreto de 24 de julio de 1968"*; la consecuencia que se deduce es la de ser inaplicable al procedimiento aquí seguido de la prescripción puramente civil que se apoya exclusivamente sobre reglas establecidas para el régimen de la compraventa civil o de la responsabilidad civil de carácter general—artículos 1.902 y 1.968, número 2.º—, que por lo expuesto no pueden ser aplicadas como derecho supletorio a esta clase de complejas relaciones administración-promotor-comprador de naturaleza específicamente administrativa, y por ende la prescripción denunciada no puede subsistir.

Si los principios fundamentales de tipicidad de la infracción y de la legalidad de la pena operan con atenuado rigor cuando se trata de infracciones administrativas y no de contravenciones de carácter penal, tal criterio de flexibilidad tiene como límites insalvables la necesidad de que el acto o la omisión castigados se hallen claramente definidos como falta administrativa y la perfecta adecuación con las circunstancias objetivas y personales determinantes de la ilicitud, por una parte, y de la imputabilidad, por la otra, debiendo rechazarse la interpretación extensiva o analógica de la norma y la posibilidad de sancionar un supuesto diferente de lo que la misma contempla, pues como se declaró en la sentencia de 14 de junio de 1966, con otro criterio se reconocería a la Administración una facultad creadora de tipos de infracciones y de correlativos analógicos, con evidente merma de las garantías jurídicas que el administrado reconoce, el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico, armonizado con el 19 del Fuero de los Españoles, lo que la Jurisprudencia había ya negado en Derecho

administrativo, reconociendo plena vigencia al principio rector que admitiendo la interpretación rigurosa de la norma sancionatoria en forma restrictiva—sentencias de 7 de abril de 1953 y 3 de julio de 1961—, añadiéndose además por dicha Jurisprudencia: "a base de individualizar y de determinar la infracción estrictamente de manera que no deje lugar a dudas, como condición para su posterior calificación adecuada"—sentencias de 25 de noviembre de 1939 y 27 de marzo de 1941—; "vedando toda posible interpretación extensiva, analógica o inductiva"—sentencias de 7 de abril de 1953 y 10 de enero de 1956—; "a fin de reducir toda posible arbitrariedad en materia de infracciones administrativas, mediante una interpretación restrictiva"—sentencias de 22 de mayo, 8 de junio y 8 de noviembre de 1957; 17 de marzo de 1958 y 23 de diciembre de 1959—; "sin desnaturalizarlos, con criterios aplicativos que rebasando el enunciado literal del precepto, lo amplíen o tuerzan en perjuicio del inculpado"—sentencias de 28 de junio de 1960, 9 de enero y 23 de marzo de 1961—; "exigiéndose siempre prueba concluyente e inequívoca de la comisión de los hechos"—sentencias de 7 y 22 de mayo y 13 de diciembre de 1957, 22 de febrero y 6 de junio de 1958, 29 de mayo y 28 de diciembre de 1959, 28 de diciembre de 1960, 9 de enero y 13 de marzo de 1961—; por lo que es indudable que la Administración se encuentra sometida a normas de indudable observancia, al ejercer su potestad sancionadora sin posibilidad de castigar cualquier hecho que estime reprochable, ni imponer la sanción que tenga por conveniente, sino que, aparte de cumplir los trámites esenciales que integran el procedimiento sancionador, únicamente puede calificar de faltas administrativas los hechos previstos como tales, en la normativa aplicable, e imponer la sanción taxativamente fijada para los que resulten probados en el expediente tal como se infiere de las sentencias de 20 de febrero de 1957 y 17 de marzo de 1958; todo ello recogido en la a su vez de 25 de marzo del corriente año.» (Sentencia de 2 de noviembre de 1973, Sala 4.ª, Ref. 4.678.)

XI. ASOCIACIONES

Inscripción en el Registro de Asociaciones: conflictos con la Organización Sindical:

Es ajustada a derecho la inscripción de entidad dirigida al establecimiento de servicios técnicos de orden comercial al no existir fines análogos a los de la Organización Sindical:

«El tema de fondo se reduce a decidir si los términos de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964 dan lugar a su aplicación a la entidad recurrente, o si ello aparece vetado en las leyes de 28 de enero y 6 de diciembre de 1940, dados los de los Estatutos de la so-

ciudad; bien entendido como precisión fáctica inicial que los Estatutos cuya aprobación y consiguiente inscripción social se pretende, no son los de la anterior sociedad "Unión Asturiana de Fabricantes de Conservas"; que estaba establecida con arreglo a la constitución de la entidad en julio de 1931, sino la entidad de igual nombre, con arreglo a la Asamblea General celebrada en 21 de octubre de 1965, en Gijón, que, previa la disolución de la anterior, tenía por objeto ajustar una sociedad de nueva planta a la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, con Estatutos completamente distintos a los de la entidad anterior; de modo que el primer y fundamental error de la resolución administrativa recurrida se contiene en su resultado primero, puesto que copia un artículo 3.º de los estatutos antiguos, que se refieren a "fomento y defensa de intereses económicos de sus asociados procurando el prestigio de clase", que indudablemente justificaron el considerando del acto administrativo apreciativo de incidencia en los fines que a la Organización Sindical de modo y con carácter exclusivo atribuyen las Leyes de 28 de enero y 6 de diciembre de 1940, de manera que no sólo por tal contexto, sino por la aplicación de la disposición adicional 1.ª, con arreglo a la cual no es de aplicar la Ley de Asociaciones a las entidades y agrupaciones encuadradas en la Organización Sindical; pero precisamente por ello, *la constitución ex novo, o de nueva planta de una asociación*, tal como por el recurrente se pretende, ha de merecer una contemplación objetiva, exenta de todo prejuicio vincular, a la luz de cuyos estatutos ha de contemplarse la posibilidad de aplicación de la Ley de Asociaciones y su encuadramiento en ella, con la consecuente inscripción en el Registro provincial; *y a este exclusivo objeto la lectura y repaso de los fines fundacionales aparece con toda nitidez dirigida a fines que para nada tocan el elemento laboral, socioeconómico o simplemente económico que constituye el objetivo de las Leyes de 1940, puesto que se dirigen al fomento material; al estudio e implantación de servicios e informes para mejor rendimiento o productividad; al estudio y propuestas referentes a mercados, medidas y perfeccionamiento; a promoción de servicio técnico comercial de expansión de ventas y desarrollo industrial; a investigación y asesoramiento de orden técnico; a organización de cursillos; a gestionar el registro de marcas y procedimientos industriales; a recibir mercancías en régimen de almacén general; a gestionar contratos de suministro y venta, sin perjuicio de la libertad de sus asociados; todo ello sin lucro para la asociación y con expresión concreta de respeto a la función del Sindicato, y a no introducirse en su actividad en las atribuciones propias de éste; finalidades todas ellas que ciertamente son propias de cualquier asociación protectora de intereses genéricos de los asociados, pero que no interfieren los fines ni los medios de la Organización Sindical, ni incurren en los términos del artículo 2.º de la Ley de 26 de enero de 1940, puesto que su función no constituye un objetivo económico ni*

de clase, ni para nada se refiere a la presencia de aspiraciones y necesidades en tales órdenes, "como forma política de la economía entera de España", como con expresivo y alto concepto expone en su preámbulo la Ley de 6 de diciembre de 1940, al determinar la finalidad de la concepción sindical, sino que queda reducido a una asociación para el establecimiento de Servicios Técnicos de orden comercial, de establecimiento de laboratorios y de estudio de mercados y de medios técnicos de perfeccionamiento, en los que se hace expresa declinación de limitar, sujetar y acotar la esfera de lo sindical; con lo que eliminada la posible colisión de fines con otros de la Organización y concepción sindicales como órganos reguladores de las normas de producción y de la vigilancia de los intereses sociales y económicos del país, y vuelta la vista al amplio espíritu y contenido de la Ley de Asociaciones, según la Ley de 24 de diciembre de 1964, en nada obsta a ella ni a los principios vertidos en el párrafo 1.º del artículo 16 del Fuero de los Españoles, *sin que ofrezca duda respecto a la actividad a desempeñar de conformidad a los Estatutos, ni del ámbito exclusivamente provincial, ni del capital con que cuenta*, de modo que, con arreglo al artículo 6.º de la Ley ya citada, no es posible denegar el reconocimiento de la Asociación y la consiguiente inscripción en el registro correspondiente, al aparecer normalmente cumplimentados en los Estatutos de la sociedad el resto de los preceptos formales a que la Ley se refiere, por lo que, en consecuencia de lo expuesto, es de estimar el recurso contencioso-administrativo.» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5.344.*)

XII. AGUAS

Comunidades de Regantes:

Naturaleza jurídica y relaciones con la Organización Sindical:

«La configuración de las Comunidades de Regantes está al margen de lo que supone la Organización corporativa o profesional y, entidades o corporaciones asociativas, se ordenan a la gestión de una finalidad de interés público como es el aprovechamiento de aguas y alejada de todo ámbito sindical, tal como en realidad quedan plasmadas en la Ley de Aguas ajeno a toda representación profesional o económica de los interesados como partícipes en una rama de la producción, ya que la incorporación individual nace de la titularidad ad rem y la comunidad se concibe más como una comunidad de cosas que como una comunidad personal; y si para complemento analítico se examinan los fines comprendidos en los Estatutos de la Federación se observa en ellos la ausencia de fines que puedan suscitar dudas respecto a su legalidad en el orden controvertido, ya que el centro de gravedad de la acción sindical es la relación trabajo y producción, y si se reparan los fines que a la Federación fijan sus Esta-

tutos: a) asegurar la acción coordinada para mejorar los conocimientos, b) favorecer informaciones y estadísticas, c) mejorar los riegos, d) fomentar la vida de las entidades de riego, e) representar a sus asociados ante los órganos del Estado y autoridades en los intereses y derechos colectivos, f) asesorar y en su caso tomar a cargo los intereses de cualquier asociación en los casos en que tal asesoramiento pudiera acordarse, g) servicios culturales, y h) arbitrajes si se pidieren sólo respecto a los apartados e) y f) y por cuanto los demás son inoperantes al objeto de esta litis, cabe recordar que sólo pueden tener lugar en cumplimiento de los demás fines sociales y *quedan alejados de la ordenación económica y social que constituye el nervio y el objetivo de lo sindical para abarcar sólo un ámbito común de intereses técnicos o científicos, por cuanto cuando se trate de la representación profesional, económica o de clase, no cabe duda de que será competencia de la Organización Sindical, sin entorpecimiento a través de una colisión que en realidad no existe.*» (Sentencia de 31 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.654.)

XIII. PRENSA

Derecho de réplica: doctrina general acerca de las condiciones de su nacimiento y ejercicio:

«El derecho de réplica se basa en el perjuicio que al buen crédito o fama de la persona o personas aludidas pueda producir la difusión que alcanzan los medios de la prensa periódica, este criterio ha sido consagrado ya por la jurisprudencia de esta Sala, así en la sentencia de 3 de abril de 1968, se establece que para ejercitar la réplica se necesita que se hayan empleado términos concretos de alusión que lleven al convencimiento del lector de un indudable propósito del articulista de zaherir a la persona aludida, y la de 22 de noviembre de 1968 determina que el nacimiento del derecho de réplica exige la existencia de una interferencia en la libertad de expresión, que la Ley de Prensa otorga en los derechos personales del ciudadano finalmente, la de 21 de diciembre de ese mismo año exige que se causa lesión a los derechos individuales y que la réplica no puede otorgarse cuando su ejecución a su vez cause lesión a los superiores intereses generales señalados por la norma contenida en el artículo 2.º de la propia Ley de Prensa como limitaciones al ejercicio del derecho individual de expresión, es, pues, suficiente para que se dé al derecho de réplica una referencia subjetiva atentatoria a la dignidad o fama de la persona aludida, y que esta referencia sea precisa, para que pueda ser identificada por el lector, sin que sea necesaria la existencia objetiva de un daño o lesión material o moral producidos, basta que se determine el propósito de atacar u ofender el valor de la persona aludida puesto que todas las personas además de existir valen, tienen

una categoría en la escala de valores que la Ley de Prensa protege autorizando el derecho de réplica para que puedan aclarar o rectificar por el mismo medio cualquier información inserta en una publicación periódica que les perjudique.» (*Sentencia de 13 de noviembre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.385.*)

XIV. CINEMATOGRAFÍA

Derechos del administrado-espectador:

El espectador tiene interés legítimo en que la película sea pasada en las condiciones aprobadas por el organismo censor: en consecuencia, está activamente legitimado para impugnar en vía contenciosa el sobreseimiento del expediente sancionador iniciado a su instancia:

«Las actuaciones administrativas tienen su origen—como se ha dicho—en el escrito formulado por el demandante-espectador y dirigido a la Delegación del Ministerio de Información en Burgos, en el que se hacía constar que la película *Vivan los novios* se había proyectado en el local citado de la ciudad de Burgos el día 5 de abril de 1971 "en pase de estreno", en unas características o condiciones muy deficientes en cuanto al metraje y estado de la copia, con posible, por ello, infracción de los artículos 36 y 60 del Reglamento de la Junta de Censura y *Apreciación de Películas*; perspectiva ésta de enjuiciamiento que nos sitúa dentro del campo del derecho administrativo, al tratarse exclusivamente de examinar y ver si la empresa exhibidora infringió o no las normas de obligado cumplimiento contenidas en el Reglamento de 10 de febrero de 1965, y en este particular (al margen de la penable y posible relación jurídica empresa-espectador nacida del contrato exhibición y sometida al derecho privado) la empresa cinematográfica viene sometida al control de la Administración en cuanto titular de la policía de Espectáculos, y sin que en tales situaciones jurídicas quepa desconocer en el administrado-denunciante en quién concurra la condición de espectador provisto de la correspondiente entrada, es decir, previo el cumplimiento de los requisitos de admisión, un interés personal y directo (además de la *facultas agendi* que en general concede el Ordenamiento a toda persona capaz para poner en conocimiento de la Administración de aquellos hechos o actos que puedan originar la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador) a conocer o disfrutar de un pase o exhibición de la cinta cinematográfica en condiciones normales; o sea que incluso el espectador es titular de una relación jurídica nacida del ordenamiento que se alega como infringido por el accionante, que atribuye a él, como espectador, el derecho a conocer la película en las mismas condiciones en que fue aprobada por el organismo censor, por todo lo cual concurre en el accionante un interés concreto en la anulación de la que pueden deducirse consecuencias para su dere-

cho que él estima favorables, y que por lo mismo resultan suficientes para estimarle investido de interés legitimador (aptitud para entablar el recurso de alzada en vía administrativa) dado que la resolución que se postula puede crear una situación jurídica que favorezca de algún modo al reclamante, aunque incluso carezca de apoyo en un precepto legal concreto y declarativo de derecho propio—sentencias de 12 de mayo de 1960, 20 de marzo de 1961, 8 de mayo de 1965, etc.— que a estos particulares afecten la jurisprudencia ha declarado innecesario.» (*Sentencia de 15 de noviembre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.388.*)

