

2. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) Normas: a) Reglamentos ejecutivos: lo son los que modifican a otro ejecutivo y precisan, por tanto, dictamen previo del Consejo de Estado; b) Reglamentos independientes. Concepto y objeto: sólo pueden contener normas de organización o regular relaciones de supremacía especial; c) Precedente administrativo. Supuesto en el que, por excepción, se aplica el principio de igualdad ante la Ley en contra de norma legal existente.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) *Distinción entre norma y acto administrativo*: el criterio diferenciador es el carácter ordinal de la norma frente al carácter ordenado del acto. B) *Invalidez: desviación de poder. Concepto y prueba*. C) *Acto administrativo tácito: silencio administrativo positivo. El «dies ad quem» para la producción del silencio será el de imposición en la oficina de Correos del escrito de notificación, sin tener relevancia a este efecto el día de la recepción material por el interesado*. D) *Característica modal accesoria en el acto administrativo de licencia*. E) *Actos de trámite: lo es el que dispone la prosecución de las diligencias previas en vía gubernativa, sin que decida directa o indirectamente el fondo del asunto*.—III. CONTRATOS: *Adjudicación: deberá ajustarse exactamente a las condiciones generales del Pliego*.—IV. DOMINIO PÚBLICO: A) *Viario*: a) Caminos públicos y caminos privados: doctrina general sobre ambos conceptos; b) *Colindantes con la vía pública*. Tienen acceso a la vía, de modo que la privación o simple limitación del acceso genera derecho a indemnización; c) *Las calles y plazas se presumen públicas independientemente del sostenimiento de los servicios por los propietarios de las urbanizaciones*. B) *Deslindes. Deben hacerse con base y respeto a las situaciones de propiedad o posesión de los particulares, sin desconocer la realidad de los títulos inscritos en el Registro*.—V. TRABAJO: *Crisis laboral. La Administración es competente para denegar la autorización de crisis, pero nunca para declarar la existencia de cesión, traspaso o venta de la industria, ni mucho menos para declarar la obligación de subrogación en los contratos laborales*.—VI. PROPIEDAD INDUSTRIAL: A) *Modelo de utilidad. La omisión del dictamen de la Sección Técnica del Registro de la Propiedad Industrial deja de ser necesario en los supuestos excepcionales en que la falta es imputable a la propia actuación administrativa y la cuestión no tiene carácter técnico*. B) *Marca internacional. El consentimiento del primitivo concesionario constituye una modalidad del concepto genérico de renuncia de derechos*.—VII. AGUAS: *Minero-medicinales. Naturaleza y régimen de su propiedad*.—VIII. ORDEN PÚBLICO: A) *Actos contarios*: a) Acto que no supone alteración de precios ni de la regularidad de los abastecimientos; b) Es acto contrario la reducción del servicio de transporte público de viajeros por la Compañía concesionaria, contribuyendo a fomentar el malestar que pretendía crearse en aquel día por octavillas subversivas. B) *Procedimiento*: a) La «notoria incapacidad económica apreciable por la Autoridad» no otorga una facultad discrecional a la Administración, sino que se trata de un concepto jurídico indeterminado; b) Diferencia entre «pobreza legal» y «notoria incapacidad económica»; c) Rechazada la excepción de «notoria incapacidad económica», el recurrente puede efectuar el depósito previo, incluso según la primitiva versión de la Ley de Orden Público.—IX. ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN: A) *Prueba. Queda a la discrecional apreciación del Instructor en el procedimiento sancionador por faltas de circulación*. B) *Prescripción de infracciones: no es doctrina general la aplicación a*

éstas del plazo de prescripción señalado para las faltas. C) *Decomiso de mercancía adulterada: no es admisible que haya de sustituirse, en el caso de imposibilidad de llevarla a cabo, por el abono del valor que a la misma se asigne.* D) *Resoluciones motivadas: se cumple la exigencia de la motivación en cuanto la Resolución sancionadora acepta íntegramente la propuesta del Instructor que se da por reproducida.*—X. URBANISMO: A) *Protección del paisaje. Es necesario la existencia en cada caso de norma previa que con la concreción suficiente habilite a la Administración para limitar los derechos de los particulares en aras a la protección del paisaje.* B) *Licencias: a) Procedimiento. La denuncia de la mora, ante la Comisión Provincial de Urbanismo determina el cese de la competencia municipal, de modo que después de tal denuncia de mora no puede el Ayuntamiento emitir resolución expresa; b) La ausencia de previa reparcelación impide el otorgamiento de licencias de edificación en aquellos casos en que éstas hagan imposible la futura reparcelación. C) Edificación forzosa. Desproporción con la altura corriente en la zona: concepto jurídico indeterminado. Doctrina general sobre el mismo. D) Declaración de ruina: doctrina general. E) Edificaciones ruinosas: doctrina general sobre la declaración de ruina en los casos de necesidad de demolición, daño no reparable técnicamente por medios normales y ruina parcial. F) Reparcelación. Su ausencia impide el otorgamiento de licencias en aquellos casos en que de éstas se derive la imposibilidad futura de reparcelar. G) Planeamiento: a) De iniciativa particular. Aprobación inicial: el órgano competente debe examinar, además de las condiciones formales, la adecuación del contenido del plan propuesto con el ordenamiento urbanístico vigente; b) Planes anteriores a la Ley del Suelo. Si no contienen las determinaciones y elementos señalados en el artículo 9 de la Ley, no equivalen a verdaderos planes de ordenación, por lo que puede considerarse sin planificar el municipio que cuente sólo con planes de esta clase; c) Aprobación provisional. No puede dejarse sin efecto por el propio Ayuntamiento que la otorgó prescindiendo de los procedimientos formales establecidos para la revisión de oficio. H) Acción pública. Plazo para recurrir: doctrina general. I) Acciones y recursos. Posibilidad y alcance del recurso indirecto contra Planes y normas: doctrina general. J) Organización administrativa del Urbanismo. Relaciones de tutela y jerarquía entre los distintos entes y órganos competentes en la materia. Manifestaciones de la relación jerárquica entre los distintos órganos urbanísticos de la Administración del Estado. K) Obras de seguridad, salubridad y ornato público. Extensión respectiva de las competencias en la materia, de la Delegación de la Vivienda y del Ayuntamiento. L) «Calles particulares.» Las calles y plazas se presumen públicas con independencia de que el sostenimiento de los servicios recaiga en los propietarios de la urbanización.*

—XI. MONTES: A) *Recuperación posesora por la Administración. Puede realizarse perfectamente a través de la vía sancionadora.* B) *Deslinde. Procedimiento: informe de la Dirección General de lo Contencioso innecesario.*—XII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: *Tutela y jerarquía: concepto.*—XIII. ADMINISTRACIÓN LOCAL: A) *Tasas provinciales. Se declara la obligación de las entidades que cubran el seguro obligatorio de automóviles de satisfacer los gastos derivados de accidentes de circulación, sin necesidad de previa declaración de responsabilidad, a virtud de culpa civil o penal del conductor, siempre que se trate de tasas exigidas por la Administración Pública.* B) *Bienes comunales. Concepto y supuestos de bienes comunales admitidos por la jurisprudencia.*—XIV. MOVIMIENTO NACIONAL: *Prosigue la doctrina tradicional de que el Movimiento no es Administración Pública y en consecuencia no se hallan sus actos en materia de personal sometidos a la fiscalización de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*—XV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: *Procedimiento sancionador. Pliego de cargos: doctrina general. No tiene carácter preclusivo y en consecuencia puede rectificarse y ampliarse con anterioridad a la propuesta de resolución.*—XVI. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A) *Naturaleza, extensión y límites: a) No cabe a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa hacer declaraciones genéricas sobre situaciones futuras o potenciales; b) Vicios de forma y principio de economía procesal. Doctrina general. Los vicios de forma sólo determinan imposibilidad de entrar a decidir sobre el fondo cuando falten los elementos necesarios para una correcta decisión; c) Inadmisibilidad de los actos del Movimiento. B) Objeto. Re-*

curso indirecto contra disposiciones generales. Alcance: no es procedente declarar con carácter general, a través de este recurso, la validez o nulidad de la disposición general. C) Causas de inadmisibilidad: a) «Litis pendencia.» Es causa de inadmisibilidad, a pesar de no figurar entre las comprendidas en el artículo 82 de la LJCA; b) Falta de reposición previa. Inadmisibilidad por interposición prematura del recurso contencioso-administrativo, al no haber transcurrido el plazo de un mes ni existir resolución expresa. Defecto insubsanable; c) Incompetencia. Distinción entre la que es por razón de los actos combatidos y la que opera sobre la Administración con causa en la clase de materia a que afectan los pronunciamientos acordados por la misma; d) Actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes. Requisitos para estimar la existencia de identidad entre el acto recurrido y el anterior definitivo y firme; e) Actos expresamente excluidos de la vía contencioso-administrativa. La expresión «sin ulterior recurso» se contiene frecuentemente en las disposiciones administrativas se refiere únicamente a la vía gubernativa; f) Interposición extemporánea. No rehabilita el plazo el que el Juez de Instrucción estime la existencia de cuestión prejudicial contencioso-administrativa, en un proceso penal por delito de desobediencia, motivado precisamente por el no cumplimiento de las órdenes que el recurrente intenta combatir; g) Falta de reposición previa. No se halla exceptuada de recurso de reposición la impugnación directa de disposiciones generales en el supuesto del párrafo 3.º del artículo 39 de la LJCA. D) Legitimación: a) Interés directo. Lo tiene una Asociación de Amigos del País para la defensa del paisaje; b) Interés directo. Lo tiene la Organización Sindical recurrente, referido a asuntos de los diferentes Sindicatos y Entidades nacionales. E) Representación: Poder recibido del Delegado Nacional de Sindicatos. F) Competencia de las Salas: Interpretación del artículo 10, 1, c) de la LJCA. G) Procedimiento: Emplazamiento de demandados y coadyuvantes. Defectos en la publicación del anuncio de interposición del recurso. Consecuencia: nulidad de lo actuado.

I. FUENTES

A) Normas.

a) *Reglamentos ejecutivos: lo son los que modifican a otro ejecutivo y precisan, por tanto, dictamen previo del Consejo de Estado.*

«El Decreto aprobatorio del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial es o merece la conceptualización jurídica de Reglamento ejecutivo de una Ley tal como se explicita en su preámbulo y se deduce de la declaración contenida en el artículo 1.º del texto reglamentario en relación con lo preceptuado en la disposición adicional primera de la Ley y de la conducta seguida por la Administración al someter el proyecto de Reglamento a dictamen del Consejo de Estado, en razón de lo dispuesto en el apartado 6, artículo 10, de la Ley de Régimen Jurídico, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 17, número 6, de la Ley Orgánica del Consejo, por tratarse de audiencia preceptiva, cuya omisión implicaría la nulidad que una reiterada jurisprudencia ha proclamado en base de lo normado por los artículos 53, número 5, y 47, número 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo; mas la necesidad de tal informe no viene tan sólo referida al procedimiento de elaboración del Reglamento ejecutivo en su primitiva versión, sino que las modificaciones que imponga o

exijan las nuevas necesidades sociales han de someterse a los mismos trámites, ya que cuando se modifica o sustituye por el nuevo el anterior Reglamento (y esto vale igual para un solo precepto que para toda una disposición) se está también, por imperativo institucional, ejecutando o desarrollando la Ley básica u originaria, con lo cual se afirma que el Reglamento que modifica a uno anterior ejecutivo merece igual calificación jurídica, precisando en consecuencia dictamen previo del Consejo de Estado, ya que como se sostiene en la sentencia de la Sala de 22 de abril de 1974 es o debe ser vinculante el principio de "contrarius actus" que obliga que la nueva disposición derogatoria o modificatoria se elabore siguiendo los mismos trámites que ésta, de conformidad con un criterio inalterable que encuentra su apoyo en una vieja norma contenida en la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 1860.» (Sentencia de 4 de noviembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4878.)

b) *Reglamentos independientes.* Concepto y objeto: sólo pueden contener normas de organización o regular relaciones de supremacía especial.

«Por tanto, solamente será necesario diferenciar su verdadero carácter en relación con los llamados reglamentos independientes, o sea, los dictados por la Administración en ejercicio de la genérica potestad reglamentaria que, sujetos también al respeto de las Leyes formales que como cualquier norma inferior no pueden vulnerar, no se dictan sin embargo para ejecutar o desarrollar una concreta Ley o alguno de sus preceptos, o sea, tanto total como parcialmente y lo mismo, como señala la sentencia citada de 22 de abril de 1974, si se trata de desarrollarla, completarla, aplicarla, pormenorizarla o ejecutarla mediante el Reglamento y cualquiera que sea la terminología al efecto utilizada de la propia Ley; de suerte que la distinción se halle solamente en que éstos son Reglamentos dictados para ejecutar y desarrollar directamente una Ley, aunque desde el punto de vista de su contenido propio y de las razones últimas de su producción los Reglamentos independientes se dicten en la esfera propia de la Administración, o sea en la de su organización, y, a lo más, en las llamadas relaciones de supremacía especial, puesto que los dirigidos a regular la actividad general de los administrados solamente pueden producirse como complemento de la Ley, de la que reciben su potestad y su fuerza normativa.» (Sentencia de 17 de noviembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4402.)

c) *Precedente administrativo.* Supuesto en el que, por excepción, se aplica el principio de igualdad ante la Ley en contra de norma legal existente.

«Sin desconocer el precepto genérico contenido en el artículo 5.º del Código Civil, que como todos los del título preliminar es de apli-

cación a toda clase de Leyes o disposiciones legales, ni las reiteradas declaraciones jurisprudenciales, señalando que *el principio de igualdad ante la Ley debe entenderse siempre en relación con aquellos actos que son conformes con el ordenamiento jurídico, y que el hecho de que en algún caso anterior se haya infringido el ordenamiento jurídico no justifica posteriores infracciones, sin embargo, en supuestos excepcionales, la misma Jurisprudencia ha hecho una interpretación amplia de dicho principio—sentencias, por ejemplo, de 28 de mayo de 1963, 3 de abril de 1965, 17 de mayo de 1967, 19 de octubre y 13 de noviembre de 1971—, entre las que es de destacar la de 19 de octubre de 1971, que precisamente contempla el caso de una antigua Ordenanza no revisada, llegando incluso, repetimos, a la aplicación del principio de igualdad ante la Ley, en oposición a la norma contenida en la Ordenanza; pues bien, si tenemos en cuenta que la Ordenanza cuya aplicación se pretende en este caso data del año 1912; que la misma no ha sido objeto de la revisión prevista en la Ley del Suelo; que por los tipos de construcción propios de la época en que fue concebida, el balcón abierto era la forma corriente de voladizo y las técnicas de construcción entonces utilizadas no los permitían con la amplitud actual; que la limitación de vuelo que en aquellas Ordenanzas se estableció, de 0,50 metros en el piso principal y 0,65 en los restantes, ha sido total y absolutamente inaplicada en el municipio de Lalín, según se deduce de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, y se comprobó en la diligencia de reconocimiento judicial, concediéndose siempre con arreglo a lo solicitado, bien que con mayor amplitud en las modernas y voluminosas construcciones realizadas de un tiempo a esta parte: las consecuencias ciertamente imprevisibles que se podrían originar como consecuencia de una serie de reclamaciones en aluvión con el mismo fundamento; y, sobre todo, la circunstancia singularmente relevante de que, según refleja la diligencia de reconocimiento judicial, los propios voladizos de la casa del recurrente rebasan los límites fijados en la Ordenanza, cuya aplicación pretende imponer a los demás, son circunstancias que en este caso justifican la aplicación de dicho principio, cautelosa y excepcionalmente reconocido por la Jurisprudencia, incluso en supuestos de existencia de norma legal, lo que hace desestimable la pretensión principal de fondo.» (Sentencia de 6 de noviembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4352.)*

II. ACTO ADMINISTRATIVO

A) *Distinción entre norma y acto administrativo: el criterio diferenciador es el carácter ordinamental de la norma frente al carácter ordenado del acto.*

«Aunque los posibles afectados más directos del cambio selectivo se concreten en número reducido, ello no empece para el carácter

que se debe atribuir a la disposición que nos ocupa, ya que, como es sabido, *la distinción entre norma y acto administrativo no viene establecida modernamente en función de la generalidad o no de sus destinatarios, sino en la condición ordinamental de la primera, frente al carácter ordenado del segundo, en el que ciertamente priva lo concreto, singular, o particular*, como se destaca en la sentencia de esta Sala de 13 de mayo de 1972, pero sin que ello sea incompatible con la existencia de actos de múltiples destinatarios, o incluso de destinatarios, indeterminados *a priori*.» (Sentencia de 27 de octubre de 1975, Sala 5.ª, Referencia 3616.)

B) *Invalidez: desviación de poder. Concepto y prueba.*

«Los recurrentes alegan una última causa de nulidad de la resolución recurrida, al entender que la misma ha sido dictada con manifiesta desviación de poder, cerrando con ello el abanico de sus posibilidades impugnatorias; pero *si esta desviación de poder, que supone la indagación hasta lo más profundo de la actividad administrativa, hasta llegar a una fiscalización de los móviles que presidieron la actuación de los administrados, requiere para que se dé, una acomodación sólo aparente con la legalidad administrativa extrínseca o formal, pero en contradicción con el cauce ético y moral que está obligada a seguir la Administración en sus actuaciones, e implica un juicio comparativo entre el fin específico que ha de ser de interés público o general, a que vaya encaminado el precepto concreto del ordenamiento jurídico que se aplica mediante el acto y el fin que haya perseguido el Organismo administrativo al ejercitar la potestad que le está conferida, tendrá el referido vicio que ser demostrado y debidamente probado, prueba que será muchas veces dificultosa y que no requerirá un estricto carácter formal, pero deberá crear una convicción moral en el juzgador*, a la que ciertamente no puede llegarse en este caso, ya que si la finalidad perseguida por el legislador, al possibilitar el derribo de viviendas que cuenten más de cien años de antigüedad, es aumentar el número de viviendas y evitar que perduren aquellas que no reúnan las debidas condiciones en cuanto a higiene, seguridad y grado de conservación, no cabe duda que esta finalidad fue la perseguida por la resolución del señor Gobernador Civil de Orense, confirmada luego por la Dirección General de Política Interior, sin que de todo lo actuado se pueda deducir el más mínimo indicio sobre la existencia de cualquier otro móvil diferente del señalado y, *si bien es cierto que la posibilidad de derribo y consiguiente reedificación puede suponer un beneficio económico para los interesados en el derribo, ello no puede impedir que aquél se autorice, ya que si la actuación administrativa promueve el interés público, éste no se desnaturaliza ni se desvaloriza, por la existencia de un beneficio privado, siempre que éste no se haya convertido en el norte y guía del actuar administrativo*, que en una comparación entre el interés privado (la permanencia en los arrendamientos) y el público (aumen-

to de viviendas y saneamiento urbano) ha optado, de acuerdo con la estricta legalidad, por este último, por lo que procede la desestimación de la última causa de nulidad alegada.) (*Sentencia de 27 de junio de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3716.*)

C) *Acto administrativo tácito: silencio administrativo positivo. El «dies ad quem» para la producción del silencio será el de la imposición en la oficina de Correos del escrito de notificación, sin tener relevancia a este efecto el día de la recepción material por el interesado.*

«En el caso presente no han concurrido los requisitos imprescindibles para que entrara en juego aquel supletorio y excepcional mecanismo legal, toda vez que, como se sigue clarísimamente y sin lugar a dudas al constatar que antes del transcurso del plazo de un mes desde la fecha de presentación del escrito ante la Comisión Provincial de Urbanismo—el 4 de agosto 1971—, este Organó resolvió desfavorablemente la petición de licencia—reunión del 20 de dicho mes—, y procuró cumplida y debidamente a la notificación de su decisión al interesado—salida del traslado en 2 septiembre e imposición por certificado en la Oficina de Correos al día siguiente 3, cuando más—, falta evidentemente el presupuesto básico de la inactividad administrativa—pasividad de la Administración que, reprochable en cuanto injustificado incumplimiento del deber legal de resolver, tiende a prevenir y corregir esa presunción con función de garantía asignable por naturaleza al silencio administrativo—, que es, obviamente, elemento constitutivo de esta institución sin cuya efectiva concurrencia no puede aplicarse la misma ni, consiguientemente, entenderse producidos sus naturales efectos, por todo lo cual, y no sin dejar constancia de la extremada debilidad de que adolece el argumento esgrimido por la parte actora concerniente a la entrega y recepción de la comunicación postal en 7 septiembre, por cuanto que, sobre la insignificante trascendencia que cabría atribuir razonablemente a un simple y exiguo retraso del correo, y además de la manifiesta y enorme desproporción de la consecuencia propugnada por aquélla, muéstrase con toda claridad en el expediente cómo la Comisión Provincial de Urbanismo cuidó oportuna y exactamente, o sea, dentro del plazo legal y en forma hábil prevista en el Ordenamiento, de trasladar al interesado la correspondiente comunicación de su decisión de suerte que, si no pudiese incurrirse en trato discriminatorio perjudicial respecto del otorgado al administrado a quien se le reconoce por fecha oficial válida y eficaz de sus escritos o instancias la de su presentación en la Oficina de Correos y no la de su recepción en la Dependencia administrativa a la que se dirijan, ha de afirmarse que así cumplió adecuadamente su deber de notificación, procede concluir que carece de todo fundamento la invocación hecha por la Sociedad recurrente al silencio administrativo positivo para pretender el reco-

nocimiento a su favor de una licencia que verdaderamente por este título no ha llegado a tener existencia en Derecho.» (*Sentencia de 29 de septiembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4541.*)