XV. ACTIVIDAD SANCIONADORA

A. *Doctrina general: el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal responden a unos mismos principios inspiradores:*

«No cabe la menor duda que el supuesto de hecho de que se trata, y haciendo de momento abstracción de si ha sido o no calificado correctamente en el acuerdo recurrido, pertenece a un capítulo especial del Derecho administrativo, esto es, al *Derecho administrativo sancionador*, llamado también por muchos *Derecho penal administrativo*, no sin falta de fundamento, puesto que, a lo largo de la historia, se presenta todo un trasiego de infracciones del Derecho penal común, al Derecho que acabamos de llamar penal administrativo, o viceversa, en razón a tratarse de figuras comprendidas, en lo que se ha dado en llamar "delitos o faltas artificiales" o de creación política, entendida ésta como política legislativa, lo que revela la necesidad imperiosa de que existan unos principios generales, y un cuerpo de doctrina que cubran uno u otro campo, por darse en los dos unas mismas exigencias, como son, en el particular que aquí nos interesa, las derivadas del principio de legalidad, en sus distintas vertientes: órgano competente, procedimiento adecuado, defensa del inculpado, tipificación del hecho criminoso; ya que, si por un lado, el derecho sancionador representa la protección más enérgica de los bienes necesitados de una protección especial, por otro, este mismo rigor demanda, en contrapartida, las máximas garantías para el encausado, entre ellas, a más de las antes apuntadas, la que puede considerarse como idea básica de todo el derecho punitivo y sancionador: la que fundamenta el principio *in dubio pro reo*.» (*Sentencia de 31 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.675.*)

B. *Normas sancionadoras: interpretación: debe hacerse restrictivamente:*

«De igual manera se hace preciso rechazar en estos casos de potestad sancionadora por parte de la Administración, una interpretación extensiva de la norma, toda vez que debe determinarse la in-

fracción estrictamente, sin dejar lugar a dudas, ni aceptar criterios aplicativos que rebasen el enunciado literal del precepto en perjuicio del inculpadó, exigiéndose siempre prueba concluyente e inequívoca de la comisión de los hechos infractores, por lo que es indudable está la Administración sometida a normas de inexcusable observancia al ejercer tal potestad, sin posibilidad de incumplir ninguna de las reglas y trámites esenciales que integran el respectivo procedimiento sancionador, y habiendo por tanto de resultar debidamente probadas en el expediente todas las circunstancias exigibles en tales casos así como observadas las formalidades de rigor; doctrina jurisprudencial de perfecta aplicación al presente supuesto litigioso a fin de anular con todas sus consecuencias la sanción impuesta a la parte recurrente.» (Sentencia de 10 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.429.)

«Es doctrina penal consagrada y recogida en la de esta Sala en esta materia en multitud de sentencias que su número excusa la cita individualizada, que la interpretación no puede ser extensiva, sino por el contrario restrictiva y limitada exclusivamente a los supuestos concretos que la norma sancionadora contempla, sin que sea lícita extenderla a otros análogos, ya que de otro modo desaparecería el principio de seguridad jurídica de que deben estar asistidos los administrados.» (Sentencia de 6 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.400.)

XVI. EXPROPIACIÓN FORZOSA

A. Procedimiento:

a) *Dictamen pericial*: su valor a efectos de fijación del justiprecio es meramente instructorio y no vinculante para el juzgador:

«Esto no obstante, que antes de ver, entender y resolver sobre el fondo de la cuestión recurrida, es conveniente establecer, a la vista de las alegaciones formuladas *in-voce* por los recurrentes, que la prueba pericial, en cualquier jurisdicción, no liga al Tribunal, ya que su misión se reduce a instruir a la autoridad judicial con su consejo, de tal suerte que el juzgador no tiene obligación de dejarse llevar por la opinión del perito, sino por las razones que éste dé si le convencen *peritus non es iudicis loco, sed oculos iudicem instruere; ita igitur instrumendus este iudex ut non iudicio sed rationibus perveatur: dictum experturum numquam transit in rem iudicatum*: la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su artículo 632, de acuerdo con estos principios, y de una manera general establece que "los jueces y los Tribunales apreciarán la prueba principal según las reglas de la sana crítica, sin estar obligados a sujetarse al dictamen de los peritos", siendo plausible el cambio establecido en la vigente Ley, pues mientras en la anterior, a esta prueba la denominaba "juicio de peritos" en la vigente se llama "dictamen de peritos", que constituye su ver-

dadera denominación, pues la anterior daba la sensación o parecía que el juez o Tribunal había de definir necesariamente a la opinión pericial, lo que no es exacto, ya que ello equivaldría a hacer a los peritos jueces de la cuestión, lo que supondría conceder al juzgador una misión bien poco honrosa y dejarlo limitado al oficio pasivo de aceptar sin examen el proceder de los peritos: "La prueba pericial es de libre apreciación del juzgador", "según reiterada jurisprudencia establecida por todas las Salas del Tribunal Supremo en sus diversas jurisdicciones: Los Tribunales son libres para apreciar la prueba pericial, sin venir obligados a pasar por el dictamen de los peritos", criterio que se hizo extensivo a las resoluciones decretadas por el Jurado de Expropiación, quien discrecionalmente señala el "precio-justo", lo que no impide cual tiene establecido el Tribunal Supremo en sentencias de 25 de febrero y 16 de abril de 1959, que "siendo recurribles los acuerdos del Jurado de Expropiación sobre "justo precio" ante esta jurisdicción en virtud de lo dispuesto en los artículos 35 y 126, número 2.º, de la Ley, compete a la misma la revisión de la legalidad de dichos acuerdos, que en ningún aspecto pueden calificarse de discrecionales en cuanto la misma Ley los da como recurribles en esta vía contenciosa, por lo que, sin dejar de ponderar debidamente la importancia del "justi-precio" fue establecido sobre módulos legales y corresponde o no a lo que debe ser el precio real del bien expropiado", por lo que, y toda vez que contra los acuerdos sobre el "justo precio" adoptan los Jurados de Expropiación, puede interponerse de acuerdo con lo establecido en el artículo 126 de la Ley y 140 del Reglamento, recurso "contencioso-administrativo", fundado, entre otros extremos, en "lesión", cuando la cantidad fijada como justiprecio sea inferior o superior en más de una sexta parte, es visto, procede entrar de plano a resolver concretamente sobre el fondo de la cuestión objeto del recurso.» (Sentencia de 4 de diciembre de 1972, Sala 5.ª, Ref. 4.917.)

b) *Hoja de aprecio: efectos de su formulación extemporánea por la Administración:* no produce el decaimiento del derecho a la formulación:

«Pues ni el artículo 30 de la Ley de Expropiación Forzosa ni el 56 de la de Procedimiento Administrativo, específicamente invocados en apoyo del argumento, acogen el silencio como causa de decaimiento del derecho a la formulación de la hoja de aprecio y la vinculación a la formulada por el expropiado, ya que basta para rechazarlo el simple examen del contenido de los citados preceptos legales, el primero de los cuales primordial en la materia de que aquí se trata, suficientemente expresivo de la necesidad de que la Administración manifiesta inequívocamente la aceptación de la valoración dada por los propietarios para que pueda estimársela vinculada a esa valoración

y se entienda determinado definitivamente el justo precio con el que en ella se señala.» (Sentencia de 18 de diciembre de 1972, Sala 5.ª, Ref. 5.023.)

B. *Justiprecio:*

a) *Doctrina general sobre la normativa aplicable a la valoración del derecho del arrendatario de vivienda:*

«Tanto la LAU, en su artículo 114, al contemplar la expropiación forzosa del inmueble como causa de resolución de los arrendamientos en él existentes, disponiendo la indemnización de los arrendatarios, como el artículo 44 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, al desarrollar el propio 44 de esta Ley, permitiendo en cualquier hipótesis de indemnización prevista a favor de arrendatarios de fincas expropiadas, la aplicación del artículo 43 de la Ley, tienden a que los titulados de derechos arrendaticios obtengan como indemnización el precio real y verdadero de los perjuicios sufridos al cesar en el arrendamiento, por lo que la interpretación sistemática de tales preceptos permite señalar módulos que, como han declarado las sentencias de esta Sala de 12 de mayo y 14 de junio de 1971, no son inalterables, sino que posibilitan que los inquilinos obtengan cantidades superiores al límite de seis meses de la renta que venían satisfaciendo, siempre que se justifiquen mayores perjuicios, entre los que caben todos los que el jurado ha recogido, por cuya razón debe estimarse que este órgano ha hecho uso y aplicación adecuada del artículo 44 de la Ley y del correspondiente del Reglamento de Expropiación Forzosa, en relación con el 43 de aquella Ley de 16 de diciembre de 1954, y no ha incurrido, por tanto, en error material ni de procedimiento valorativo, sino en recta interpretación del principio de que el arrendatario reciba una cantidad que le permita adquirir otro local de similares condiciones al que ocupaba con anterioridad a la expropiación —sentencias de 16 de junio de 1961 y 15 de enero de 1963, entre otras—.» (Sentencia de 25 de enero de 1973, Sala 5.ª, Ref. 141.)

b) *Premio de afección: en supuesto de reversión:* solicitado en apelación por el abogado del Estado, el Tribunal Supremo declara su no procedencia general en la reversión:

«El artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa preceptúa, como afirma el abogado del Estado, que se estimará como justiprecio a los efectos de la reversión —cuando hayan transcurrido más de dos años desde la ocupación administrativa del terreno—, el valor que tenga la finca en el momento en que se solicita su recuperación, fijado con arreglo a las normas establecidas en el capítulo III del título II de la misma Ley, pero aun cuando el artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa está comprendido en dicho capítulo, como se desprende de su literal redacción, lo en él dispuesto no constituye una norma para

fijar el justiprecio, sino que lo que preceptúa es que "además" del "justo precio" obtenido en la forma establecida en los artículos anteriores, se abone al expropiado un 5 por 100 como "premio" de afectación, y, por tanto, la remisión que se hace en el artículo 54 de la Ley de Expropiación al capítulo III de su título II alcanza a las normas de fijación del justo precio, pero no al añadido por el artículo 47 del 5 por 100 en concepto de premio, y tal conclusión se robustece si a más de a su texto literal se atiende al fundamento meramente subjetivo que justifica la concesión del premio de afectación, que se otorga como se desprende de tal expresión legal y de lo declarado en la sentencia apelada y, entre otras, en las de esta Sala de 4 de diciembre de 1961 y 14 de junio de 1972, en reparación del daño psicológico que se pueda ocasionar al expropiado con la pérdida de un bien incorporado a su patrimonio, sobre el que pueda tener un sentimiento de carácter afectivo, y de cuya satisfacción se le priva, fundamento que carece de adecuación al supuesto de la reversión, mediante la cual la Administración devuelve a quien fue su legítimo propietario lo que adquirió en el ejercicio de sus facultades imperativas, y ha resultado innecesario para la utilidad pública que legitimó la expropiación.» (*Sentencia de 4 de diciembre de 1972, Sala 5.ª, Ref. 4.919.*)

C. Expropiaciones urbanísticas:

a) *Retasación y revisión*: supuestos de aplicación respectiva del artículo 99 de la Ley del Suelo y 58 de la de Expropiación Forzosa:

«El artículo 99 de la Ley del Suelo, como ya han declarado las sentencias de esta Sala de 3 de octubre de 1970, y la de 18 de noviembre del mismo año, no es aplicable al supuesto de que exista un justiprecio individualizado, incluso en las expropiaciones por razón de urbanismo, en virtud del principio de que la Ley de Expropiación Forzosa es supletoria de las expropiaciones especiales, pues pese a que la Ley del Suelo contiene normas sobre justiprecio, falta en ella por el contrario un precepto en que se regule concretamente la responsabilidad por demora en que el justiprecio, *que se contempla en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, al establecer que el retraso en el pago de la cantidad fijada como justiprecio, sin que se haga efectiva, o se consigne en el plazo de dos años, dará lugar a nueva tasación, mientras que el artículo 99 de la Ley del Suelo, al señalar la vigencia de las tasaciones efectuadas con carácter general, se refiere a precios unitarios fijados para grupos de bienes, comprendidos en un sector o zona determinada, debiendo aceptarse los razonamientos de la sentencia apelada, que abundan en esa misma argumentación, al exponer que la finalidad del artículo 99 es someter a un valor unitario, aplicable al conjunto de bienes, que deben ser evaluados con arreglo a un mismo criterio, mientras que si la individualización estimatoria se realiza directamente en el jus-*

tiprecio, surge la obligación de pago por parte de la Administración, cuya demora es problema diferente de la vigencia de las tasaciones, siendo correcta la conclusión a que llega la sentencia, de que el ámbito del artículo 99 es solamente el de las tasaciones conjuntas y que una vez éstas se individualizan, o bien, si se señala directamente el justiprecio por el Jurado de Expropiación Forzosa, para un objeto concreto, no es aplicable dicho precepto, sino el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, que es el caso de autos, al haber sido fijado el justiprecio por acuerdo singularizado del Jurado correspondiente.» (Sentencia de 29 de noviembre de 1972, Sala 5.ª, Referencia 4.896.)