D) *Característica modal accesoria inserta en el acto administrativo de licencia.*

«Siendo la indicada licencia de importación que ampara la entrada en España de 500 toneladas métricas de aceite de cacahuete procedente de la India, mercancía que tuvo su ingreso por la Aduana de Barcelona, y en donde figura una cláusula del tenor literal siguiente: «en el supuesto de que en la liquidación definitiva de los derechos de Aduana le sea aplicado el derecho transitorio autorizado por el Decreto 181 de 1962, 25 de enero de este año, el titular de esta licencia queda obligado a pagar a Comisaría de Abastecimientos y Transportes la diferencia entre dicha liquidación y la que le correspondería de haberse aplicado el derecho establecido del 5 por 100 en el Arancel de Aduanas aprobado en el Decreto 999 de 1960»; *tal cláusula no constituye efectivamente una exacción parafiscal, ni tampoco una estipulación contractual, como se ha estimado por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, sino sencillamente se está en presencia de una de característica modal accesoria inserta en el acto administrativo de la licencia en el ejercicio de las facultades que asisten a la Administración para discrecionalmente limitar los efectos de la autorización, cuando la emisión de ésta no es obligatoria según la Ley... Su verdadera naturaleza jurídica se acomoda, más que a las características esenciales de una estipulación contractual, como en las actuaciones administrativas se ha insinuado, a las de una cláusula accesoria inserta en una autorización administrativa que restringe y condiciona el uso de la licencia en ella otorgada a la aceptación y cumplimiento de una carga, lo que habla por sí mismo de su condición modal; configurada así la naturaleza de la mentada cláusula, es vista su eficacia legal pues si la esencia del acto administrativo de autorización está en la valoración funcional, que la Administración hace, de la oportunidad del ejercicio de un derecho, nada se opone sino que por el contrario, de dicha valoración funcional de la Administración deriva la posibilidad de limitar o condicionar, mediante la inserción de otros elementos accidentales, la autorización que se otorga.» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 5008.*)*

E) *Actos de trámite: lo es el que dispone la prosecución de las diligencias previas en vía gubernativa, sin que decida directa o indirectamente el fondo del asunto.*

«Examina, que la resolución combatida en este litigio, no resuelve directa ni indirectamente el fondo del asunto, ni hace imposible o suspenda la continuación del procedimiento, por limitarse a ordenar la prosecución de unas diligencias previas en vía gubernativa y para

el supuesto de que se patentizasen responsabilidades por la Entidad promotora hoy recurrente, en estas circunstancias podía llegarse a la apertura del correspondiente expediente sancionador, que permita investigar, descubrir y declarar las posibles infracciones al régimen legal de viviendas de renta limitada del primer grupo, lleva consigo que se está en presencia de un acuerdo de trámite o interlocutorio, habida cuenta de que el contenido de una decisión administrativa ha de determinarse por los pronunciamientos de su parte dispositiva y no por las razones o argumentos que para dictarla se invoquen, y así cristalizarse en aquélla.»

* * *

«No empecé a la tesis sustentada, los alegatos que para desvirtuar la causa de inadmisibilidad invocada formula la parte demandante en su escrito de conclusiones, y esto, en razón, a que si bien en la notificación que con la predicha parte se realizó de la resolución del Ministerio de la Vivienda de 7 de diciembre 1968, se expresan los recursos procedentes contra ella, no lo es menos que reiteradamente ha declarado la doctrina jurisprudencial que la naturaleza legal de un acto administrativo y las consecuencias que de ella se derivan, deben ligarse a su calificación sustancial según sus condiciones intrínsecas, y no arrancándolas de las indicaciones puramente literales o mecánicas, consignadas en virtud de precepto que al encaminarse in genere a la completa notificación del acto, ni puede transformar por sí aquella naturaleza jurídica propia, ni pueden abrir vías procesales que excedan de las normas generales establecidas con el indicado fin en la Ley; careciendo de alcance vinculante para alterar la terminante disposición del artículo 37, número 1.º de la Ley fundamental de esta Jurisdicción.» (Sentencia de 14 de noviembre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4934.)

III. CONTRATOS

Adjudicación: deberá ajustarse exactamente a las condiciones generales del Pliego.

«La corporación se encuentra vinculada por las condiciones fijadas en el Pliego (a tenor del artículo 21, párrafo 2.º del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales) que constituyen el modo de delimitar el objeto y requisitos contractuales y de determinar la admisibilidad de las propuestas y su relativa comparación en cuanto a la conveniencia de cada una para el interés público, pero también los licitadores quedan vinculados y deben ajustarse a ellas según el propio precepto sin que puedan en cambio mejorar la proposición ni alterar las circunstancias de su oferta una vez conocidas las de los

demás (art. 21 núm. 5.º), lo que sin duda es compatible con la posibilidad reconocida en el concurso de sugerir modificaciones según el artículo 40 número 2, porque éstas deben tener lugar en la propuesta y sin alteración de aquellas condiciones del pliego; de tal suerte que no será permitido a la Corporación, vinculada por esas concurrentes prescripciones, verificar una vez abiertas las plicas la adjudicación de modo que altere las condiciones generales ni tampoco la oferta del adjudicatario porque ello equivale a modificar unilateralmente el contenido del contrato, y cuando, como en este caso, tuvo lugar en la adjudicación definitiva, a contratar en términos diferentes de los estipulados (puesto que es en ese acto cuando el contrato se perfecciona a tenor del artículo 45); lo cual no sólo tiene trascendencia en relación con el contratista seleccionado sino que también afecta al interés de los demás licitadores en cuanto caso de haber conocido las nuevas condiciones hubieran podido formular de modo distinto sus ofertas ajustándose a aquéllas; en definitiva, que ese modo de actuar encierra sin duda una posibilidad encubierta de contratación directa en contra de los requisitos reglamentarios y un margen abierto a la violación de las normas de selección de contratistas y en consecuencia una infracción de los principios y normas citados que comporta su anulabilidad.» (Sentencia de 24 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4159.)

IV. DOMINIO PÚBLICO

A) Viario.

a) Caminos públicos y caminos privados: doctrina general sobre ambos conceptos.

«Respecto de los llamados "caminos rurales", a los que se refieren los artículos 107 b) y 124 d) de la Ley de Régimen Local, para insertarlos, como dice la sentencia del Tribunal Supremo del 28 de abril 1960, en el marco de la específica competencia municipal, es reiterada la doctrina jurisprudencial (según muestran, entre otras, las sentencias, junto a la citada, del 5 de julio 1961, 10 diciembre 1963, 30 octubre 1965, 25 mayo 1966 y 29 marzo 1969) que reconoce a la Administración Municipal la potestad de autorrecuperación de la posesión pública en los términos que definen los artículos 404 de la Ley de Régimen Local y 55 del Reglamento de Bienes, mas es equivocado colegir que este régimen se refiere a todos los «caminos», y, de aquí, en un razonar indiferenciado, atraer al campo de lo administrativo, la defensa del uso que se realice por los particulares para llegar, a través de caminos, a sus predios, impidiendo perturbaciones de aquel uso; y es que distintos de los «caminos rurales», sometidos al régimen público, existen los caminos privados, como expresión de una servi-

dumbre en suelo ajeno o como tolerancia del dueño por el que aquél discurre, o como situación fáctica ajena a la idea de lo público, supuestos todos que caen fuera del ámbito de la potestad que dicen los artículos 404 de la Ley de Régimen Local y 55 del Reglamento de Bienes, pues, como bien se comprende, sólo sobre el dominio público podrá ejercerse aquella potestad al modo de una autoprotección interdicial o de una autorreivindicación demanial.

Cuando se trata de caminos que unen núcleos urbanos o vías de circulación, insertándose en la red viaria local, podrá decirse, en tanto no se declare lo contrario jurisdiccionalmente, que aquéllos caen bajo la protección que acabamos de decir; pero tratándose de caminos para comunicarse con unas parcelas de cultivo, aunque es cierto que es admisible que existan «caminos rurales» (esto es, públicos) con esta finalidad, según se recoge en la Sentencia del 28 de abril de 1960, aquella conclusión puede quebrar, pues pueden tener la naturaleza de caminos privados (y aun constituir una servidumbre de paso), protegibles ante la jurisdicción civil si es que, indebidamente, se perturba el uso privado; y no bastará para colegir la naturaleza pública que una reiteración de testimonios acredite que por dicho camino atravesando una finca ajena se pasa frecuentemente o que distintos propietarios o cultivadores le utilizan desde antiguo para llegar a sus heredades, o que el Catastro, con reconocida importancia en lo topográfico, señale que un camino conduce desde una vía pública a una parcela privada, porque el dato que constatan aquellos testimonios o este Servicio es, meramente, de la existencia del «camino», mas en modo alguno, de su naturaleza.» (Sentencia de 14 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4574.)

b) *Colindantes con vía pública. Tienen derecho al acceso a la vía, de modo que la privación o simple limitación del acceso genera derecho a indemnización.*