b) *Justiprecio local industrial*: no es computable la prima del traspaso cuando la misma persona es propietaria del negocio y de la finca:

«Examinada la valoración efectuada por la Administración de los distintos conceptos a ponderar para la determinación de la indemnización precedente por el traslado de la industria o negocio de papelería y librería que propiedad del recurrente venía funcionando en la planta baja de la casa número 13 de la travesía de Vera, de la ciudad de La Coruña, de la que igualmente era propietario, finca expropiada como incluida en el Polígono "San Pedro de Mezonzo", "Tercera fase de Elviña", ha de afirmarse que en ella se encuentran enunciados bajo los epígrafes de Indemnización industrial. Obras realizadas, Gastos de sustitución y reparación, indemnización al personal, pérdida de beneficios durante el traslado e indemnización por pérdida de clientela, todos los conceptos indemnizables, y que en su consecuencia ha de ser rechazada la pretensión del recurrente de que se tome en consideración a tales efectos el importe de la prima de traspaso para la obtención de un nuevo local al que trasladar la industria, ya que esta partida o la de diferencia de renta, no pueden ser computables en el presente caso en que se da la circunstancia de ser el mismo el propietario del negocio y de la finca en que se encontraba establecido por impedirlo esta doble titularidad, ya que la indemnización o justiprecio por la expropiación del inmueble, cuya adecuación a su valor real es ajeno al presente recurso que se ciñe a la indemnización por el traslado de la industria; constituye la compensación que permite al propietario la adquisición de una nueva finca en la que podrá instalar la industria que venía ejerciendo en el inmueble expropiado, por lo que si cuando se trata de locales arrendados el precio de traspaso constituye la indemnización a abonar por la extinción del derecho de arrendamiento y ha de sumarse a los perjuicios causados por el obligado traslado y reinstalación de la industria, ya que constituye uno de estos perjuicios, no sucede así cuando el negocio se encuentra instalado en local propio, doctrina constante de esta Sala que ha sido reiteradamente expuesta y ra-

zonada en múltiples sentencias y entre ellas las de 18 de mayo de 1965 y de 5 de mayo de 1971.» (*Sentencia de 18 de noviembre de 1972, Sala 5.ª, Ref. 4.614.*)

XVII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A. *Potestad organizatoria: carácter discrecional de su ejercicio:* supuesto en que, no obstante, procede su impugnación en vía contenciosa:

Vid. XX, H., Ref. 4.630.

B. *Comunidades de Regantes: naturaleza jurídica:* relaciones con la Organización Sindical:

Vid. XII, Ref. 4.654.

XVIII. URBANISMO

A. *Planes y proyectos:*

a) *Modificación:* no puede objetarse a la modificación de los planes urbanísticos el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos:

«Por otra parte, en la sentencia a que nos venimos refiriendo, se sale al paso con acierto, del motivo de impugnación montado por la citada demandante, doña Montserrat F., al sostener que ese Plan anterior de 1963 constituye para ella el reconocimiento de unos derechos intangibles, de acuerdo con el principio proclamado en el artículo 369 de la Ley de Régimen Local, sobre "irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos", puesto que, con toda corrección se aclara que aquí no puede operar tal irrevocabilidad por la sencilla razón de que el contenido de la "propiedad urbana", según se desprende del precepto pertinente de la Ley del Suelo —artículo 61—, es el definido en el "Plan", y éste —muy agudamente se dice—, *aunque por naturaleza debe ser «estable» no puede llegar al extremo de ser "invariable", o lo que es lo mismo, si ya no hay propiedad, sino propiedades, en frase bien conocida, de un reputado autor, es porque, en virtud del intervencionismo administrativo, con base incluso iusnaturalista, si éste tiende fundamentalmente a la realización de la idea del bien común, la propiedad queda condicionada a las exigencias políticas, sociales y económicas de época, plasmadas bajo la garantía del principio de legalidad, que es quien conforma y delimita al derecho en cuestión, revistiéndole de un carácter eminentemente "estatutario", por ser obra principal del legislador*

y, por tanto, del ordenamiento jurídico; ahora bien, si el Plan Urbanístico se inserta con más naturalidad en el terreno de la norma que en el del acto administrativo, ello significa que ha de seguir la suerte de aquéllas y sometido a lo que las mismas tienen, tanto de positivo como de negativo: que el Plan puede ser alterado, como lo puede ser toda norma, hasta la de más alto rango, como es la Constitución, pero sometido a la servidumbre de que para serlo, es a condición de la observancia de cuantos requisitos son necesarios para modificar la norma de que se trate, según su rango y naturaleza.» (Sentencia de 4 de noviembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.692.)

b) *Proyectos de urbanización*: su naturaleza jurídica e imposibilidad cuando no existe plan de ordenación:

«Con antelación a cualquier clase de pronunciamientos concretos sobre el problema expuesto, preciso se hace centrar, *concretar y delimitar a sus justos términos los conceptos de Planes Generales, Planes Parciales y Proyectos*, tratando de establecer la conexión entre los mismos y su ámbito de aplicación partiendo, claro está, de otras dos realidades que la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 contiene en su conexo articulado, como son los Planeamientos Urbanísticos y Ejecución de las Urbanizaciones—apartados a) y c) del artículo 2.º de la calendada Ley, apartados 1 y 3 del artículo 6.º de dicho Cuerpo legal y, en especial, los artículos 6.º a 10, por lo que a los Planes se refieren y el artículo 11, por lo que respecta a los Proyectos propiamente dichos—, *en cuanto una cosa es el Planeamiento Urbanístico y otra, muy diferente, la ejecución o puesta en práctica de lo que, por vía general se establece en esos Planeamientos, ya que el Planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana*—Exposición de Motivos de la Ley del Suelo, 11-1—, y *de toda puesta en marcha de medidas urbanísticas*, exigiéndose en los artículos 9.º, 10 y 11 de dicha preceptiva los requisitos y documentos que han de acompañar inexorablemente para prevalecer según se contraigan a Planes Generales o Parciales o a Proyectos, respectivamente, y de aportarse con el Plan los documentos que deban ir unidos al Proyecto, *realizándose el mismo a través de las diversas clases de Planes—Generales, Parciales y Especiales*, artículos 9, 10 y 13, respectivamente—, *si bien la ejecución de lo en ello plasmado se desenvolvería en la práctica a través de los correspondientes Proyectos de Urbanización, verdaderos actos concretos o ejecutivos de lo que por vía general e indiscriminada se establece en los aludidos Planes, teniendo los mismos una serie de requisitos legales inmanentes, habida cuenta su naturaleza y clases*, los del artículo 9 para los Planes Generales, los del artículo 10 para los Parciales y los del artículo 13 y siguientes de la tan repetida Ley del Suelo para los Especiales, *mientras que para los Proyectos se estereotipan y contienen en el artículo 11 de la citada Ley del Suelo, por lo que lo que la concep-*

tuación de los mismos o su calificación no depende de la que al efecto le dan los interesados o por los Organos de la Administración —S. del T. S. de 7 de abril de 1967— «...dado el contenido que comprenden será el que expresará exactamente la condición que ostentan, de tal modo que los documentos y circunstancias detallados en el artículo 11 no pueden nunca admitirse como elementos de Planificación sino como extremos necesarios para postular en la vida del Derecho lo clasificado con antelación dentro de un orden general por el Plan...», de ahí la perfecta concatenación y relación que debe haber entre los Planes y los Proyectos, pues aunque en muchos preceptos de la Ley del Suelo se mencionan conjuntamente— artículo 6.º, apartado 3, artículo 12, apartados I, II y III, artículo 32, apartado I, artículos 36, 42, etc., etc.—, a veces con la conjunción disyuntiva «o» —apartado 2 del artículo 6.º, artículo 32, apartado 1—, con la aparente y presumible identidad, en la realidad son casos muy diferentes, pues mientras aquéllos son verdaderos instrumentos de Planeamiento Urbanístico, con una serie de requisitos muy diferentes a los exigidos por los Proyectos, éstos son verdaderos actos administrativos de ejecución de aquéllos, constituyendo siempre actos de ejecuciones urbanísticas previamente planeadas a través de los Planes aludidos, de tal modo que si faltan esos Planes los referidos Proyectos carecen de sentido y viabilidad práctica y jurídica, prueba de ello es lo que al respecto sienta al efecto el artículo 6.º de la precitada Ley del Suelo, al empezar disponiendo que el planeamiento urbanístico de un Plan de Urbanismo, Planes Provinciales y Municipales, para después, y ya con referencia a éstos, preceptuar que el planeamiento municipal se desarrollará en Planes Generales y Parciales de Ordenación Urbana y Proyectos de Urbanización destinados a la ejecución de aquéllos, los que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 tendrán por finalidad llevar a la práctica los Planes Parciales, a cuyo efecto detallarán las obras que comprendan con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutados por técnico distinto del autor del Proyecto, de lo que fácilmente se colige, dentro de una buena hermenéutica de los señalados preceptos que, frente a la individualidad y sustantividad propia, dentro del ámbito municipal en que se desarrollaron, de los Planes Generales o Planes Parciales de Ordenación Urbana, los Proyectos de Urbanización, "tienen su existencia y eficacia supeditada a la del Plan Parcial de que dimanar y tratan de desarrollar y desarrollan de tal modo que no pueden nacer y tener operatividad práctica si no ha surgido con antelación el Plan Parcial a que se encuentran afectados y vinculados para su ejecución, mediante la realización de obras que especificadas, con un fuerte matiz empírico, tenga aquél su plasmación y desarrollo práctico, no siendo, por tanto, sino una consecuencia del mismo al que se subordinan y del cual dependan...", prueba ello es que cuando la Ley mencionada, concretamente en su artículo 24, determina la

competencia de los Ayuntamientos para formular los Planes Municipales, la refiere tanto a los Generales como a los Parciales, sin hacer alusión a los *Proyectos*, al dar por sobrentendido que no siendo sino *meras normas de desarrollo de estos últimos, a los propios Ayuntamientos se ha de atribuir la competencia para su redacción, como igualmente le corresponde su inicial aprobación, por lo que faltando aquella norma de Planeamiento o Plan, bien sea General, Parcial o Especial, los Proyectos en cuestión carecen de relieve y de operatividad, debiendo considerarse nulos y sin valor y eficacia alguna al carecer de la legitimación que los referidos Planes les otorgan, pues mal pueden concebirse unas normas de desarrollo o de ejecución si, con antelación, no existe ese algo que hay que desarrollar y ejecutar "a posteriori", criterio y nulidad de los Proyectos que incidan en estos supuestos que ha sostenido el Alto Tribunal en múltiples y reiteradas sentencias de las que cabe destacar las de 7 de abril de 1967 y 29 de octubre de 1967, 26 de noviembre de 1968 y, en especial, las de 8 de marzo de 1969 y 19 de mayo de 1970, destacando al respecto lo que al efecto proclama la primera de las aludidas resoluciones del Alto Tribunal, a cuyo tenor literal «...partiendo de la imposibilidad legal de la existencia de un Proyecto sin que le preceda un Plan de la clase que sea en armonía con los predichos preceptos del 6 al 12 de la normativa legal de mérito, al no ser aquéllas más que una mera ejecución de las Urbanizaciones previstas en el relacionado Plan anterior y, a "sensu contrario", tampoco la realidad de este último si no va seguida del primero, ya que en otro caso serían inoperantes atendida la finalidad ejecutiva que encierran...», por todo lo cual, al formular la Corporación recurrida el Proyecto en cuestión, lo que la misma debió de hacer previamente fue elaborar el correspondiente y preceptivo Plan de Urbanización, toda vez que en el Ayuntamiento de Villagarcía no había ningún Plan General, Parcial o Especial —al menos nada se ha justificado al respecto— que legitimara la existencia y realidad del susodicho Proyecto, por lo que, al alegar los recurrentes que el Proyecto en cuestión no está respaldado por el correspondiente Plan, el problema litigioso se circunscribe a la constatación o no por el Tribunal de la existencia o inexistencia del aludido e inexcusable Plan, pues aunque los Planes Parciales no son en todo caso necesarios, siempre y cuando se esté en presencia de un Plan General de Ordenación Urbana, no exigiéndose por ello la previa aprobación de un Plan Parcial —sentencias del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1965 y 8 de junio de 1966—, si es condición "sine qua non" e ineludible que el Proyecto de Urbanización en cuestión dimane y trate de desarrollar y ejecutar lo previamente establecido por el correspondiente Plan, de la clase que sea, como dice la sentencia aludida de 7 de abril de 1967.» (Sentencia de 21 de diciembre de 1972. Sala 4.ª, Ref. 5.365.)*

B. *Polígonos*: naturaleza jurídica de los decretos aprobatorios de su delimitación: forma de publicación y plazo de impugnación de los mismos:

«En primer término procede examinar y resolver, si ha de acogerse el motivo de inadmisión opuesto por el señor abogado del Estado, con apoyo en el precepto contenido en el apartado c) del artículo 82, en relación con el 40, ambos de la Ley Jurisdiccional; basándose en que el recurso impugna el decreto de 18 de noviembre de 1965 sobre delimitación y cuadro de precios máximos y mínimos del Polígono «Las Aves», de Aranjuez (Madrid), publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 23 de noviembre del propio año, y que el recurso de reposición no se interpuso hasta el 10 de enero de 1966; mas es lo cierto que tal decreto se notificó por correo, recibiendo el interesado el certificado, el día 13 de diciembre de 1965, y es visto que una reiterada jurisprudencia viene declarando —sentencias de 28 de febrero y 8 de julio de 1968 y 4 de abril de 1972—, que no puede conceptuarse aquél como una disposición de carácter general, por cuanto no tiene finalidad normativa, y sí entraña un acto administrativo que atañe a una pluralidad de destinatarios concretos e identificados; criterio éste que tiene sólido apoyo en el número 7.º del artículo 2.º, en relación con el apartado a) del número 3.º de la Ley de 21 de julio de 1962, pues estos preceptos no sólo califican la aprobación por el Gobierno de la delimitación y cuadro de precios como "acto", sino que consecuentes con ello exigen como necesario el recurso de reposición, impropio de las disposiciones de carácter general. Que, además, por lo que al caso enjuiciado concierne, el Consejo de Ministros no conceptuó suficiente la publicación del decreto en el *Boletín Oficial del Estado*, sino que llevó a cabo, cerca de los interesados, la notificación personal. Que en su consecuencia, no puede acogerse el aludido motivo de inadmisión, por estar interpuesto, como antes se consigna, el recurso de reposición dentro de los treinta días siguientes a la notificación personal.» (*Sentencia de 29 de noviembre de 1972, Sala 5.ª, Ref. 4.879.*)

C. Organización de la Administración urbanística:

Actos de las Comisiones Provinciales de Urbanismo que resuelven en alzada recursos interpuestos contra actos de los Ayuntamientos: éstos se encuentran legitimados para impugnarlos en vía contenciosa:

«En el acto de la vista la defensa del señor B adujo una causa de inadmisibilidad del recurso, para el planteado por el Ayuntamiento de San Sebastián, por falta de legitimación de la Corporación municipal para recurrir frente a un acto emanado por la Comisión Provincial de Arquitectura y Urbanismo de Guipúzcoa al conocer en alzada del acuerdo municipal basando esta alegación en el artículo 28, apartado 4.º, de la Ley Jurisdiccional, que prohíbe interponer recurso contencioso-administrativo, en la relación con los actos y disposiciones de

una entidad pública, a los órganos de la misma. Pero este precepto prohibitivo no tiene aplicación al supuesto contemplado, y ello por las siguientes razones: a) *No existe una relación jerárquica entre el Ayuntamiento y la citada Comisión Provincial de Urbanismo*, como lo revela el artículo 196 de la Ley del Suelo, que expresamente establece el orden jerárquico entre el Consejo Nacional, la Comisión Central y las Comisiones Provinciales de Urbanismo, sin incluir en el mentado orden a los Ayuntamientos. b) *Que se trata de un recurso de alzada impropio*, lo que explica que conozca de esta instancia administrativa un órgano sin relación jerárquica con el Ayuntamiento, excepción al principio general que para el recurso de alzada establece el artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo. c) *La competencia para la gestión urbanística viene atribuida a los Ayuntamientos directamente*, y así se aprecia de los artículos 101, apartado 2, a), de la Ley de Régimen Local, con carácter general; del artículo 202 de la Ley del Suelo; de los artículos 205 y 206 de esta misma Ley, que prevén, mediante el cumplimiento de ciertos trámites, la subrogación de otros órganos para el caso en que los Ayuntamientos incumplan sus obligaciones urbanísticas, sin que ello suponga revocar una delegación que no existe, y para el supuesto concreto de inclusión de solares y otros inmuebles en el Registro Municipal; el artículo 15, número 1, e), del Reglamento de 5 de marzo de 1964, que confiere a los Ayuntamientos la resolución del expediente. d) *Que la Comisión Provincial de Urbanismo es un órgano de la Administración periférica estatal con una personalidad jurídica distinta a la del Ayuntamiento, porque como ente local éste no queda incluido en la personalidad jurídica única que corresponde a todos los órganos de la Administración estatal* en virtud del artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. En consecuencia, hemos de concluir que el Ayuntamiento de San Sebastián está legitimado para recurrir de la resolución de la Comisión Provincial de Arquitectura y Urbanismo que revocó en parte su acuerdo y no puede ser acogido este motivo de inadmisibilidad del recurso.» (Sentencia de 23 de diciembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5.402.)

XIX. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Recurso extraordinario de revisión del núm. 1 del art. 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo: doctrina general acerca de la distinción entre error de hecho y de derecho:

«Para ser admisible un recurso extraordinario de revisión fundado en el motivo del número 1 del artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo es preciso, según enuncia este precepto, que, tratándose de acto firme, se hubiera incurrido en él en manifiesto error de hecho que resulta de los propios documentos incorporados al expediente, es decir, que concurren los tres requisitos consistentes en que exista un

error de hecho, que éste sea manifiesto y que resulte de documento de los antes indicados, sosteniéndose por el recurrente que dicha modalidad de error de hecho existe en el caso presente porque en la hoja de actualización de la pensión por la aludida Mutualidad se expresa que los años de servicio del funcionario de que se trata son 37, siendo así que en la certificación municipal obrante al dorso de la solicitud de actualización se consigna que son treinta y nueve años, diez meses y diecinueve días los computados para la determinación del porcentaje del regulador y que al fijar aquél por la Mutualidad en el 93 por 100 se comete un mero error de hecho y no de derecho, añadiendo que con el aludido mayor tiempo computable y por aplicación de la Escala del artículo 38 de los Estatutos mutuales se obtendría el porcentaje del 100 por 100 que propugna, sin que esto implique interpretación de norma, ya que el aplicar ésta no entraña complejidad jurídica alguna y postulando en el suplico que, con expresa revocación de la resolución recurrida, se practique la actualización de la pensión en los términos señalados, sin tener en cuenta que en el recurso de revisión por error de hecho del precepto que invoca ha de tratarse de errores susceptibles de rectificación subsistiendo el acto, sin hacerse valer en él errores que determinen la anulación del mismo, sino únicamente los que puedan ser rectificadas.

La argumentación aducida por el recurrente como fundamento de su pretensión carece de consistencia por las razones siguientes: 1.^a, porque la determinación de cuáles sean los años de servicio que deben ser reconocidos al actor a efectos pasivos y por ende el de actualización es cuestión que entraña una valoración jurídica que ha de llevarse a cabo con arreglo a lo dispuesto en los preceptos legales aplicables al objeto de precisar cuáles son los servicios computados al efecto perseguido y cualquier error que en esa materia pudiera haberse cometido tendría que ser error de derecho y no de hecho y no podría, en consecuencia, ser subsanada a través de un recurso extraordinario de revisión cuando habían transcurrido ya los plazos de los recursos ordinarios; 2.^a, porque asimismo es problema de aplicación de norma y, por tanto, de naturaleza jurídica el de que por correcta aplicación del aludido título 38 de los Estatutos Mutuales se determinase por la Mutualidad el porcentaje correspondiente a aquellos años de servicio que estimó como computables a efectos pasivos; 3.^a, porque en la certificación municipal a que se refiere el párrafo que antecede si bien se expresa que sumando los años de servicio a la Administración Local que indica y los de servicio militar, que también señala, obtiene como total treinta y nueve años, diez meses y diecinueve días para la determinación del porcentaje; fijaba éste en el 88 por 100 del regulador, no en el 100 por 100, lo que implicaba igualmente una aplicación del acuerdo particular según indica y demuestra que la coincidencia incluso en la determinación de los años de servicio computable se lleva de modo automático a la fijación de igual porcentaje, sino que ésta es consecuencia

de una valoración jurídica con vista de lo prescrito en la norma o acuerdo que uno u otro acto consideran sería de aplicación; 4.^a, porque así lo corrobora el contenido del hecho segundo del escrito con que se promovió el recurso de revisión, expresivo de que el recurrente considera la resolución de la Mutualidad en su expediente de actualización como de recta aplicación de los preceptos legales no interponiendo por ello en los plazos señalados recurso alguno, pero posteriormente conoció que otros compañeros recurrieron ante el Ministerio y fueron estimados sus recursos, por lo que entabló el extraordinario de revisión, lo cual supone un reconocimiento de que se está ante una cuestión de criterio jurídico y no ante un error matemático en la aplicación del artículo 38 de los Estatutos Mutuales, problema que fue resuelto por el Ministerio de la Gobernación en esos otros casos, en contra del criterio mantenido por la Mutualidad, lo cual no autoriza, sin embargo, a promover y obtener que prospere el recurso extraordinario de revisión contra la resolución no impugnada y firme, por lo tanto, en lo que se había sustentado el criterio erróneo desde un punto de vista jurídico, conforme ha señalado la sentencia de esta Sala de 21 de mayo de 1970, citada por el abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, y 5.^a, porque ha de evitarse que se pretenda colacionar como errores de hecho las diferencias de interpretación de los preceptos legales y disposiciones aplicables e incluso las equivocaciones que pudieran haber sufrido los Organismos Administrativos en aquella interpretación y que nunca son verdaderos errores de hecho manifiestos, esto es, evidentes, ya que según declaró la sentencia de este Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1967, el aludido artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo, únicamente permite se ponderen errores de hecho, que tengan realmente ese carácter y resulten de los propios documentos incorporados al expediente, sin posibilidad de desbordar estos cauces legales, distinguiéndose, de modo reiterado la distinción entre el error de hecho y el de derecho en la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, reflejada, entre otras sentencias, en las de 12 de noviembre de 1962, 16 de mayo de 1967 y 27 de mayo de 1969, y expresiva de situaciones en las que un razonamiento jurídico encadena un fundamento fáctico para crear una relación de derecho en que la apreciación de una mayor o menor antigüedad es equivocación que sólo puede constituir error de derecho e implica una valoración civil; que por error de derecho se entiende la desacertada, o equivocada calificación conceptual que contiene declaraciones o reconocimiento de derechos en vista de elementos de juicio normales y suficientes para formar el preciso discernimiento, mientras que por error de hecho debe entenderse no sólo las equivocaciones materiales en nombres, fechas, operaciones aritméticas y aun las padecidas en la transcripción de los documentos administrativos, sino hasta la confusión de alcance legal ocasionada por la inexactitud de sus presupuestos fácticos, todo lo cual impide que pueda

ahora dejarse sin efecto la resolución como si se tratase de un simple error de hecho de los que señala la Ley de Procedimiento Administrativo.» (*Sentencia de 25 de octubre de 1972, Sala 5.ª, Ref. 4.319.*)

XX. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A. *Jurisdicción contencioso-administrativa: naturaleza, extensión y límites:*

a) *Naturaleza revisora: consecuencias:*

Supuesto en que la Administración desconoce la legitimación del particular recurrente, que es acordada, no obstante, por el Tribunal Supremo. Imposibilidad de pronunciamiento de éste sobre el fondo:

«No habiéndose pronunciado la Administración sobre el fondo de la cuestión al haber apreciado falta de legitimación activa en el recurrente, y dado el carácter meramente revisor de esta Jurisdicción, procede devolver lo actuado al Ministerio de Hacienda para que reconociéndole dicha legitimación, entre a conocer de dicho fondo, por lo que no es procedente que por este Tribunal se hagan las demás declaraciones solicitadas referentes al mismo.» (*Sentencia de 6 de noviembre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.310.*)

b) *Competencia de las Salas de las Audiencias territoriales:*

Acto administrativo de órgano local impugnado en alzada ante un órgano central. Si el recurso contencioso-administrativo se interpone sólo contra el acto administrativo originario, será competente para conocer del mismo la Sala de la Audiencia Territorial:

«La determinación de a qué acto administrativo viene referido el presente contencioso-administrativo habrá que hacerla en función de cuantos elementos obran en autos y en tal respecto al primero al que hay que atender, no sólo por ser el primero en el orden cronológico sino también en los que integran el proceso, es al escrito de interposición, y dicho escrito se presenta como anfibológico en cuanto al acto administrativo contra el cual se interpone el recurso contencioso-administrativo del que nos estamos ocupando, pues no expresa ni cita clara y concretamente, cual exige el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción en su número 1.º, el acto por razón del cual se formula el recurso contencioso-administrativo de que se trata, ya que de su lectura y en cuanto la redacción de tal escrito es confusa y ambigua y tanto puede entenderse en principio que es contra el Acuerdo de la Comisión del Área Metropolitana de 26 de julio de 1968, contra la cual se interpuso el precedente recurso de alzada ante el Ministerio de la Vivienda, contra el acto administrativo de este Ministerio desestimatorio por silencio administrativo de tal recurso de alzada contra tal Acuerdo de la

Comisión del Area Metropolitana (precisamente en esta indeterminación de cuál sea el acto contra el cual se interpuso el presente recurso es donde se encuentra el origen del problema que estamos tratando y el que da base para que la demandada formule entre otras la existencia de la causa de inadmisibilidad del apartado f) del artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción), es decir, atendiendo al escrito de interposición del recurso contencioso no es posible llegar al conocimiento de cuál sea en rigor el acto administrativo impugnado en este recurso contencioso-administrativo; pero inmediatamente a tal escrito de interposición, aparecen presentados por el mismo Procurador que interpuso el recurso determinados escritos (no de carácter necesario según la Ley para el desarrollo del proceso), en que dicho Procurador, en nombre de varios de los que como representante de los mismos, había interpuesto el recurso contencioso-administrativo que nos ocupa, exponen que en tal recurso "interpuesto contra Resolución de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid" solicitan se les tenga por apartados y desistidos de tal recurso; es decir, manifiestan que el recurso se interpuso contra el "Acuerdo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana", sin aludir para nada a que fuera contra el Acuerdo del Ministerio de la Vivienda de desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto ante dicho Ministerio contra el "Acuerdo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana"; y entrando ya en el estudio de los elementos consistentes en los actos procesales exigidos como necesarios por la Ley, en el primero de ellos, que es el escrito de demanda, vemos que en el suplico de la misma se dice "se tenga por formalizada la demanda de recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid, y contra el Acuerdo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, y posteriormente en el escrito de conclusiones se termina suplicando se tenga evacuado tal trámite en el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid y el de la "Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana", y por último en el escrito de alegaciones formulado por la recurrente en relación con el motivo suscitado por esta Sala a virtud de providencia dictada conforme al artículo 43 de la Ley Jurisdiccional textualmente se dice: *"Primera. En el escrito de interposición del recurso se hace constar que el mismo se interpone contra la resolución adoptada por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, en sesión celebrada en 26 de julio de 1968, con lo cual dicho se está quedó debidamente cumplimentada la exigencia del artículo 51, número 1.º, de la Ley de la Jurisdicción, el cual establece que el escrito de interposición del recurso se reducirá a "citar el acto por razón del cual se formula y a solicitar se tenga por interpuesto el recurso", añadiendo "que tales requisitos quedaron perfectamente cumplidos en cuanto que el acto por razón del*

cual se formuló el recurso lo era el Acuerdo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid de 26 de julio de 1968, aprobatorio del Plan." Por tanto, por todo el contenido de los autos y de manera especialísima por lo expresado por la demandante en el escrito último de alegaciones que acabamos de transcribir aparece claramente que el recurso fue interpuesto contra el Acuerdo de la Comisión del Area Metropolitana de Madrid y no contra el acto administrativo del Ministerio de la Vivienda, de desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto contra el Acuerdo de la Comisión del Area, es decir, que en definitiva no hay duda de que el recurso se interpuso contra el acto administrativo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid y, por tanto, y como acto administrativo que es emanado de un Organismo de la Administración que no tiene competencia en todo el ámbito territorial nacional, la Sala 4.^a de este Tribunal Supremo es incompetente para conocer del presente recurso contencioso contra tal acto interpuesto, y procede en su consecuencia al acogimiento de la causa de inadmisibilidad del apartado a) del artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción.» (*Sentencia de 2 de noviembre de 1972, Sala 4.^a, Ref. 4.680.*)