«Cuestión que ha de juzgarse partiendo de la norma general de que los dueños de los edificios, en régimen de propiedad ordinaria o en el de propiedad horizontal, y los que lo habitan tienen derecho al acceso a la "vía pública", hasta el punto, de que si el interés público exigiera la supresión de la "vía pública", podrán aquéllos obtener el justo resarcimiento—art. 28 del Reglamento de Obras Municipales y 53, 4) de la Ley del Suelo—, resarcimiento que también procedería en caso de que la variación de la nivelación privara al edificio—o una parte del mismo con salida independiente a vía pública—, de este acceso, aunque conservara otro, porque reconocido el derecho sobre la vía pública, en el sentido explicado, la indemnización procederá tanto en los casos extremos de privación de todo acceso, como en los de limitación de estos accesos.» (Sentencia de 31 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4255.)

c) *Las calles y plazas se presumen públicas independientemente del sostenimiento de los servicios por los propietarios de las urbanizaciones.*

«Después de los artículos 67, número 3 a) y 114 de la Ley del Suelo, el carácter obligatorio de la cesión para viales, y la afectación de éstos a calles y plazas, comporta, respecto de los mismos, y a salvo supuestos excepcionales, como pudieran ser algunas calles interiores, su titularidad pública, y, por ende el uso común general, y no el uso privativo, acotado; y si a esta normalidad de la titularidad demanial —y uso general que corresponde a las "calles"— además de implícita en todo trazado de "viales", se reconoce expresamente en el Plan Parcial Punta Oeste de Llorell, pues su trazado vial se enlaza con el del Plan Parcial de Santa María, la tesis de las "calles particulares" se desvanece, a lo que no se arguya la resistencia municipal a reconocer esta calificación, pues es producto de una confusión entre la titularidad de las "calles" y el sostenimiento de los servicios de las mismas, y es que nada obsta a que sin perjuicio de la titularidad municipal, asuman los propietarios—en todo o en parte—el sostenimiento de los servicios, para lo que el artículo 41, número 2 c) de la Ley del Suelo —como se tiene presente en el artículo 6.º del Decreto de 30 de junio de 1966— arbitra un cauce.» (Sentencia de 22 de octubre de 1975, Sala 4.º, Ref. 4647.)

B) *Deslindes. Deben hacerse con base y respeto a las situaciones de propiedad o posesión de los particulares, sin desconocer la realidad de los títulos inscritos en el Registro.*

«Pues si bien los expedientes de deslinde no prejuzgan cuestiones de propiedad, centrándose en la órbita posesoria únicamente, la delimitación de los terrenos objeto de cada deslinde no puede hacerse discrecionalmente por la Administración, sino con base y respeto a las situaciones de propiedad o posesión de los particulares en la forma que resulte acreditada por medios probatorios o antecedentes documentales bastantes para justificar legalmente tales situaciones; por lo que no cabe desconocer la realidad de los títulos dominicales inscritos en el Registro de la Propiedad ostentados por el Ayuntamiento recurrente.» (Sentencia de 18 de noviembre de 1975, Sala 4.º, Ref. 4914.)

V. TRABAJO

Crisis laboral. La Administración es competente para denegar la autorización de crisis, pero nunca para declarar la existencia de cesión, traspaso o venta de la industria, ni mucho menos para declarar la obligación de subrogación en los contratos laborales.

«A tenor del artículo 76, número 7.º de la LCT, texto refundido de 26 de enero de 1944, la cesación de la empresa en su actividad, fun-

dada en crisis laboral o económica, es causa de la extinción del contrato de trabajo "siempre que haya sido debidamente autorizada", autorización previa que es competencia de la Administración Laboral a tenor del Decreto de 26 de enero de 1944, cuyo artículo 1.º se refiere a la "previa autorización de los Organismos competentes del Ministerio de Trabajo" como requisito para que la empresa suspenda o cese en su actividad y para dar por extinguidas las relaciones laborales con el personal, atribuciones de la Administración en la materia que por tanto se limitan al otorgamiento de dicha previa autorización: no así cuando por el contrario "la suspensión o cesación de las actividades de la empresa derive de ventas, traspaso u otro negocio jurídico que origine la continuidad de la misma por los nuevos titulares", como también señala el citado precepto reglamentario en que, por no terminar el contrato de trabajo según el artículo 79 de la Ley "quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones del anterior", no puede reconocerse a la Administración competencia más que para denegar la autorización de crisis laboral, pero no para definir la existencia de una de las situaciones citadas, y por supuesto en modo alguno para pronunciarse acerca de los efectos de la presunta subrogación de una empresa en los contratos laborales de otra, puesto que ello (aparte no comprendido en las facultades del precepto citado) constituye de modo evidente, no sólo una aplicación del artículo 79 de aquella Ley a la que en esos casos expresamente se remite el artículo 1.º del Reglamento sino un conflicto jurídico singular entre empresarios y trabajadores (o a lo sumo, entre dos empresas) acerca del cumplimiento de derechos y obligaciones derivados del contrato de trabajo, es decir, materia claramente propia de la competencia de la Jurisdicción del Trabajo, a tenor del artículo 1.º del Texto Articulado II de la Ley de 28 de diciembre de 1963, de Bases de la Seguridad Social puesto que se trata de un conflicto en que, a la referida calidad de las personas, se une el hecho de que la materia es laboral.» (Sentencia de 4 de julio de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3812.)

VI. PROPIEDAD INDUSTRIAL

A) *Modelo de utilidad. La omisión del dictamen de la Sección Técnica del Registro de la Propiedad Industrial deja de ser necesario en los supuestos excepcionales en que la falta es imputable a la propia actuación administrativa y la cuestión no tiene carácter técnico.*

«La Asesoría o Sección Técnica del Registro de la Propiedad Industrial está particularmente dotada para examinar la forma y la calificación de los modelos presentados a inscripción e informar sobre el alcance de las oposiciones formuladas en su contra y, en suma, para dictaminar debida y suficientemente sobre cuantos aspectos técnicos demanda la recta aplicación de los preceptos legales vigentes en esta materia, por lo que la Ley confiere a dicha Sección una relevante

intervención técnica oficial de asesorar al Registro sobre cuestiones técnicas, y la jurisprudencia atribuye a dicho informe de la Sección Técnica el carácter de preceptivo, pero si la Administración o sea el Registro, no ha estimado necesario el dictamen de la Asesoría Técnica y el propio representante de la Administración no ha considerado esencial la omisión de dicho trámite ante el Tribunal de 1.ª Instancia puesto que por primera vez renuncia haberse omitido ese trámite en el escrito de alegaciones presentado en trámite de instrucción de la presente apelación, y, por otra parte resulta que los modelos enfrentados han pasado por la primera instancia de este recurso por el tamiz de los informes periciales y del emitido por el perito nombrado por insaculación como asimismo del informe aportado al expediente administrativo por la Sección de Modelos y examen del resto de la prueba practicada resulta que la cuestión a resolver no tiene el carácter o naturaleza de ser eminentemente técnica por no precisarse de la técnica para determinar las semejanzas o diferencias de los modelos en pugna por ser apreciables con arreglo a la sana crítica en modo alguno puede estimarse que la omisión del dictamen de la Sección Técnica en estos supuestos excepcionales en que es imputable la falta a la propia actuación administrativa y la cuestión no tiene un eminente carácter técnico, el informe deja de ser necesario y esencial, ninguna necesidad existe de tal informe a pesar de la oposición, como el propio Registro así lo estimó considerándolo innecesario para resolver el expediente como también el abogado del Estado no lo consideró necesario para resolver la cuestión suscitada en la primera instancia de esta vía jurisdiccional con buen criterio dada la ausencia de complejidad de los registros en colisión, pues, la línea jurisprudencial que marca la obligatoriedad del informe de la Sección Técnica ha de interpretarse no en su literalidad sino sólo en todos los supuestos de oposición en que el sustrato técnico lo requiera, por ser manifiesto que cuando el objeto sobre el que recae el modelo de utilidad es tan sencillo como es el que se discute en el recurso a que esta apelación se refiere, un equipo para higiene dental, un cepillo y un tubo dentífrico de muy simple funcionamiento el asesoramiento técnico es innecesario por no precisar de conocimientos técnicos el examen de un neceser de bolsillo para higiene dental, un estuche o protector de un cepillo dental y un tubo dentífrico a que se refieren el modelo solicitado y los modelos esgrimidos en oposición, que por su simplicidad técnica ninguna dificultad ofrece decidir si a la vista de los mismos es o no registrable el solicitado por la recurrente y apelada con el número 180.904 sin que se requiera conocimiento técnico alguno por lo que al estar ausente la técnica no se precisa el dictamen de la Asesoría Técnica y menos aún en este caso en que ha sido aportado a los autos el dictamen de un perito ingeniero industrial designado por insaculación por lo que no puede estimarse la pretensión de anulabilidad interesada en esta segunda instancia por el Abogado del Estado que traería como secuela la obligada anula-

ción de las resoluciones y actuaciones administrativas, al momento procesal de emitirse tal informe, no sólo porque tal trámite es innecesario en el caso que nos ocupa sino también porque tal conclusión sería contraria al principio de economía procesal una vez que la posible deficiencia que pudiera haberse producido quedó subsanada por el informe pericial obrante en autos.» (*Sentencia de 20 de octubre de 1975, Sala 3.ª, Ref. 3797.*)

B) *Marca internacional. El consentimiento del primitivo concesionario constituye una modalidad del concepto genérico de la renuncia de derechos.*

Esta «declaración de consentimiento» equivale a la autorización del primitivo concesionario para la inscripción registral de otra marca solicitada con posterioridad, aludida en el párrafo 2.º del artículo 150 del Estatuto, y, como ha tenido la oportunidad de señalar este Tribunal Supremo en ocasiones recientes, constituye una modalidad del concepto genérico de la renuncia de derechos que, en consecuencia, ha de quedar sometida al régimen común de esta última, sin tener en ningún caso carácter absoluto, ni menos aún vinculante para la Administración pública o los Tribunales de Justicia, pues le afectan los límites establecidos en el artículo 6.º del Código Civil, consistentes en el respeto a los derechos de terceras personas y al interés o al orden público, interés general donde se encuadra la protección al consumidor, fundamento y finalidad de la intervención administrativa en este sector de la actividad privada, por lo que en el caso de identidad denominativa, el permiso del anterior titular es siempre nulo de pleno derecho e ineficaz—sentencia de 4 de febrero de 1965—, desde el momento en que se encuentra *a priori* en contradicción inmediata con el interés general prevalente—sentencias de 21 de noviembre y 18 de diciembre de 1974, y está por encima de todo convenio «National», 5 de noviembre de 1971—, mientras que si se trata de la simple semejanza es válida en principio aquella autorización, pero puede resultar ineficaz si la intensidad del parecido, rayano en la igualdad, pone en peligro la transparencia del mercado—sentencias de 15 de abril y 25 de mayo de 1970, 22 de octubre de 1974, 9 y 28 de junio de 1975—, circunstancias no concurrentes en el presente caso, pues no existe una evidente o notoria similitud entre las dos denominaciones y cada una de ellas ampara productos diferentes, sin riesgo de error o confusión.» (*Sentencia de 23 de octubre de 1975, Sala 3.ª, Ref. 3815.*)

VII. AGUAS

Minero-medicinales: naturaleza y régimen de su propiedad.

El objeto inmediato del presente proceso contencioso-administrativo es la Resolución de 29 de octubre de 1969, dictada por el director

general de Minas (Ministerio de Industria), y aun cuando en apariencia contiene un pronunciamiento interlocutorio (ordenar la continuación del expediente) desestima previamente la alzada interpuesta contra otra decisión anterior del delegado provincial del Departamento en Zaragoza que, con fecha 25 de marzo del mismo año, había rechazado la oposición del Ayuntamiento de Benasque con fundamento expreso en la naturaleza pública del manantial como determinante de la necesidad de la concesión para su aprovechamiento, negando a la vez el derecho de propiedad de Municipio sobre tales aguas minero-medicinales y, en consecuencia, ambos actos administrativos, coincidentes en su sentido y alcance, parten de un planteamiento completo de cuantas cuestiones quedan implicadas en el tema, cuya solución final resulta prefigurada y anticipada a causa de ello, por lo cual se está en presencia de declaraciones de voluntad donde se resuelve de modo directo la parte más importante de la problemática sustantiva, incluido el mejor derecho alegado como base de la oposición y, desde luego, se determina el régimen jurídico de la explotación, sin que —en definitiva— puedan calificarse de mero trámite tales decisiones, según la configuración contemplada en el párrafo primero del artículo 37 de la Ley reguladora de la Jurisdicción, como puso de relieve esta Sala para casos análogos en dos sentencias de 23 de enero del año actual.

En otra sentencia de 18 de diciembre de 1974 dijimos también que la competencia para determinar las características minero-medicinales de las aguas, como presupuesto de la autorización o de la concesión, aparece encomendada de modo exclusivo y excluyente, privativo, al Ministerio de Industria, según el artículo 3.º del Reglamento General para el Régimen de la Minería de 9 de agosto de 1946, previo un expediente *ad hoc*, y tal declaración es independiente y anterior a otra serie de actos administrativos potencialmente derivados de esa naturaleza terapéutica, entre los cuales se encuentran la declaración de la utilidad pública de los manantiales, requisito indispensable para la explotación mediante establecimiento balneario o venta de agua embotellada, así como la autorización para elaboración o comercialización de los productos o especialidades farmacéuticas, correspondientes una y otra al Ministerio de la Gobernación —artículos 17, 27 y 29 del Estatuto de 1928— y por supuesto cuantas se refieran al otorgamiento del (sic) jurídico para el aprovechamiento, sin que estas últimas constituyan un acto de ejecución, ni menos aún confirmatorio de aquella primera declaración que en ningún caso prejuzga el derecho al disfrute de quien haya podido solicitarlo, por lo que la circunstancia de no haber sido impugnada en su momento la resolución de 25 de septiembre de 1967, impide cualquier pronunciamiento sobre ella en el presente proceso, con la inadmisibilidad de la pretensión correlativa contenida en el apartado a) de la súplica de la demanda, pero no obstaculiza la viabilidad de cuantas otras afectan al procedimiento específico, posterior y distinto, para obtener en su caso la concesión.

Como se explicaba además en las sentencias de 23 de enero del presente año, el artículo 2.º de la Ley de Minas de 1944, ya derogado, pero aplicable también en este caso, incluyó las aguas minero-medicinales entre las sustancias minerales de la llamada sección B y tal clasificación parecía implicar su naturaleza originariamente pública, como «bienes de la Nación», cuyo dominio correspondía en todo caso al Estado, pero cuyo disfrute podía ser concedido a los particulares, sin que éstos pudieran nunca adquirir la propiedad de los manantiales, tesis que constituye el fundamento cardinal de las resoluciones administrativas impugnadas, donde el sentido del artículo 77 de aquella norma resulta deformado mediante una interpretación tendenciosa, ya que su texto es muy claro y establece la derogación de una serie de Leyes, así como de «cualquier otra disposición ... que regule materias objeto de la presente», «con excepción de la Ley de Aguas», única lectura permitida por la sintaxis, que también tiene sus Leyes y en la cual la subsistencia sólo recibe un significado operante si se refiere al punto de convergencia de ambas regulaciones sectoriales: el artículo 1.º de la mencionada en último lugar, que reconoce el dominio de estos manantiales al propietario del predio donde nacen, si las utiliza, o al descubridor, si las diere aplicación, según los modos de adquirir peculiares de las aguas superficiales y subterráneas, régimen jurídico ratificado en el artículo 418 del Código Civil cuando prevé que las alumbradas pertenecen a quien las alumbró.

La conclusión antes expuesta es, en efecto, la resultante de un proceso histórico en el que las distintas perspectivas desde las cuales pueden ser reguladas las aguas minero-medicinales no llegan a actualizar su vocación polémica y conviven pacíficamente, si se recuerda que ya el Decreto-ley de 29 de diciembre de 1868 comprendía en la tercera sección las sustancias minerales en estado sólido o «disueltas», así como las aguas subterráneas (art. 4.º), cuyo régimen jurídico quedó inmediatamente alterado por la promulgación de la Ley de Aguas de 1879 y el Código Civil en 1889, aplicables con carácter preferente según establecieron de consuno la jurisprudencia contencioso-administrativa, las decisiones de conflictos jurisdiccionales, los comentaristas e incluso el mismo Reglamento de Minas de 1905, donde se indica que tales aguas «no podrán ser objeto de concesión minera» (artículo 1, 2), esquema no modificado en sus líneas maestras el año 1944 como consecuencia de su propio contexto, analizado en el párrafo precedente, pues así lo ratifica de modo inequívoco la vigente Ley número 22/1973, de 21 de julio, que no obstante seguir incluyendo estos manantiales en la Sección B (artículo 3, 1), según aparecen definidos en el apartado a) del artículo 23, respeta de modo expreso la regulación del Código Civil y de las Leyes especiales respecto al dominio de aquéllos (artículo 2), mientras que—como reverso de la declaración antedicha—deroga los artículos 15 y 16 de la Ley de 1879 tan sólo en cuanto se le opongan (disposición final 5.ª, 1, b), regla derogatoria parcial

donde se da por supuesta la subsistencia íntegra, hasta entonces, de las normas afectadas.

En idéntico sentido, con una argumentación paralela y a veces coincidente, se encuentra la solución al problema de la vigencia del Estatuto sobre explotación de las aguas minero-medicinales promulgado en 1928, ya que—por una parte—constituye el desarrollo en ciertos aspectos de las directrices contenidas en la Ley de Aguas cuya regulación de los modos de adquirir el dominio respeta y—por otra—el mismo Reglamento General para la Minería de 1946, aún subsistente con carácter provisional, le alude nominativamente y, en consecuencia, acepta su aplicabilidad de modo expreso, aun cuando implícito, en el artículo 130, mientras que la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Supremo había partido de ella como dato, y no como incógnita, en diversas sentencias para llegar incluso a una afirmación explícita en las resoluciones tantas veces mencionadas de 23 de enero de 1975, sin olvidar que la actual Ley de Minas deroga dos de los siete títulos de aquella norma estatutaria, así como el artículo 77, pero conserva el resto de ese Decreto-ley de 25 de abril de 1928, bajo el supuesto lógico de la anterior vigencia del texto completo.

En consecuencia, el título para la explotación de tales manantiales, según el esquema normativo expuesto, era el derecho del dominio sobre el adquirido en virtud de los modos previstos en el artículo 16 y concordantes de la Ley de Aguas, que desarrollaba el Estatuto según se tratara de surgimiento espontáneo o provocado mediante investigaciones subterráneas, con la correlativa adjudicación de la propiedad al dueño del predio donde emergieren e incluso al poseedor en tal concepto o el descubridor, y este régimen jurídico implicaba de suyo una intervención administrativa con carácter preventivo, a través del acto negocial tipo de la autorización para el ejercicio de una facultad dominical preexistente, sin que la concesión entrase en juego salvo cuando el alumbramiento tuviere lugar en terrenos de dominio público o el disfrute fuera accesorio respecto de una concesión minera, pues el aprovechamiento por persona distinta del titular originario se producía en virtud de una transferencia del dominio cuyo elemento causal era la inactividad de aquél durante el plazo opcional de un año, previa expropiación o declaración de utilidad pública, en una configuración anticipada de la función social de la propiedad y del interés social como fundamento de la actuación expropiatoria en caso de incumplimiento de aquella finalidad comunitaria.