B. *Orden de examen de las cuestiones:* preferencia de las relativas a la pureza del procedimiento: facultades de apreciación de oficio:

«Esta Jurisdicción tiene la obligación de velar por la pureza del procedimiento administrativo, como ha reconocido con reiteración el Tribunal Supremo —entre otras, en sentencias de 11 de marzo y 9 de abril de 1970—, cuidando de que en la tramitación de las actuaciones se observen las normas procedimentales exigidas por el ordenamiento jurídico y que constituyen garantía de los administrados y de la propia Administración; y, en el supuesto de que el Tribunal, bien de oficio o a instancia de parte, advirtiere la existencia de tales defectos formales, debe acordar la nulidad de las actuaciones administrativas, reponiéndolas al momento anterior a la actuación defectuosa, por aplicación del número 1 del artículo 48 de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, a cuyo tenor son anulables "los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico", añadiendo en su número 2, con referencia al defecto de forma, que solamente determinará la anulabilidad "cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los administrados"; cuestión relativa a la nulidad de las actuaciones que debe ser examinada con carácter preferente en todo proceso seguido ante esta Jurisdicción.» (*Sentencia de 5 de julio de 1972, Sala 4.^a, Ref. 4.366.*)

C. Recurso previo de reposición:

Interposición extemporánea: subsanación: no se produce por el reconocimiento por la Administración de haberse interpuesto en su debido tiempo:

«Al aparecer transcurridos los treinta días que equivalen al mes, según el artículo 7.º del Código Civil, aplicado por supletoriedad a la Ley de 27 de diciembre de 1956, según una doctrina también reiterada y conocida que se refleja en múltiples sentencias, de las que pueden citarse la de 27 de febrero de 1963 y 14 de abril de 1966, es obvio que está interpuesto el recurso de reposición fuera de plazo y firme y consentida la resolución administrativa que se pretendía impugnar, por lo que el presente recurso contencioso-administrativo debe reputarse inadmisibile y vedado de su enjuiciamiento de fondo por la Sala, todo ello en acatamiento al apartado e) del artículo 82 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en relación con el 52 de la misma.

Tampoco puede constituir argumento para rechazar la inadmisibilidad alegada por el abogado del Estado el reconocimiento que la Administración hace de estar interpuesto dentro de plazo el recurso de reposición, pues dada la función revisora de esta Jurisdicción los errores de aquélla pueden y deben ser rectificadas en ésta, mucho más cuando se acaba de razonar sobre la naturaleza no típicamente administrativa del recurso de reposición, y sin perder nunca de vista el carácter de orden público que tiene siempre el procedimiento.» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5.346.*)

D. Requisito del previo pago:

a) *Interpretación jurisprudencial de la expresión «en los casos que proceda con arreglo a las leyes», del artículo 57, 2, e) de la LJ:*

«La causa de inadmisión alegada consiste en la falta de previo pago de las liquidaciones practicadas como consecuencia de la resolución recurrida, ya que fueron notificadas al recurrente antes de la interposición del presente recurso, a tenor de los artículos 82, f) y 57, 2, e) de la Ley Jurisdiccional, lo que se combate por la recurrente por no estimar que dicha ley exige en todo caso el previo pago, sino sólo en aquellos en que proceda con arreglo a las leyes, por lo que se requiere que en cada caso exista una ley que declare obligatorio el previo pago.

Si bien es cierto que el artículo 57, 2, e) de la Ley de esta jurisdicción exige se acompañe al escrito de interposición del recurso el documento acreditativo del pago en los asuntos sobre Contribuciones, impuestos, arbitrios, multas y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, tal remisión a las leyes no implica que sea en éstas —distintas de la jurisdiccional—, donde se imponga la presentación del documento acreditativo del pago para interponer el re-

curso contencioso, sino que la remisión a las leyes se refiere a que conforme a éstas proceda el pago del impuesto o arbitrio de que se trate, por donde hay que concluir que siendo procedente el pago de las liquidaciones definitivas giradas por la Hacienda por el concepto de Contribución sobre la Renta de las personas físicas, es claro que la presentación del documento acreditativo del pago aludido en el artículo 57, 2, e) de la Ley de esta jurisdicción es requisito habilitante para la interposición del presente recurso contencioso-administrativo, como tiene reiterado esta Sala entre otras en sus sentencias de 11 y 31 de marzo de 1971, y 28 de diciembre de igual año, en supuestos de indudable analogía con el presente.» (*Sentencia de 9 de noviembre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.348.*)

b) *Aval bancario:*

Doctrina legal sobre el mismo:

«Por otro lado, la misma doctrina legal ha considerado que esta condición habilitante se cumple con el aval bancario, como se puntualiza en la sentencia de 8 de febrero de 1971, entre otras; condición que en el caso de autos hay que considerar cumplida, aunque tal aval haya sido presentado sólo ante el Tribunal Económico Administrativo Provincial, dado los términos amplios en que viene concebido, lo que permite darle una proyección temporal dilatada, al expresarse en él literalmente que "Este aval tendrá validez en tanto que la Administración no autorice su cancelación", por lo que pone en manos de ésta la facultad de mantener la vigencia del mismo hasta que la cuestión en uno o en otro sentido, no haya sido resuelta definitivamente, y con ello, salvaguardados los intereses de la Hacienda municipal afectada.» (*Sentencia de 1 de diciembre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.901.*)

Necesidad de constituirlo dentro del plazo de interposición del recurso contencioso sin posibilidad de subsanación fuera del mismo:

«El deber del previo pago exigido por el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción como condición habilitante para el acceso a esta vía jurisdiccional en los casos en que se trata de discutir una liquidación practicada por tasas asistenciales, subsistente y válidamente notificada por la Corporación Provincial apelante a la entidad aseguradora apelada conforme a la jurisprudencia de esta Sala para que se entienda cumplido no basta con la simple prestación de aval bancario en cualquier momento, como se dice en el segundo de los considerandos de la sentencia apelada, sino que la doctrina sentada es que para que el aval prestado equivalga al previo pago se requiere que en los autos se acredite haber sido constituido antes del transcurso del plazo que para deducir el recurso contencioso señala el artículo 58-1.º de la Ley, es decir, antes de haber transcurrido el plazo de los dos meses, porque una vez pasado dicho plazo ya no hay posibilidad de subsanación, pues la subsanación que permiten hacer los artículos 57-3 y 129 sólo se

refieren a la posible justificación documental, la aportación a los autos del documento que justifique la existencia de la garantía bancaria, pero esta garantía o aval, para poder hacer efectivo el pago de la liquidación controvertida, tiene que estar constituida de manera irreversible en momento en que aún pueda ponerse en marcha el recurso, es decir, antes de que transcurra el plazo que la Ley señala para deducirlo, y es por esta razón por la que en el presente caso no es de estimar la causa de inadmisibilidad alegada con carácter previo por las partes opositoras —del apartado f) del artículo 82 en relación con la letra e) del 57—, ambos de la Ley de esta jurisdicción, porque aun siendo cierto que la recurrente no acompañó a su escrito inicial el documento que acreditase la existencia del aval que garantizase el pago de la liquidación reclamada por la Diputación, pero no es menos evidente que requerido para que acreditase haber cumplido con el requisito del previo pago, la actora presentó el aval bancario al efecto señalado que garantiza el pago de la liquidación impugnada constituido dentro del plazo para poder deducir el presente recurso.» (*Sentencia de 29 de noviembre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.604.*)

c) *Pago parcial:*

Supuesto en que al interponer el recurso sólo se justifica el pago de una parte de la cantidad controvertida; el pago del resto una vez iniciado el procedimiento no subsana el defecto inicial:

«Formulado por la defensa de la Administración al contestar la demanda, la alegación de inadmisibilidad del acuerdo que en ésta se formaliza—inadmisibilidad que se impone estudiar y decidir previamente a las demás cuestiones planteadas en este pleito—, como se ha declarado para casos de evidente analogía con el presente, por la doctrina jurisprudencial de la Sala, y apareciendo apoyada dicha previa defensa en el incumplimiento por el actor del requisito exigido en el artículo 57, e), de la jurisdiccional al no haber acreditado el pago en las Cajas del Tesoro Público de la cantidad «total», importe de las liquidaciones que le fueron giradas a la Sociedad recurrente; es preciso, en efecto, tener en cuenta que si bien es cierto que la referida Sociedad ingresó en el Banco de Vizcaya el 16 de febrero del año 1971 la suma de 1.277.633 pesetas, como se acredita con el correspondiente resguardo unido a este procedimiento jurisdiccional, no menos lo es que el expresado resguardo no puede alcanzar a justificar más que la expresada cantidad a que se refiere, cantidad que es muy inferior a la total que se le reclama y deja, por ende, sin cubrir la diferencia de 678.374 pesetas, importe de los recibos de Licencia Fiscal correspondientes a los ejercicios 1968 y 1969, que no fueron hechos efectivos ni presentados por tanto con anterioridad al escrito de interposición del presente recurso contencioso-administrativo; y esto sentado como el pago de esta última cantidad, efectuado, reptese después de iniciado este procedimiento

—cual la parte actora reconoce— *no subsana el defecto inicial antes referido* sin que pueda invocarse para neutralizarlo su supuesto desconocimiento de las liquidaciones giradas, porque es indudable que la sociedad accionante conocía con detalle las expresadas liquidaciones, como lo evidencia el hecho de haber interpuesto contra ellas reclamación económico-administrativa ante el Tribunal provincial; claro es que consecuentemente procede dar acogida en este pleito la mencionada alegación de inadmisibilidad sin que sea de apreciar temeridad ni mala fe al efecto de una especial imposición de costas.» (*Sentencia de 24 de octubre de 1972, Sala 3.ª, 4247.*)

d) *Cuantía del pago*: deben ingresarse también los intereses de demora cuando, en el momento de interponer recurso, se haya girado ya liquidación complementaria:

«En efecto, el artículo 57, 2, ap. e) de la Ley de la Jurisdicción determina que habrá de acompañarse al escrito de interposición del recurso contencioso el documento acreditativo del pago en la Caja del Tesoro público o de las Corporaciones locales, en los asuntos sobre contribuciones, impuestos, arbitrios, multas y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes; y esto sentado como en el caso de litis, si bien es cierto que, al escrito promotor de este procedimiento, se acompaña carta de pago justificativa de haberse ingresado en las Arcas del Tesoro la suma a que asciende la liquidación principal, tal justificación resulta insuficiente a los efectos de la aludida exigencia del expresado artículo 57, habida cuenta de que, con anterioridad a la interposición del presente recurso, ya se había girado a la sociedad accionante en concepto de intereses de demora, liquidación complementaria por importe de 28.620 pesetas, que no aparecen ingresadas en el Tesoro, a pesar de que dicha liquidación fue correctamente notificada a la mencionada sociedad y precisamente el día 15 de abril de 1971, con suficiente antelación, por tanto, para que pudiera efectuarse el correspondiente ingreso de su importe, antes del 8 de mayo del mismo año en que tuvo lugar la mencionada interposición; claro es que consecuentemente procede estimar la alegación de inadmisibilidad formulada en estas actuaciones; sin que pueda aceptarse el argumento de no haberse impugnado expresamente la liquidación complementaria; ya que si la contradicción de la misma no tiene por qué afectar necesariamente a la liquidación principal, es, en cambio indudable que la impugnación de la liquidación principal lleva inexorablemente aparejada la de la liquidación complementaria que se gira sobre el importe de aquella que se convierte en objeto del pleito y que coloca a la sociedad demandante, si no prospera el recurso, en el trance de responder, de ambas liquidaciones, frente a la Administración.» (*Sentencia de 22 de enero de 1973, Sala 3.ª, Ref. 106.*)

E. *Requisito del dictamen de letrado:*

El exigible a las corporaciones locales en el artículo 370 de la LRL no es exigible por analogía a las Gerencias Municipal de Urbanismo de Madrid ni, en general, a las entidades comprendidas en el ap. c) del artículo 1.º de la LJ:

«Una vez rechazada la primera causa de inadmisibilidad de este recurso, procede entrar en el examen de la segunda, basada, como se dijo, en una supuesta falta de dictamen de Letrado, como requisito formal previo a la interposición de este contencioso, y por analogía a lo dispuesto en el artículo 370 de la Ley de Régimen Local, para el ejercicio de acciones por parte de las Corporaciones locales, en defensa de sus bienes e intereses; analogía que la Abogacía del Estado no tiene inconveniente en aplicar, no obstante reconocer que la Entidad demandante goza de personalidad jurídica propia, y plena capacidad jurídica, por Ley de su constitución de 2 de diciembre de 1963 (art. 17) y por su Reglamento de 28 de septiembre de 1964, porque estas mismas normas la someten a la tutela, fiscalización y control del Ayuntamiento de Madrid, lo que, según su tesis, es suficiente para, en este aspecto, sujetarla al mismo sistema a que se haya sometido el referido Municipio; tesis que no debe ser acogida, pues no es aconsejable recurrir a la interpretación analógica, si ello es en detrimento de la defensa jurídica de una persona o entidad, sin una base legal específica y directa, y, por lo que se refiere al caso concreto de autos, la existencia de unas facultades de fiscalización y control en la Corporación que está sometida a ese requisito formalista (el Ayuntamiento de Madrid), no debe servir para extenderla a la Entidad tutelada (la citada Gerencia), porque ese régimen de tutela no llega a borrar la distinta personalidad entre una y otra, que sólo no la tienen bien definida, sino que la primera (el repetido Ayuntamiento) acampa dentro del ámbito reservado a un tipo de Administración pública, la del apartado b), del artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional (Administración Local), mientras que la segunda pertenece a un ámbito distinto, el acotado en el apartado c) del artículo antes citado (Administración institucional) en el que lo territorial no llega a tener relevancia, permitiendo esto reunir en un mismo grupo a Administraciones tan diversas como las sometidas a tutela del Estado, en relación con las sometidas a la de las Corporaciones locales.» (*Sentencia de 6 de diciembre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 5034.*)

Cuando el Ayuntamiento carece de letrados de plantilla, se entiende cumplido el requisito con el informe del Secretario de la Corporación, licenciado en Derecho:

«Del juego de los artículos 121, apartado j) y 370 de la Ley de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952, de 1955 y 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Ré-

gimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, resulta que *los organismos municipales tienen el deber inexcusable de defender sus bienes o derechos mediante el ejercicio de las pertinentes acciones judiciales, administrativas o interposición de recursos, previo dictamen de un Letrado, y acuerdo del Ayuntamiento Pleno, en que se faculte al Alcalde para la puesta en marcha de las repetidas acciones o recursos; ahora bien, como quiera que la expresión empleada por la Ley se circunscribe escuetamente a decir «previo informe de un Letrado», sin otras precisiones y exigencias, debe entenderse que, aunque el funcionario municipal informante no pertenezca a la plantilla con el estricta y único concepto de Letrado Asesor de la Corporación, su título de Licenciado en Derecho, cuando lo tenga, le habilita para la emisión del aludido dictamen, pues la exigencia fiscal y la de Colegiación, indicadas en el número 4.º del artículo 388 del Reglamento mencionado, se refieren a la hipótesis de que la Corporación no tuviera Letrados entre sus funcionarios; y en un Ayuntamiento de presupuesto relativamente modesto, sin Letrados Asesores que, en sentido restringido y como tales exclusivamente figuren en su plantilla, pero en el que el Secretario es Licenciado en Derecho, ningún precepto legal se opone a que, como Letrado que es, emita el dictamen expresado, pues no pueden aplicarse entre las disposiciones del Reglamento que desarrollan y aplican el artículo 370 de la Ley de Administración Local, ni las que se refieren al caso de que el Ayuntamiento tenga Letrado Asesor, que con esta calificación y concepto, figure en la plantilla municipal—artículos 246, 286 y 338, número 3.º del invocado Reglamento de 17 de mayo de 1952—, ni las que parten del supuesto de que, ni el Secretario, ni ningún otro funcionario, tengan la condición de Letrado en la acepción de esta palabra equivalente a Licenciado en Derecho; por todo lo cual y en consonancia con sentencia de esta Sala de 12 de abril de 1958 que sienta la precedente doctrina debe entenderse cumplido por el Ayuntamiento demandante el requisito del dictamen exigido por el meritado artículo 370 de la Ley de Régimen Local, toda vez que, acreditado en el proceso que carece de Letrados de plantilla y siendo el Secretario de esa Corporación Licenciado en Derecho y Abogado en ejercicio del Colegio Provincial de Cádiz, pudo el mismo formular el previo informe jurídico en virtud del encargo del Alcalde-Presidente de ese Ayuntamiento para instar el recurso, sin infracción de las calendadas normativas legales y cumpliéndose a la par lo que estatuye el número 4.º del 338 de dicho Reglamento de 17 de mayo de 1952, y en su virtud debe desestimarse este extremo como base de la excepción alegada.» (Sentencia de 12 de diciembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5271.)*

No es preciso que el dictamen sea favorable a la tesis que se sustenta en el recurso; basta con que lo sea respecto del ejercicio de la acción:

«La parte codemandada con la Administración que emana el acto recurrido, en su contestación a la demanda, aduce que el informe preceptivo de Letrado para el ejercicio de la acción por el Ayuntamiento, se produce de un modo que no parece favorable, siendo que el artículo 69 del *Reglamento para la Administración Municipal de Navarra* regula este presupuesto con la exigencia de que el informe tenga el carácter desfavorable. Ciertamente que el referido precepto del Reglamento de Navarra, a diferencia de lo que para el régimen común establece el artículo 238 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que no exige más que la constancia del informe, en el régimen privativo foral, decimos, según resulta del precepto citado y el que le precede, *para ejercitar acciones administrativas los Ayuntamientos necesitan el dictamen favorable de uno o más Letrados; pero esta exigencia no puede entenderse que se refiera a que el dictamen sea favorable a la tesis que haya de mantenerse en el recurso, sino que ha de bastar que lo sea para el ejercicio de la acción en sí misma, cualquiera que fuese el razonamiento que incline al Letrado al sostenimiento de la acción*, de manera que como dicho dictamen, para este caso, entiende conveniente que la Corporación acuda al recurso, ello es suficiente para que el presupuesto procesal esté cumplido por el Ayuntamiento, careciendo de fundamento esta oposición de la demanda.» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 5348.*)

F. Cuestiones de admisibilidad:

a) *Consecuencias de la interposición del recurso de reposición potestativo en orden al plazo de interposición del recurso contencioso:*

«Sin que a ello se oponga que el citado recurso de reposición fuese potestativo, puesto que si bien el recurrente pudo entablar directamente el contencioso prescindiendo del de reposición, al formular éste, impidió que adquirieran firmeza el auto recurrido y quedó obligado a esperar la resolución expresa o presunta del recurso previo; por otra parte y además, consta en el expediente y de ello tiene conocimiento la parte actora, puesto que se le entregó para presentar la demanda, que en 18 de abril de 1970 el Ministerio de la Gobernación resolvió expresamente y en forma desestimatoria el recurso de reposición, entablado por el señor V., y tal resolución, que es la que ultimó la vía administrativa no ha sido recurrida ni a ella se ha ampliado el recurso como faculta el artículo 46 de la Ley citada, lo que conduce también a la solicitada declaración de inadmisibilidad; todo ello de acuerdo con lo declarado por este Tribunal entre otras en las Senten-

cias de 7 de febrero y 24 de abril de 1967, dictadas en supuestos análogos al presente.» (*Sentencia de 13 de diciembre de 1972, Sala 5.ª, Referencia 4992.*)

b) *Resoluciones tardías:*

Inadmisibilidad del recurso por falta de ampliación a posterior resolución confirmatoria de la tácita impugnada:

«En otras varias y por añadidura posteriores sentencias de este Tribunal recayentes precisamente sobre supuestos coincidentes con el de autos, es decir, supuestos consistentes en que habiéndose ya interpuesto el contencioso tanto conforme al número 1 del artículo 54 y artículo 55 de la Ley Jurisdiccional contra el acto-base como contra la denegación de la reposición por silencio administrativo, se resolvió posteriormente (y antes de que se hubiere formulado la demanda) expresa y desestimatoriamente tal reposición y se notificó dicha desestimación al recurrente—sentencias de la que puede citarse como exponente, dado lo reciente de la misma, la de 22 de enero del presente año 1972—, entonces, según tales sentencias, es preciso la impugnación siquiera sea mediante el procedimiento del artículo 46 de la Ley de la Jurisdicción, la ampliación contra la nueva y expresa resolución de la reposición, realizar la impugnación de la misma, dentro de los dos meses de notificada, mediante la ampliación del recurso contencioso a tal resolución expresa, pues de no hacerse tal impugnación se produciría una desviación procesal que acarrearía, como consecuencia de lo dispuesto en el número 1.º del artículo 58 de la Ley, y al haber dejado transcurrir el plazo para impugnarla, la originación de la causa de inadmisibilidad del apartado c) del artículo 82 de la citada Ley, al estar en presencia de un acto no susceptible de impugnación con arreglo al capítulo primero del Título tercero de dicha Ley.» (*Sentencia de 18 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4542.*)

Resolución tardía modificadora de la tácita impugnada recaída después de la formalización de la demanda: impide la ampliación del recurso y obliga a nueva interposición:

«Interpuesto el recurso objeto del presente proceso contra resolución del Ministerio de la Vivienda de 10 de mayo de 1968, aprobatoria del expediente expropiatorio del polígono «Las Aves» de Aranjuez, seguido por procedimiento de tasación conjunta y de los justiprecios e indemnizaciones individualizados correspondientes a los bienes y derechos en aquél comprendidos, entre los que figura como parcela número 5 la del recurrente, con los elementos patrimoniales en ella integrados, así como contra la denegación presunta del recurso de reposición por él promovido en impugnación de dicha Orden, recayó resolución expresa del mencionado Departamento ministerial, fecha 9 de febrero de 1972, notificada al recurrente el 5 de abril siguiente,

por la que se estima en parte la reposición y reforma, en lo que a aquél concierne, la antes indicada Orden de 1968, estableciendo el justiprecio de los bienes de la aludida parcela en la cantidad de 423.241,58 pesetas incluido el premio de afección, lo que representa un aumento de 23.918,32 pesetas respecto al determinado para los mismos, quedando, en consecuencia, sin efecto tal Orden primera; no obstante lo cual al formularse por la representación procesal del recurrente el escrito de conclusiones, postula sea declarada no conforme a Derecho la tan repetida antes citada Orden de 10 de mayo de 1968, que fue el acto objeto del recurso juntamente con la desestimación presunta por silencio administrativo de la reposición deducida sobre ella, sino que, además, es pedida esa declaración en cuanto a la Orden ministerial de 9 de febrero de 1972, que al no haber sido objeto de impugnación en este recurso no puede ser materia de la pretendida revisión jurisdiccional en el mismo, toda vez que a virtud de esta última Orden ministerial ha quedado modificada la anterior de 1968 y dejado por tanto de tener existencia aquel acto impugnado al ser objeto de reforma, perdiendo con ello su carácter de acto definitivo y ejecutorio para ser sustituida por ese acto nuevo de 1972, que es el que, con exclusión de todo otro, señala la materia sobre la que en todo caso habría de pronunciarse la vía jurisdiccional, previa la interposición del consiguiente recurso contencioso según prevenía la notificación practicada y prescribe también el número 2 del artículo 55 de la mentada Ley, teniendo en cuenta, además, que por haberse dictado ese acto después de formalizada la demanda, no podía ya solicitarse la ampliación al mismo del primitivo recurso de conformidad con lo preceptuado para el otro supuesto en el artículo 46 de la Ley Jurisdiccional, circunstancias todas ellas que determinan haya de ser acogida la alegación de inadmisibilidad del recurso que aduce el Abogado del Estado con fundamento en aquéllos y amparo en lo establecido en el apartado c), artículo 82 de tal Ley, en relación con el 37 de la misma, toda vez que aparece evidente que el recurso entablado tiene por objeto actos no susceptibles de impugnación a tenor del capítulo primero del título III de la Ley al no concurrir en él los requisitos determinados en el indicado artículo 37, no pudiendo entrar a conocer y decidir la cuestión de fondo debatida.» (*Sentencia de 22 de noviembre de 1972, Sala 5.ª, Referencia 4634.*)

G. *Legitimación activa:*

a) *Interés directo:*

Se reconoce al espectador que, provisto de la correspondiente entrada, presencia la exhibición de una película en estado de deficiencia

tal que estima puede constituir infracción de las normas administrativas al respecto.

•El tema objeto de debate en este proceso, al igual que ocurrió en el resuelto por sentencia de la Sala de 15 de noviembre de 1972, viene limitado a determinar la legalidad o no de la resolución dictada el 28 de mayo de 1971, por la entonces Dirección General de Cultura Popular y Espectáculos en cuanto desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por G. J. y otros, por falta de legitimación, contra decisión de la Delegación Provincial de Burgos de 11 de marzo del mismo año, por la que se decretó el sobreseimiento del expediente instruido a la empresa del cine "Tívoli", de la capital, en virtud de denuncia formulada por el actor y otros, en su calidad de asistentes o espectadores, provistos de las correspondientes entradas, de las sesiones celebradas en los días 17 al 19 de agosto de 1970.

Las actuaciones administrativas tienen su origen en el escrito que en unión de otras personas, formuló el demandante espectador ante la Delegación del Ministerio de Información en Burgos, poniendo en conocimiento de la Administración "que durante la proyección de la película "El ángel exterminador" en el cine "Tívoli", de la ciudad de Burgos, entre los días 17 y 19 de agosto de 1970, habían apreciado la existencia de cortes, anulación de la banda sonora en una parte de la película y deficiente calidad de la copia proyectada, siendo así que se anunciaba como cine de Arte y Ensayo y ofreciendo una versión original e íntegra", con posible infracción, por ello, de las normas contenidas en los artículos 26, 60 y concordantes del Reglamento de la Junta de Censura y Apreciación de Películas, y cuya óptica de enjuiciamiento nos sitúa dentro del campo del derecho administrativo, al tratarse exclusivamente de examinar y ver si la empresa exhibidora infringió o no las normas administrativas que reglan la exhibición de películas y concretamente el Reglamento de 10 de febrero de 1965; y en este particular (al margen de una posible y pensable relación jurídica empresa-espectador nacida del contrato de exhibición y sometida al derecho privado), la empresa o empresario cinematográfico viene sometido al control de la Administración en cuanto titular de la policía de espectáculos; y sin que en tales situaciones jurídicas quepa desconocer en el administrado-denunciante en quien concurra la condición de espectador provisto de la correspondiente entrada (o sea previo el cumplimiento de los requisitos de admisión), un interés personal y directo —además de la "facultas agendi" que en general concede el Ordenamiento a toda persona capaz para dar cuenta a la Administración de hechos o actos que puedan originar la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador— a conocer o disfrutar de un pase o exhibición de la cinta cinematográfica en condiciones normales; es decir, que incluso en estos casos, el espectador es titular de una especial situación de poder nacida del ordenamiento que se alega como infringido por el accionante

que le atribuye a él, como espectador, el derecho a conocer la película exhibida en las mismas condiciones en que fue aprobada por el organismo censor; y con base en lo cual, es claro que concurre en el demandante un interés concreto en la anulación de la que pueden deducirse consecuencias para su derecho que él estima favorable; y que por lo mismo resultan suficientes para estimarle investido de interés legitimador (aptitud para entablar un recurso de alzada en vía administrativa), dado que la resolución que se postula puede crear una situación jurídica que favorezca de algún modo al reclamante, aun en el caso de que su petición careciese de apoyo en un precepto legal concreto y declarativo de derecho propio—Sentencias de 12 de mayo de 1960, 8 de mayo de 1965, 15 de noviembre de 1972. etc.—, que a estos particulares efectos la jurisprudencia ha declarado innecesario.