Los manantiales denominados «Bañeras», «Fuenfria» y «San Marcial» fueron declarados de naturaleza minero-medicinal por la Dirección General de Minas mediante resolución de 25 de septiembre de 1967, declaración firme e inatacable en este momento que, según se dijo más arriba, carece de fuerza propia para prefigurar el sistema utilizable en su aprovechamiento (autorización o concesión) y menos aún su titular futuro, mientras que ya desde estas dos últimas perspectivas resultan comprobadas una serie de circunstancias significa-

tivas, y, entre ellas, que los lugares donde surgen esas fuentes se encuentran en terrenos pertenecientes al Ayuntamiento de Benasque, a quien corresponde también el *ius possidendi*, según consta en el Registro de la Propiedad y se refleja en la Orden del Ministerio de Agricultura de 28 de octubre de 1933, aprobatoria del deslinde de las aguas comprendidas dentro de los límites de los montes relacionados bajo los números 27 al 30 del Catálogo forestal de la provincia de Huesca, dentro del término municipal propio, realizándose la explotación por el ahora aspirante a concesionario con base en un contrato de concesión suscrito entre él y la Corporación el 20 de febrero de 1958, cuyo contenido pone de manifiesto que esta última ha actuado en todo momento como dueña de los bienes sobre los cuales versa, por lo cual la Orden ministerial de continuar el procedimiento para conceder el aprovechamiento de aquellos manantiales al solicitante, que no es el propietario del suelo o de los edificios existentes como tampoco de las aguas ni las ha descubierto, constituye una evidente extralimitación de la potestad administrativa en este ámbito que implica necesariamente la nulidad de las resoluciones enjuiciadas, carentes del soporte inexcusable de tales hechos determinantes.» (*Sentencia de 12 de diciembre de 1975, Sala 3.ª, Ref. 4938.*)

VIII. ORDEN PÚBLICO

A) Actos contrarios.

a) *Acto que no supone alteración de precios ni de la regularidad de los abastecimientos.*

«En acatamiento de la preferente doctrina jurisprudencial y de lo que se consigna en esta decisión judicial sobre requisitos principales y esenciales conjugables para que se produzca una falta jurídico-administrativa comprendida dentro de actos contrarios al orden público, en el caso concreto que se ventila en esta vía jurisdiccional, no se cristaliza una cumplida transgresión de esta naturaleza, no obstante que en el acto administrativo del Ministerio de la Gobernación de 27 de enero de 1969, atacado en estas actuaciones litigiosas se diga que el hecho de la omisión de la entrega obligatoria del boleto-factura por los mayoristas a los detallistas, justificativo de la operación concertada, al ser constitutiva de una infracción del artículo 6.º de la Circular 11 de 1967, tuvo como derivación tal actuación una alteración en la regularidad de los abastecimientos y de los precios al impedir la comprobación de si estos últimos son fijados con arreglo a las normas que regulan sus márgenes, de ahí que como podían ser sobrepasados, la conducta de los recurrentes estaba expresamente tipificada en el artículo 2.º, apartado b), de la Ley de 30 de julio de 1959, lo que debía ser sancionado con arreglo a preceptos determinados en esa disposición legal;

y esto por las sencillas razones: *a)* al comparecer ante la Inspección cuando se levantaron las actas de infracción, los interesados mayoristas mostraron los boletos y los agentes inspectores anotaron en aquéllas las fechas y el número del referido boleto-factura, y consiguientemente, pudo apreciarse sin duda de ningún género las clases de mercancía, cantidades y precios vendidos a los detallistas; *b)* porque la Administración no estuvo impedida de realizar la comprobación de los márgenes, y esto es así porque en las actas al identificarse como queda relatado el número del boleto y la fecha de la operación, la misma, por medio de sus inspectores, pudo realizar visitas a los detallistas y apreciar los precios por éstos señalados para la venta de los productos, con la consecuencia de si se observó o no el margen comercial; y no plasmándose estas visitas no es posible aceptar que ha habido alteración de precios en la regularidad de los abastecimientos, ya que de ninguna manera aparece probado en el expediente tal alteración de precios, cabiendo por otro lado la posibilidad de que los aludidos detallistas hayan cumplido perfectamente los dichos márgenes comerciales, y si no ha sido de esta forma, únicamente habrían sido ellos, y no los mayoristas, quienes hayan infringido la norma sobre márgenes; *c)* es admisible que la no presentación por el detallista o la falta de emisión por el mayorista del boleto pueda dificultar la función inspectora, mas no la imposibilita por lo anteriormente expuesto, ni puede calificarse de alteración del orden público este único acontecimiento, y *d)* porque, de acuerdo con la indicada Circular 11 de 1967, los mayoristas actores, sin que exista comprobación en contrario, según afirman, han tenido durante quince días los boletos a disposición de los funcionarios encargados de la vigilancia de los precios al *detall*; y, finalmente, el artículo 9.º de la precitada Circular 11 de 1967, ordena que: «se tomen en consideración como punto de referencia, para la estimación de márgenes, las cotizaciones registrales en los cinco días hábiles anteriores como máximo a la fecha en que se realice la comprobación», lo que priva por ello de interés alguno al boleto de la fecha en que esto se realiza, ni que tenga una gran trascendencia e importancia el que se entregue un día para otro, dado que por sí solo no supone alteración de precios, visto que para la expresada comprobación de márgenes, por imperativo legal, debe tenerse la referencia de los cinco días anteriores.» (*Sentencia de 16 de diciembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 5020.*)

b) Es acto contrario la reducción del servicio de transporte público de viajeros por la compañía concesionaria, contribuyendo a fomentar el malestar que pretendía crearse en aquel día por octavillas subversivas.

«Según el artículo 2.º de la Ley de Orden Público, son actos contrarios al orden público, entre otros, el que se subsume en el apartado *b)* de tal artículo y consistentes en "los que *alteren* o intenten

alterar el normal funcionamiento de los servicios públicos", concepto de servicio público que evidentemente tienen los servicios de transporte público de viajeros propios de la empresa de autos, y que según resulta probado se alteraron en el día de autos, o al menos durante las horas de las seis a las siete de la mañana de tal día, lo que hace que de las dos figuras que en relación con la anormalidad de los servicios públicos recoge el citado apartado b) que son: los de los que alteren o intenten alterar el normal funcionamiento de tales servicios, los hechos de autos están comprendidos en la primera de ellas, como claramente pone de manifiesto el hecho de que por esa anormalidad del servicio se produjo una gran aglomeración de público, que determinó la alarma y subsiguiente actuación sobre ella del teniente-jefe de Puesto de la Guardia Civil y que revela la causa de la misma, que era la expresada anormalidad en el servicio público del transporte de viajeros por la empresa de autos; y llevando todo lo expuesto a la conclusión de que son conformes a derecho los acuerdos en este recurso contencioso recurridos, y por ello, y dado lo dispuesto en el número 1.º del artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción, procede la desestimación del presente recurso.» (Sentencia de 25 de noviembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4968.)

B) Procedimiento.

a) La «notoria incapacidad económica apreciable por la Autoridad» no otorga una facultad discrecional a la Administración, sino que se trata de un concepto jurídico indeterminado.

«Y así el precepto que acabamos de citar exceptúa del depósito a los que carezcan de medios económicos, que según la dicción legal, ha de ser de notoria incapacidad económica apreciable por la Autoridad que sancionó (en la versión primitiva de la Ley) o por la Autoridad que haya de resolver el recurso (en la versión de 1971), mas esto no significa que se otorgue aquí una discrecionalidad exenta de todo control judicial, pues, por el contrario, el precepto, si bien de estructura flexible, lo que hace es recoger con cierta indeterminación el concepto del que se hace depender la excepción, dejando a la Autoridad administrativa y en sede judicial a los Tribunales, la concreción de la norma dentro de aquel margen de indeterminación y, en definitiva, la de apreciar, en función de la capacidad económica del recurrente y de la cuantía del depósito, si de modo claro concurre una situación de insuficiencia económica que impida atender al indicado requisito o que le suponga tal quebranto, que podría afectar gravemente a atenciones indispensables a cargo del recurrente; sujeción a revisión judicial de lo que, en este punto, ha decidido la Autoridad administrativa.» (Sentencia de 5 de diciembre de 1975, Sala 4.ª Referencia 5007.)

b) *Diferencia entre «pobreza legal» y «notoria incapacidad económica».*

«Los conceptos de "pobre" (según la expresión utilizada en el lenguaje procesal) y de "incapacidad económica", determinante aquél de la exención de gastos del proceso y el otro de la excepción del depósito para recurrir contra la imposición de las multas impuestas por conductas contrarias al orden público, aunque conceptos próximos, enlazados por el común designio de desembarazar de obstáculos generados por la insuficiencia de recursos económicos el acceso a la tutela jurídica, no coinciden necesariamente, pues mientras la medida definidora de la pobreza procesal está en función de unos ingresos reales computados según unas reglas legales o de unos presuntivos inferidos de unos signos externos (tal como disponen los artículos 15, 16 y 17 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) sin referencia al "quantum" dinerario que supone la exención inherente a la declaración de pobreza, la incapacidad económica liberadora de la carga del depósito para recurrir tiene que apreciarse en función de los recursos económicos y de la cuantía del depósito, para que de este modo cumpla el objetivo a que la dispensa obedece; por esto, podrá apreciarse la incapacidad económica en personas que superen los niveles legales de ingresos para obtener la declaración de pobreza cuando la cuantía de la multa y, respecto de ella, la del depósito, coloque al sancionado en situación económica tal que haga gravemente atendible esta existencia y, por otro lado, podrán darse supuestos en que la cuantía del depósito pueda ser atendida por personas que no superen los límites legales de los preceptos definidores de la pobreza procesal; separación de conceptos y tratamiento diferenciado, que ha mantenido este Tribunal Supremo, pero que no significan carezca de toda importancia el dato de la pobreza legal y, como antecedentes del mismo, las rentas o ingresos y, en su caso, los signos presuntivos, que respecto del sancionado, se conocen a través de la actuación judicial, tal como dispone el artículo 132 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues estos datos, valorados con los inferidos del procedimiento administrativo y con el "quantum" del depósito exigido por el artículo 21, 4) de la Ley de Orden Público, revelarán si el juicio de la Administración al negar la situación notoria de incapacidad económica fue acertado.» (Sentencia de 5 de diciembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 5007.)

c) *Rechazada la excepción de «notoria incapacidad económica», el recurrente puede efectuar el depósito previo, incluso según la primitiva versión de la Ley de Orden Público.*

«La denegación de los efectos que en orden a la exclusión del depósito del tercio del importe de la sanción pecuniaria se conectan a la insuficiencia de recursos económicos con que atender a este presupuesto, requiere, en tal evento, que se arbitre un cauce para que el recurrente si así lo estima, pueda efectuar el depósito o, conocida esta

decisión que tiene por naturaleza un carácter incidental, asuma las consecuencias, derivadas de tal falta de depósito, dejando para la vía judicial el debate previo sobre este aspecto incidental y, acumulativamente, el tema de fondo sobre la legalidad de la sanción, si es que la tesis acerca de la realidad de la situación de notoria incapacidad económica, tuviera éxito, por que si bien en la literalidad del precepto del artículo 21, 4), de la Ley de Orden Público en su redacción primitiva no se menciona este cauce de significado subsanatorio, frente a lo que ahora dice el mismo precepto en la reforma de 21 de julio de 1971, que recoge expresamente este arbitrio con alcance substanatorio de la interposición del recurso sin cumplimiento de la exigencia del depósito, es lo cierto que tal solución era también la razonablemente procedente bajo el texto anterior, pues si la misma naturaleza de la atribución que se encomienda a la Administración respecto a la apreciación de lo que es presupuesto del recurso enseña lo incidental y antecedente que es este juicio de la Autoridad gubernativa, tiene que facilitarse al recurrente la posibilidad de cumplir aquel requisito cuando se rechaza la incapacidad económica, solución, por otra parte, que está en la línea uniforme de las normas de procedimiento, tanto en el ámbito de lo administrativo como en el judicial, de subsanación de omisiones que afectan a lo instrumental y de no erigir obstáculos injustificados en el camino de la revisión de los actos administrativos.» (Sentencia de 5 de diciembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 5007.)