Ante la ausencia de pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada—imposibilitado en concreto por la carencia de datos que arroja el expediente—y de acuerdo con la constante y reiterada doctrina de la Sala—sentencias, entre otras, de 18 de noviembre de 1968, 7 de febrero de 1969, 5 de abril de 1971, 5 de mayo y 15 de noviembre de 1972, etc.—, lo procedente en estos casos es acordar reponer las actuaciones a tal trámite a fin de que la Dirección General de Espectáculos se pronuncie de nuevo y en toda su extensión sobre el problema material o formal que plantea el recurso de alzada interpuesto por el aquí demandante contra resolución de la Delegación Provincial del Ministerio de Información en Burgos, recaída en expediente sancionador 224-71, por estimarse tal actividad anterior o antecedente de la revisión jurisdiccional en cuanto se entiende que ésta no debe suplir la actividad administrativa, puesto que cuando la Administración no resolvió, debiendo hacerlo, resulta preciso que la misma tome nueva decisión sobre la cuestión inicialmente deducida por el particular, acto que indudablemente abre o puede abrir de nuevo la impugnación procesal.» (*Sentencia de 12 de enero de 1973, Sala 3.ª, Ref. 60.*)

No se le reconoce al Ayuntamiento a los efectos de defender en vía contenciosa los intereses o derechos de todos los vecinos o de parte de ellos:

«Conforme a lo dispuesto en el artículo 28, número 1, apartado a) de la Ley Jurisdiccional, *están legitimados para demandar la declaración de no ser conformes a derecho los actos y disposiciones de la Administración, los que tuvieren interés directo en ello*, precepto que viene siendo interpretado por este Alto Tribunal con la suficiente amplitud y generalidad, a fin de ampliar hasta el máximo el concepto del interés agraviado, permitiendo el control de la legalidad del mayor número posible de actos administrativos, estimando que *basta para apreciar este interés directo, que de la anulación o mantenimiento de los actos recurridos pueda derivarse alguna ventaja o perjuicio*

para el particular recurrente; siendo su naturaleza sustancial el que tenga una relación inmediata o mediata con la repercusión o efecto del meritado acto administrativo contra el que se recurre y ordenando por ello solamente que tal repercusión no sea lejanamente derivada o indirecta; no bastando, por tanto, un simple interés a la legalidad por muy amplio que sea el sentido que quiera darse al calendado texto legal, por evidenciarse que no cabe aceptar existe legitimación por la circunstancia de que cualquier ciudadano quiera que la Administración pública obre con arreglo a la Ley, ya que de su redacción se desprende que es necesario un interés concreto en la anulación, y por eso no la posee el que le es indiferente ésta y no se diga de postular intereses generales o de terceras personas—sentencias, entre otras, de 21 de junio de 1963, 18 de marzo, 7 y 19 de diciembre de 1968, 9 de abril de 1970, 25 de septiembre de 1971 y 17 del corriente mes y año—; lo que, aplicado al caso de autos, resulta de manera inequívoca que el accionante Ayuntamiento de Peñíscola carece de legitimación activa a efectos de impugnación de las resoluciones administrativas atacadas, en razón de sólo estar legitimado en términos abstractos para ejercitar las acciones precisas para la defensa de sus propios bienes o derechos o de aquellos intereses cuya defensa le está encomendada; no pudiendo atribuirse la representación del común de los vecinos, actuando en nombre de todos o de parte de ellos, porque la vigente Ley de Régimen Local no le otorga tal representación y sí sólo lo que autorizan los artículos 370 y 371, número 1.º de la misma y 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, y como la autorización concedida a través de la decisión expresa de 11 de noviembre de 1966, no afecta a ninguno de los intereses directos propios de esa Corporación municipal, la conclusión no es otra que el reconocer la repetida falta de legitimación activa en juego con el indicado precepto 28, número 1.º, letra a) de la Ley de 27 de diciembre de 1956.» (Sentencia de 19 de enero de 1973, Sala 4.ª, Ref. 351.)

No se le reconoce al Concejal para pedir que se declare la existencia de incompatibilidad en el ejercicio del cargo afectante al Alcalde del mismo Ayuntamiento:

«La Ley de 27 de diciembre de 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 artículo 28, número 1.º, apartado a); y la jurisprudencia de este Alto Tribunal, 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 de junio de 1963, 18 de marzo, 7 y 19 de diciembre de 1968 y 25 de septiembre de 1971, de que *no es conforme al espíritu de la Ley jurisdiccional una interpretación 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, siendo su naturaleza sustancial el que tenga una relación inmediata o mediata con la repercusión o efecto del meritado acto administrativo contra el que recurre, y ordenando por ello solamente que tal repercusión no sea lejanamente derivada o indirecta sino que sea consecuencia inmediata del acto administrativo; no bastando, por tanto, un simple interés a la legalidad, por muy amplio que sea el sentido que quiera darse al calendado precepto 28, número 1.º, apartado a), por evidenciarse que no cabe aceptar existe legitimación por la circunstancia de que cualquier ciudadano quiera que la Administración Pública obre con arreglo a la Ley, ya que de su redacción se desprende que es necesario un interés concreto en la anulación, y por eso no la posee el que le es indiferente ésta y no se diga de postular intereses generales o de terceras personas; concepto ampliado por el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, al considerar interesados en el procedimiento no solamente a los que lo formulen como titulares de derechos o intereses legítimos, sino también a los que sin haber iniciado el precitado procedimiento ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte, hállese personados o no en aquél.*

Con arreglo a la normativa legal antes enunciada y jurisprudencia de que queda hecha mención, en especial por su analogía la de 7 de diciembre de 1968, *resulta de manera inequívoca que el accionante en estos autos, carece de legitimación activa a efectos de impugnación de la Orden ministerial criticada, ya que si bien el mismo está facultado para denunciar ante la Administración cualquier clase de incapacidad o incompatibilidad de los miembros de las Corporaciones locales, conforme precisan los artículos 82, números 1.º y 2.º de la Ley de Régimen Local y 35, números 1.º, 2.º y 3.º del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, por su carácter de Concejal del Ayuntamiento de Vigo a la parte de ser vecino de esa ciudad, cuya resolución corresponde a los Gobernadores civiles y en última instancia al Ministro de la Gobernación, acorde con el artículo 382 de la primera disposición legal indicada, no lo es menos que esa facultad de denunciar que puede ejercitar el actor como cualquier otro administrado, y que de hecho ejercitó, no le otorga el interés directo que el relacionado número 1.º, apartado a), del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional exige para estar legitimado*

para demandar en vía contenciosa la anulación de la repetida Orden del Ministerio de la Gobernación de 1 de agosto de 1967, ya que en ningún caso le está encomendado al reclamante la representación y defensa de la Administración —artículo 371, números 1.º y 2.º de dicha Ley de Régimen Local— no sólo por ser supuesto extraño a lo que aquí se discute, sino además, dentro del terreno hipotético de que fuese viable, exigiría la justificación del abandono por parte del Ayuntamiento del ejercicio de las acciones que le competen en defensa de sus bienes y derechos para poder aceptar la sustitución del organismo municipal, para deducir un recurso, previo un requerimiento al mismo y con autorización gubernativa, y en este sentido hay también la representación voluntaria que debe acreditarse ante los órganos judiciales para que éstos puedan examinar la pretensión; y como nada de todo existe en el procedimiento ni en su antecedente el expediente administrativo, lleva consigo que, si el demandante agotó su acción y su derecho con el acto de denunciar ante la Administración, como quiera que la resolución administrativa atacada no le afecta personal ni directamente por no inferirse obtenga beneficio material o jurídico efectivo, ni "a contrario sensu" le ocasiona tampoco ningún perjuicio, en armonía con la doctrina de este Tribunal recogida en el precedente razonamiento, es visto que carece por lo sentado del obligado interés directo, el que es absolutamente distinto al interés general suficiente sólo para denunciar y, por consiguiente, el recurso ha de ser inadmitido con arreglo al artículo 82, apartado b) de la Ley rectora de esta jurisdicción.» (Sentencia de 17 de enero de 1973, Sala 4.ª, Ref. 116.)

b) Para impugnar disposiciones de carácter general:

Quien interpone el recurso no sólo ha de tener el poder de representar en juicio a la Corporación, sino que ha de probar, además, la voluntad corporativa elaborada por el órgano correspondiente:

«Para impugnar una disposición general en recurso directo es preciso la legitimación corporativa, que no sólo exige que quien interponga el recurso tenga la facultad de representar en juicio a la Corporación, sino además se requiere el previo acuerdo de ejercitar la acción, es decir, voluntad corporativa elaborada por el órgano correspondiente, pues no se puede confundir la facultad de representación con la de atribución de la acción o voluntad de ejercitar la acción como recurrente, decisión ésta que dentro de la Organización Sindical, con arreglo a la normativa que se cita en los vistos de la presente, corresponde al Sindicato, por tanto, la acción a quien le está atribuida por el artículo 28, b), de la Ley de la Jurisdicción para interponer el recurso directo contra la Orden de 12 de marzo de 1971 en el Sindicato Nacional del Espectáculo por ser Corporación de derecho público con plena personalidad jurídica, reconocida por la Ley para que pueda actuar en defensa de los intereses generales de

todos sus asociados, que precisa de un acuerdo previo en tal sentido adoptado por el correspondiente órgano de gobierno de dicho Sindicato, adoptado conforme a sus Estatutos, o normas Orgánicas vigentes a la fecha de la interposición, acuerdo que debió acompañarse por certificación con el escrito de interposición o bien incorporada al poder Notarial otorgado por el presidente del citado Sindicato, pues el presidente sólo está legitimado para representarlo en juicio y otorgar las pertinentes escrituras de poder a procuradores, pero no para ejercitar acciones por su propia iniciativa, no es válido confundir su decisión con la voluntad corporativa, el proceso de elaboración de éste necesita el acuerdo o conformidad del correspondiente órgano de gobierno, el acuerdo tiene que ser un acuerdo social y al presidente sólo le corresponden las funciones de alta dirección y presidir los órganos de gobierno, así como la ejecución de sus acuerdos y la representación legal del Sindicato, de conformidad a cuanto dispone la vigente Ley Sindical, sin que a lo ya expuesto pueda oponerse que en la fecha en que fue interpuesto el presente recurso no se hubieran aprobado y ajustado a la nueva Ley los Estatutos y reglamentos reguladores de la vida Corporativa del Sindicato Nacional del Espectáculo, porque en tal supuesto, previsto en la disposición transitoria 1.ª de la Ley Sindical, mantendrán su vigencia las normas orgánicas y de funcionamiento anteriores, es decir, la Ley de Bases de la Organización Sindical, de 6 de diciembre de 1940, que, como ya tiene declarado la jurisprudencia de esta Sala, exigía el previo acuerdo de la Junta Central Sindical, compuesta por representantes de las diversas Secciones que integraban el Sindicato, pues los posibles agravios de tipo general que las disposiciones administrativas puedan inferir a los intereses que los Sindicatos Nacionales representan y defienden la impugnación directa de una disposición general, exige la conformidad o acuerdo de la Junta Central del Sindicato, tal como lo estableció la doctrina contenida en la sentencia de esta Sala de 24 de abril de 1967, por lo que claramente se desprende que el presente recurso, en que falta ese acuerdo social, desemboca en la inadmisibilidad alegada al amparo de lo dispuesto en el apartado b) del artículo 82.» (Sentencia de 2 de noviembre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.269.)

No se reconoce legitimación a la Comisión Permanente de la Junta Directiva Nacional de la Asociación Nacional de Profesores Agregados Numerarios de Institutos de Enseñanza Media, no obstante haberse otorgado mandato por la Asamblea de dicha Asociación:

«De lo que antecede se infiere que, entre las facultades atribuidas a la Comisión Permanente de la Junta Directiva Nacional de la Asociación Nacional de Profesores Agregados Numerarios de Institutos de Enseñanza Media por los Estatutos de dicha Entidad, de los cuales se ha aportado a las actuaciones certificación literal, y cuyo contenido

no ha sido impugnado por la parte recurrente, no figura ninguna en virtud de la cual ostente la de facultar directamente al presidente de la Asociación para entablar recurso contencioso en nombre y representación de la referida Asociación, y si, según se expresa en la certificación presentada por el procurador como expedida por el secretario general de la Asociación, con el visto bueno del presidente, con referencia a resolución adoptada en sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 15 de diciembre de 1969—sin que figuren legitimadas aquellas firmas—, ello se acuerda en ejecución de mandato de la V Asamblea Nacional, y dado el contenido de la Orden ministerial de Educación y Ciencia de 20 de octubre de 1969, sobre régimen de complementos, el examen de la certificación de lo acordado al respecto por la mencionada V Asamblea Nacional, unida al poder, permite apreciar que esta Asamblea se celebró en los días 27 y 28 de junio del propio año 1969, es decir, con casi cuatro meses de anterioridad a la fecha de dictarse la aludida Orden, y en los términos siguientes: "Se otorga mandato a la Comisión Permanente para iniciar la acción legal oportuna en recurso contra cualquier resolución no conforme a derecho, en especial si no se respeta la proporcionalidad de los coeficientes al establecer la cuantía de posibles complementos"; pero si se tiene en cuenta, de una parte, que se trata de facultad que estatutariamente corresponde a Asamblea Nacional, conforme a lo establecido en el artículo 13 de los Estatutos, como órgano supremo de la Asociación, y que la delegación o mandato comprensivo de la misma a favor de la Comisión Permanente, concebida en los inconcretos términos transcritos, dirigida a iniciar la acción legal oportuna en recurso contra cualquier resolución no conforme a derecho ha de reputarse inidónea para entender que confería a tal Comisión Permanente el ejercicio de la acción contencioso-administrativa, como habría de especificar y no lo efectúa, a más de ser adoptado con las expresadas características de generalidad y con la anterioridad de varios meses a la fecha de ser dictada la disposición que pretende impugnarse, de lo que se deriva que al no ostentar la Comisión Permanente la facultad de impugnar en vía contenciosa la mentada disposición, carece de eficacia, al propio efecto, la facultad que otorga a su Presidente, invocando que la realiza en ejecución del mandato inválido con ese fin de la Asamblea Nacional, lo cual conduce, en definitiva, a la conclusión de que el presidente de la Asociación carece de la debida representación de ésta a los indicados efectos, y ello determina que el recurso incida en la causa de inadmisibilidad del apartado b) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional.» (*Sentencia de 11 de diciembre de 1972, Sala 5ª, Ref. 4.983.*)

H. *Objeto*: Impugnabilidad de los actos, expresión de la potestad organizatoria de la Administración, no obstante el carácter discrecional de la misma:

«En términos generales, la facultad discrecional de la Administración, por ser consustancial a su propia naturaleza, es la de organizar los servicios públicos y la de conservarlos y, en su caso, reorganizarlos, sin que en modo alguno el derecho existente de los particulares pueda prevalecer sobre aquella facultad, que sólo impone a la Administración el deber de reconocerlo y, consiguientemente, de protegerlo con medidas que mantengan su integridad, como taxativamente determinó la sentencia de este Alto Tribunal de 26 de mayo de 1959, ratificado en la de 26 de abril de 1963 y 30 de septiembre de 1965, ello no obstante, su aplicación no puede ser omnimoda, sino en los supuestos de que las disposiciones legales que la amparan tengan el carácter ya expresado de organizar, conservar o reorganizar un servicio público; pero cuando, como sucede en el caso que se examina, descansa en normativa legal que no es de ese género específico—Reglamento del Personal de los Servicios Sanitarios Locales, de 27 de noviembre de 1953—, y se produce un expediente a instancia de organismo municipal en que se solicita de la Dirección General de Sanidad sea acordada la fusión de los partidos médicos de Os de Balaguer y Avellanes con su agregado de Santaliña, limítrofes y bien comunicados con el indicado de Os de Balaguer, para formar uno solo, puesto que se estimaba que ninguno de los dos disponían de posibilidades mínimas económicas para por sí mismos mantener sus actuales plazas de médico titular, debido a la gran emigración de sus habitantes, acaecida en los últimos años; y se produce un expediente gubernativo en el que se aportan diversidad de certificaciones oficiales, informes de autoridades y de servicios, más de particulares, croquis, etc., con la finalidad de ver la conveniencia o no de unir dichos partidos médicos, cabecera del nuevo partido y residencia del médico titular, en esta situación, como ampliamente ha declarado esta Sala a través de numerosas sentencias, entre las que son de señalar las de 28 de marzo y 12 de abril de 1964, 28 de febrero de 1966 y 7 de noviembre de 1970, la llamada discrecionalidad de la Administración, que indudablemente tiene en lo que se contempla en este litigio: "puede ser revisada jurisdiccionalmente en la relación que guarde la normativa con la apreciación de los hechos determinantes, pero siempre concediéndola un margen de libertad y amplitud que supera la norma estricta y reglada que constriñe mucho más su hacer".» (Sentencia de 24 de octubre de 1972, Sala 4.ª, Ref. 4.630.)

I. *Congruencia procesal*:

Interpretación del párrafo segundo del artículo 43 de la Ley Jurisdiccional: Los motivos puestos de relieve por la Sala pueden ser

tenidos en cuenta por ella al dictar sentencia, aun cuando los interesados se hubieran abstenido de deducir alegaciones:

«La facultad concedida al Tribunal en el párrafo segundo del artículo 43 de la Ley Jurisdiccional tiene por objeto precisamente salvar la restricción que le impone lo establecido en el párrafo primero del propio artículo de juzgar dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes, y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición y no representa la simple apertura de un trámite en el que el Juzgador haya de quedar vinculado a las manifestaciones que formulen o a las peticiones que en él deduzcan las partes, sino que desde el momento en que la Sala señala el nuevo motivo o motivos posibles para basar el recurso o la oposición y otorga a las partes el plazo de diez días para que formulen las alegaciones que crean convenientes, puede la Sala, al transcurrir aquel plazo, incluir tal motivo en el fallo y decidir acerca del mismo, tanto si los interesados han deducido alegaciones como si se han abstenido de realizarlo.» (*Sentencia de 29 de noviembre de 1972, Sala 5.ª, Referencia 4.893.*)

J. Apelación:

a) *Apelación ordinaria: supuesto de acumulación:* «La acumulación no altera las normas de competencia, no acumula la cuantía a efectos de la admisión del recurso»:

«De acuerdo con el artículo 52 del Reglamento de 26 de noviembre de 1959 y los artículos 50, 51 y 94 de la Ley de esta Jurisdicción, no cabe admitir la apelación contra lo resuelto sobre la liquidación cuyo importe está por bajo del límite admisible, pues la acumulación no altera las normas de competencia, no acumula la cuantía a los efectos de la admisión del recurso de apelación y, en consecuencia, la sentencia dictada por la Sala de Granada sólo puede ser recurrida en apelación en lo referente a la liquidación girada de 194.731 pesetas y declararse inadmisibles en cuanto a la liquidación de 11.098 pesetas, declarando firme la sentencia respecto a esta segunda liquidación.» (*Sentencia de 27 de octubre de 1972, Sala 3.ª, Ref. 4.262.*)

b) *Recurso extraordinario de apelación: naturaleza, finalidad y condiciones para que proceda su interposición:*

«Esto sentado, se ha de destacar, en consecuencia, que el recurso que nos ocupa es especial por razones estrictamente procesales, pues son éstas las que lo singularizan con las siguientes notas: a), se trata de un recurso contra la supuesta *ilegalidad* de la sentencia de primera instancia, más que contra su posible arbitrariedad o "*injusticia*"; b), representa un privilegio concedido a una de las partes contendientes, la Administración, puesto que a los administrados, en

iguales circunstancias, no se les concede la misma oportunidad; *c)*, el privilegio se extiende al plazo habilitado para el ejercicio de este remedio procesal—tres meses, frente a los cinco días de la apelación ordinaria; *d)*, se trata, por tanto, de un recurso contra sentencias firmes, lo que motiva el que, en todo caso, se tendrá que respetar "la situación jurídica particular derivada del fallo que se recurre"; *e)*, la finalidad es la de corregir la supuesta ilegalidad de este fallo, "en interés de la ley", confiando esta misión a "la Abogacía del Estado", "aunque no hubiera intervenido en el procedimiento"; *f)*, la motivación tiene que surgir "cuando (se) estime gravemente dañosa y errónea la resolución dictada"; *g)*, es, como consecuencia de lo dicho, un recurso, más que extraordinario, excepcional, puesto que la característica de aquél es la de que tenga que articularse a través de causas tasadas, previstas en la Ley, como ocurre con la casación, en la jurisdicción ordinaria, y, en cierto modo, con el anterior recurso de nulidad, de nuestras viejas leyes de lo Contencioso, mientras que el recurso que nos ocupa, como queda dicho, más que en causas taxativamente preestablecidas y tipificadas, propias de los recursos por quebrantamiento de forma, y los de nulidad de actuaciones, se basa en un concepto tan indeterminado como es el antes indicado de que la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal *a quo* se estime "gravemente dañosa y errónea".

Ante estas características y, sobre todo, ante el carácter excepcional de este recurso, que evidentemente contrapesa lo que el mismo tiene de privilegio para la Administración Pública, ya no debe resultar sorprendente el cuidado y la mesura con que el Supremo ha manejado este medio impugnativo; y no se trata de justificar una supuesta rigidez interpretativa del precepto legal, que, al pensar de algunos, lo han convertido en estéril e inoperante, sino de mantener la debida conciencia, en evitación de que, al socaire de este recurso, se abra un portillo que permita revisar lo que es irrevisable mediante la apelación ordinaria, como en cierto modo se ha venido a declarar, entre otras, en la sentencia de 5 de noviembre de 1968.

Por otra parte, la numerosa jurisprudencia que ha venido exigiendo, para la viabilidad de este recurso, la concurrencia del doble requisito: daño, como efecto; error, como causa, y ambos de carácter grave, como, por ejemplo de muchas, se mantiene en la sentencia de 16 de mayo de 1966, no ha respondido a un ardid de tipo pretoriano, sino, simplemente, a un fiel acatamiento de lo establecido en la propia ley, que es, como hemos visto, la que dispone que el recurso puede promoverse "cuando (se) estime *gravemente dañosa y errónea* la resolución dictada", puesto que la exigencia del daño y el error vienen reunidas copulativamente, y precedidas del adverbio "gravemente", común a los dos requisitos." (*Sentencia de 30 de enero de 1973, Sala 3.ª, Ref. 162.*)

XXI. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Indemnización de daños y perjuicios: supuestos concretos en que se declara su procedencia:

Prohibición de edificar en zona lindante a autopista: tiene carácter de limitación singular e indemnizable:

«En el octavo considerando de la sentencia recurrida que se tiene por reproducido, se justifica la procedencia de indemnizar al expropiado por la prohibición que se le impone de construir en su parcela en distancia inferior a 40 metros desde el eje de la calzada, frente a cuyos argumentos resultan inoperantes las dos alegaciones del abogado del Estado apelante, pues constituye una afirmación infundada, la de que las fincas colindantes con una carretera de peaje obtienen con su construcción un beneficio que compensa aquella prohibición, y obvio es que las Salas de lo Contencioso, si bien, como en reiteradas sentencias se ha dicho, no deben sustituir el criterio del Jurado por el suyo propio, están no sólo facultadas sino obligadas a subsanar los errores acreditados en que el Jurado incurra, y suplir sus omisiones cuando no se han pronunciado como en el presente supuesto ocurrió, sobre una petición indemnizatoria, y a mayor abundamiento de lo razonado en la sentencia, procede señalar que en supuestos análogos, como son los de limitaciones impuestas como consecuencia del tendido de líneas férreas o instalaciones aéreas, no ha sido considerado su creación como una limitación general del dominio, no indemnizable, sino como una limitación singular aunque afecte a una pluralidad de propietarios, y ha dado lugar a indemnización, como se comprueba entre otras en las sentencias de esta Sala de 3 de julio de 1956, 12 de mayo de 1958, 4 de enero y 15 de abril de 1972; únicamente sería no indemnizable esa limitación, si se acreditase que el propietario afectado por ella e impedido de construir en esa zona de 40 metros, podía concentrar la edificabilidad permitida en el terreno colindante de su propiedad, pues en tal supuesto —que es contemplado por el apartado c) del artículo 20 de la vigente Ley de Autopistas de 10 de mayo de 1972, sólo invocable como norma interpretativa por no tener carácter retroactivo— no existiría perjuicio alguno, pero la demostración de tal hecho como compensatorio no se ha intentado siquiera en el presente caso, procediendo en consecuencia la confirmación de la indemnización en la cuantía señalada en la sentencia, pues ninguno de los apelantes ha probado su contradictoria petición de ser elevada o reducida, desvirtuando lo razonado para señalar tal cuantía en el noveno considerando de la sentencia.»
(Sentencia de 29 de noviembre de 1972, Sala 5.ª, Ref. 4.895.)

Inclusión de parcela en polígono de expropiación que imposibilita la realización del proyecto de construcción ya elaborado:

«Los recurrentes, al referirse a la solicitud de indemnización de daños y perjuicios sufridos por consecuencia directa de la expropiación de su parcela, aducen que la inclusión de ésta en el Polígono al indicado efecto, fue la causa única que imposibilitó la realización del proyecto de construcción de un nuevo edificio en el solar de la finca, por lo que hubieron de soportar pérdida o inutilidad de los gastos habidos, no sólo por la formulación del proyecto, su aprobación oficial, gestiones conducentes para la calificación de las viviendas y obtención de licencia municipal, sino la pérdida de alquileres como consecuencia de haber sido desalojados los locales por sus respectivos arrendatarios, a virtud de la autorización gubernativa dada en base a ese proyecto y a lo establecido en la Ley de Arrendamientos Urbanos, reclamación de daños y perjuicios que limitan a aquéllos cuya existencia tiene suficiente prueba, unos que son de cuantía ya fijada al formular su demanda como son los de honorarios del arquitecto, derechos obvenacionales correspondientes al proyecto, visado del Colegio de Aparejadores, derechos municipales por la licencia, pólizas y honorarios notariales por el acta de requerimiento a los inquilinos, y otros, cuya cuantía no es determinable y habría de efectuarse en ejecución de sentencia, como son los alquileres dejados de percibir por desalojo de los arrendatarios, en agosto de 1963, de sus respectivos locales, y hasta que tuvo lugar la ocupación del inmueble, tomando como base esas fechas y la renta mensual de cada uno de los locales, *pretensión que es de estimar fundada en cuanto a los conceptos comprendidos en el primer grupo*, con la salvedad que más adelante se puntualiza, por corresponder a la realidad de la situación de la finca antes de empezar la tramitación del expediente de expropiación, y también con anterioridad a la Orden ministerial de la Vivienda de 27 de enero de 1964, que aprobó la delimitación del Polígono, y hallarse acreditado su importe mediante documentos aportados con la demanda y no impugnados por el representante de la Administración.» (*Sentencia de 18 de diciembre de 1972, Sala 5.ª, Ref. 5.093.*)

Jorge NONELL GALINDO
Juan PRATS CATALÁ