IX. ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

A) Prueba. Queda a la discrecional apreciación del Instructor en el procedimiento sancionador por faltas de circulación.

«El no haberse practicado ninguna de las pruebas que propuso el inculpado a fin de corroborar su negativa en cuanto a los hechos que se le imputan y como garantía de su participación y responsabilidad con respecto a los mismos y las que consistían en la declaración de su esposa que le acompañaba y el careo con los agentes denunciantes, no constituye vicio de procedimiento, ya que la misión de la prueba queda a la discrecional apreciación del instructor, quien no viene obligado a practicar cuantas pruebas se propongan, sino las que a su juicio puedan ofrecer interés para el mejor acierto de la resolución que recaiga, y tanto la testifical de la esposa como el careo con los agentes denunciantes carecían de interés a tal fin, por no tener eficacia suficiente para enervar la presunción jurídica de veracidad que a la ratificación de la fuerza actuante otorga el Código de la Circulación y según también se ha reconocido por la jurisprudencia, por lo que no existe ninguno de los vicios que se alegan por el inculpado.» (Sentencia de 14 de noviembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4912.)

B) *Prescripción de infracciones: no es doctrina general la aplicación a éstas del plazo de prescripción señalado para las faltas.*

«Reviste carácter preferente en su enjuiciamiento la postulación de que se declare prescrita la acción disciplinaria que en su caso pudiera haber ejercitado la organización colegial por aplicación analógica del plazo de dos meses del artículo 113 en relación con el 603 del Código Penal, invocando la sentencia de la Sala 3.^a de este Tribunal de 17 de junio de 1974 y cifrando el período de cómputo en el lapso de 15 de septiembre a 15 de noviembre de 1970; pero prescindiendo de las dificultades de aceptación de este cómputo, no puede este Tribunal compartir tal postulación—contradicha en las alegaciones de la otra parte apelante, por las citas de las sentencias de 28 de septiembre de 1973, 24 de noviembre de 1960 y 10 de diciembre de 1959, expresivas del criterio opuesto al trasplante del artículo 113 del Código Penal a varios campos de los ordenamientos administrativos sancionatorios—porque no se trata de que *este Tribunal* haya variado y menos de que se haya contradicho en su doctrina sobre este extremo: *sino que examinando, caso por caso, atendida la extrema variedad de materias y regímenes disciplinarios o de policía administrativa, con derivaciones sancionatorias de dicha índole, ha admitido, en efecto, que la potestad sancionatoria no podía ejercerse en condiciones más rigurosas—incluidas las de tiempo—que en materia de faltas penales, cuando así lo imponían la naturaleza y el paralelismo de los hechos de sus calificaciones penal y administrativa, y el alcance y consecuencia de sus efectos discordantes, con mayor rigurosidad administrativa; pero no como doctrina general, ya que en otros supuestos atinentes a distintas materias, incluida la disciplinaria colegial que nos ocupa, el precepto penal no proyecta limitación legal sobre las potestades que ejercen según su ordenamiento específico las autoridades y organizaciones profesionales o colegiales sobre sus colegiales o inscritos, conforme a las normas que integran tales ordenamientos.*» (Sentencia de 19 de junio de 1975, Sala 4.^a, Ref. 3538.)

C) *Decomiso de mercancía adulterada: no es admisible que haya de sustituirse, en el caso de imposibilidad de llevarla a cabo, por el abono del valor que a la misma se asigne.*

«Si bien en el artículo 16, apartado b), del Decreto de 21 de enero de 1936—aplicable en el presente caso de conformidad con lo dispuesto en el apartado c) del propio precepto—establece que los contraventores serán sancionados, además de la correspondiente multa en los límites que señala, "con el decomiso de la mercancía adulterada", *no resulta jurídicamente admisible, ni aparece tampoco ordenado en la expresada norma, que el decomiso de la mercancía adulterada—que pretende evitar su ilícito comercio y su indebido consumo—haya de sustituirse, en el caso de imposibilidad de llevarlo a cabo, por el abono del valor que a la misma se asigne, como acuer-*

da con error la Resolución recurrida, alterando la finalidad que la medida persigue.» (*Sentencia de 25 de noviembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4937.*)

D) *Resoluciones motivadas. Se cumple la exigencia de la motivación en cuanto la Resolución sancionadora acepta íntegramente la propuesta del instructor que se da por reproducida.*

«Aun siendo cierto que del juego de los artículos 43, número 1.º, a) y 93, número 2.º ambos de la normativa jurídica antes reseñada, exige *que las resoluciones sean motivadas* en los casos que indica, no lo es menos que en lo que se contempla del acuerdo del gobernador civil de 14 de octubre de 1968, *resulta cumplida tal exigencia en cuanto acepta íntegramente la propuesta del instructor que se da por reproducida*, la que había sido notificada con prioridad al expediente en unión del Pliego de Cargos, por lo que tenía pleno conocimiento de los acontecimientos originarios productores de la sanción económica que allí se impone, y buena prueba de ello está, en que no obstante entonces no hacerse alegación alguna por el sancionado, sin embargo, al impulsar la alzada ataca todo lo relacionado con la problemática de fondo constitutiva de la multa establecida, cuyo alcance se especifica en el aludido Pliego de Cargos y Propuestas de Resolución, sin contar que también la jurisprudencia de esta Sala que por conocida excusa de su cita concreta, viene disponiendo: "*el hecho de que no cabe confundir la brevedad y concisión de términos de los acuerdos administrativos con la falta de motivación*"; más que suficiente para que no surja esa deficiencia que se observa por el accionante; pero aun admitida hipotéticamente, no es productora de indefensión de parte ni mucho menos el calificado acto administrativo criticado. carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin.» (*Sentencia de 29 de noviembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 4975.*)

X. URBANISMO

A) *Protección del paisaje. Es necesario la existencia en cada caso de norma previa que con la concreción suficiente habilite a la Administración para limitar los derechos de los particulares en aras a la protección del paisaje.*

«Sin perjuicio de reconocer la gran importancia que tiene la *protección y defensa del paisaje*—tema de atención internacional, inmerso en el más amplio de la protección de la naturaleza o del medio ambiente—no parece menos evidente que *en esta materia, como en todas las que constituyen el objeto de la actividad administrativa, para que la Administración pueda actuar es preciso que esté previa y normativamente habilitada, actuando el ordenamiento jurídico como fuente de potestades, pero también como limitación de atribuciones,*

de modo que sólo en la medida y en los casos en que el bloque jurídico lo consienta, aquélla podrá limitar los derechos de los administrados, ajustando en todo caso esta intervención a los fundamentales principios de la congruencia, igualdad, proporcionalidad o interpretación estricta de lo que signifique restricción a la libertad y a la propiedad; esto supuesto, es claro que corresponde, fundamentalmente, a los planes de ordenación la determinación de las normas a que debe sujetarse el destino y uso de los solares a fin de que el paisaje no se vea lesionado, lográndose así el objetivo de llevar claridad a una materia en la que, sin esa precisión normativa, pueden involucrarse peligrosos subjetivismos, claridad, que redundará en favor de la Administración—que sabrá hasta dónde puede llegar en su función interventora a la hora de proteger el paisaje—, en provecho de los administrados—que acomodarán los planteamientos económicos vinculados al aprovechamiento del suelo a los límites que dicho paisaje imponga— y, finalmente facilitará el control jurisdiccional de los actos administrativos que se reputen contrarios a Derecho, al disponer los Tribunales de los elementos con que poder examinar las circunstancias reales que han de calificarse y con los que poder hallar el sentido jurídico preciso que la norma ha asignado al concepto jurídico indeterminado "que es la protección del paisaje", debiendo resaltarse en el caso de autos que no obstante existir un plan de ordenación municipal de Palma y las correspondientes Ordenanzas Municipales de la Construcción, la Corporación demandada, al motivar el acto que se impugna, no ha encontrado en estos dos instrumentos de ordenación urbana apoyo legal alguno y se ha visto en la necesidad de fundamentar su decisión en el artículo 101, j) de la Ley de Régimen Local, que es un concepto que atribuye competencia pero que no sirve por sí solo para legalizar la denegación de la licencia.

Para denegar una licencia de edificación basándose en que la construcción proyectada desentona con el paisaje, como ha sucedido en este supuesto, es necesario que se establezca clara y precisamente cuál es el paisaje que se quiere proteger, que se habilite normativamente el Ayuntamiento para denegar por tal causa la licencia, que se determinen los límites referentes al uso del suelo, destino, volumen y estética de las construcciones y que, finalmente, se acredite adecuadamente que el edificio, caso de ser construido lesionaría aquel paisaje.» (Sentencia de 26 de septiembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3870.)

B) *Licencias.*

a) *Procedimiento. La denuncia de la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo determina el cese de la competencia municipal, de modo que después de tal denuncia de mora no puede el Ayuntamiento emitir resolución expresa.*

«De lo expuesto se desprende que la denuncia de la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo, siempre y cuando haya sido rea-

lizada después del transcurso de los dos meses computados según el número 6,1 del artículo 9.º del R. S. C. L., determina el cese de la competencia municipal y el comienzo de la competencia de tal Comisión, no pudiendo estimarse que se trata de una competencia conjunta y simultáneamente compartida, con el grave peligro, si ello fuera posible, de recaer soluciones contradictorias, lo que lesionaría la seguridad jurídica, sino de una competencia que antes de denunciar la mora monopoliza el Ayuntamiento, y que después se traspasa, también en exclusividad y para ese sólo supuesto a la citada Comisión, por cuya razón no es correcta la tesis municipal que reivindica dicha competencia incluso después de la denuncia de mora, alegando su obligación de resolver expresamente, porque fue su lentitud la que provocó la transferencia de atribuciones; la proyección de todo lo anterior sobre el caso de autos permite concluir lo siguiente: a) durante todo el tiempo comprendido entre el 8 de agosto de 1970 al 17 de febrero de 1973, la competencia para resolver sobre la petición de licencia formulada por la actora correspondió a la Corporación demandada; b) a partir de la última fecha citada—en que tuvo lugar la denuncia de mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo—, la competencia fue transferida a dicha Comisión, la cual disponía del plazo de un mes para adoptar una resolución expresa, cuya falta daría paso, salvo excepciones, al silencio positivo; c) el acuerdo de la Comisión Municipal Permanente fue adoptado el 2 de marzo de 1973, es decir, cuando la Corporación ya había perdido la competencia y aún no había transcurrido el tiempo dentro del que la Comisión podía resolver expresamente, y d) el acto recurrido adolece del vicio de incompetencia absoluta (art. 47-1, a de la Ley Pro. Adm.) y por ello es contrario, en cuanto a tal extremo, al ordenamiento jurídico.» (Sentencia de 26 de septiembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3780.)

b) La ausencia de previa reparcelación impide el otorgamiento de licencias de edificación en aquellos casos en que éstas hagan imposible la futura reparcelación.

«Según resulta sin lugar a dudas del expediente y en especial de los planos en él obrantes, una de las determinaciones fundamentales del Plan citado es la ordenación en patios de manzana que, es la que aquí interesa o sea en la comprendida entre las calles de Alcántara, Padilla, Ortega y Gasset y Conde de Peñalver, conlleva la supresión de una serie de edificios interiores asentados sobre el suelo destinado a patio y entre los cuales se halla el de la recurrente, y la limitación de la edificabilidad a los solares exteriores, razón por la cual se adoptó el citado acuerdo de reparcelación de 26 de octubre de 1972, cuyo fundamento es patente por tratarse no ya de la lesión superior al sexto exigida por el artículo 81, número 1 de la Ley del Suelo, y el cuatro, número 1 a) del Reglamento, sino de una radical

desaparición de las futuras posibilidades de edificación de algunas de aquellas fincas en beneficio de las cuotas circundantes; de aquí que no sólo quepa apreciar la existencia de fundamentos precisos para una reparcelación obligatoria a tenor de dichos preceptos, sino que además la ejecución del Plan no será posible sin ella por cuya razón deviene preceptiva (y por ello necesariamente previa) a tenor del artículo 4.º, número 4 del Reglamento de Reparcelaciones citado porque de no ser así, *la paulatina autorización de edificios en los solares exteriores edificables tal como resulten de la eliminación de las construcciones que sobre cada uno se asientan y de las alineaciones nuevas llevaría necesariamente a una futura expropiación de las fincas interiores como medio único de lograr el patio de manzana, es decir, la expropiación en perjuicio de estos propietarios y beneficio de los demás a que se refiere el citado precepto como fundamento de una reparcelación preceptiva como medio de lograr el reparto equitativo de los beneficios y cargas de la ordenación* previsto en el artículo 77, número 2, b), de la Ley del Suelo y con categoría de principio general en el 70, número 3, de la misma; de aquí que la licencia impugnada, aun ajustándose a las alineaciones y normas deba reputarse ilegítima en cuanto vulnera aquel principio básico y obstará la misma ejecución del plan.» (*Sentencia de 14 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3246.*)

C) *Edificación forzosa. Desproporción con la altura corriente en la zona: concepto jurídico indeterminado. Doctrina general sobre el mismo.*

«A los efectos de fomento de la edificación el artículo 142 de la Ley del Suelo confiere en su número 3 la calificación de solares, entre otras fincas, a aquellas en que existieren *edificaciones inadecuadas al lugar en que radiquen, concepto urbanístico desarrollado por el artículo 5.º, número 5 del Reglamento de Edificación Forzosa de 5 de marzo de 1964 cuyo apartado c) califica de inadecuadas las edificaciones que además de estar en manifiesta desproporción con la altura legalmente autorizada y corriente en la zona desmerezcan por su estado, condición o clase de las demás del sector, y si bien en el texto reglamentario se concreta a continuación el contenido de las causas de desmerecimiento no ocurre lo mismo con los conceptos indeterminados de altura corriente y de zona en punto a acotar el término referencial de la comparación, siendo factible, en principio, identificar el concepto significado por la expresión reglamentaria zona circunscripción de la ciudad cuyas edificaciones se hallan sujetas por normas urbanísticas a una misma y común regulación de altura y de los factores que legalmente influyan sobre la calificación del desmerecimiento; y por lo que concierne al otro concepto de altura corriente es de observar que en el léxico reglamentario se hacen dos predicaciones sucesivas—legalmente autorizada y corriente—respec-*

to al mismo sustantivo, altura, lo que también en principio permite definir el concepto examinado como comprensivo de la altura corriente o frecuente dentro de la autorizada, es decir, la representativa de las frecuencias reales de altura que no quebrantan los límites máximo y mínimo autorizados, pero la necesidad de adecuar estas reglas a las características del proceso dinámico de renovación urbana y a la razón legal que lo preside de fomento de la construcción, y la necesidad también de interpretar dicha actividad promotora en forma que incluya garantías del administrado ante las consecuencias económicas y sociales de súbitos y frecuentes cambios ordenancistas, inducen a entender que si el legislador anunció sobre la materia una normativa imprecisa, de la que son exponente los conceptos indeterminados de anterior cita, lo hizo con el fin de facilitar un examen casuístico de los problemas planteados por la edificación forzosa lejos de la rigidez dogmática que una definición precisa de los susodichos conceptos hubiera podido provocar con quebranto en muchas de sus aplicaciones de la ponderada coordinación entre intereses públicos y privados, debiendo así, por tanto, los repetidos conceptos de altura corriente y zona concretarse para cada caso, dentro de su peculiar y abstracto significado, según las circunstancias urbanísticas de relevancia para el supuesto contemplado, lo que equivale a interpretar que el sistema legal compensa la aparente inseguridad de esta implícita referencia al juicio de cada situación, con la adscripción a la materia de un expediente contradictorio de amplio campo procesal donde con idóneas garantías para discutir los interesados, y valorar judicialmente la Administración, cuantas circunstancias urbanísticas incidían sobre el caso, pueda adecuarse a sus propios fines la normativa reglamentaria y fijarse los hechos determinantes a efectos de revisión jurisdiccional.» (Sentencia de 4 de julio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3865.)

D) *Declaración de ruina: doctrina general.*

Desde el punto de vista de la doctrina jurídica que se desprende de referido derecho positivo, ha de tenerse en cuenta:

A) Que los distintos supuestos, recogidos en la normativa jurídica anteriormente indicada, vienen concebidos en forma alternativa, por lo que basta la concurrencia de alguno de ellos, para que proceda la declaración de estado ruinoso de la edificación; si bien de ordinario concurrirán más de uno en el mismo inmueble, puesto que, aunque no necesariamente, de hecho, en multitud de casos, una reparación de coste elevado supone daños no reparables técnicamente por medios normales, o bien una disconformidad urbanística de tal monta que impone la demolición del edificio—doctrina contenida en las sentencias del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1960, 12 de noviembre y 10 de diciembre de 1963, y 4 y 30 de junio de 1965 y 11 de febrero de 1968, entre otras—.

B) Que el primero de los supuestos del número 2 del artículo 170 citado prevé como determinante de la declaración del estado ruinoso *la existencia de un daño no reparable técnicamente por los medios normales*, cuya expresión literal, dado que en el apartado siguiente se cifra la declaración de ruina en una base económica —montante del costo de reparación— no es aventurado afirmar que, *en dicho supuesto, primero se atiende más bien a las graves dificultades técnicas que pudieran ofrecerse para llevar a cabo la reparación, con independencia de su traducción pecuniaria; de lo que se infiere que los medios técnicos que hubieran de ponerse a contribución para la devolución del inmueble a un estado de normalidad pueden económicamente no superar la cuantía porcentual en que se apoya la causa de ruina recogida en el apartado b), pero en cambio si pueden ser de tal delicadeza y especialidad que no resulte normal exigir al propietario el concurso de un especial esfuerzo técnico no usual.*

C) Que en el segundo de los supuestos del número 2 del artículo 170 meritado, en el que predomina la base económica para la declaración de la ruina, existen dos términos comparativos, cual son el coste de reparación y el valor del edificio o planta; para determinar el primero ha de hacerse un estudio limitado a las obras, meramente reparadoras, tendentes a devolver al inmueble a su estado normal, entendiéndose por dicho estado normal aquel que le caracteriza antes de acusar los síntomas o el estado provocador de la pretensión de la declaración de ruina, y si bien dicha reparación no puede ser de tal naturaleza que ignore los adelantos técnicos y el empleo de materiales más modernos, sin embargo, sólo debe hacerse mediante la utilización de los medios y materiales constructivos que sean de uso normal en el momento de que hayan de ser ejecutadas las obras en la población en que hayan de verificarse, es decir que el importe de la obra a que el precepto legal alude ha de referirse a la que verdaderamente sea necesaria para hacer desaparecer los efectos de la ruina, pero no a aquellas otras reparaciones que afecten a la mayor comodidad u ornato de la vivienda; mas en todo caso, para determinar dicho valor del edificio o planta, ha de excluirse el valor del solar, pues la declaración de ruina se hace conjugando los diversos datos que resultan de la apreciación de la construcción, siendo el solar un elemento propiamente ajeno a la misma, existente antes y con independencia del edificio, sujeto a una plusvalía y a un creciente valor comercial que de tenerse en cuenta difícilmente se llegaría a tal declaración, dada la alta estimación del terreno —sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio y 25 de noviembre de 1961, entre otras—; asimismo, el aludido precepto, al hacer referencia al valor actual del edificio o plantas excluye valores pretéritos, como el de construcción, y valores futuros, como el que pudiera derivarse de devolver el inmueble al estado de completa normalidad y para su cálculo han de tenerse en consideración una serie de fac-

tores—sentencia de 3 de junio de 1965—tales como sus actuales características de conservación, utilidad, rentabilidad, comodidad y situación urbana entre otros, todo lo cual constituye la verdadera razón de su valor actual, sin referirse a una estimación asignada a la finca a efectos fiscales, sino al valor comercial efectivo.

D) Que habida cuenta que las bases fácticas en que han de apoyarse la declaración de ruina del inmueble, conforme a la normativa jurídica pertinente, tienen un carácter eminentemente técnico, no cabe duda que su debida apreciación ha de tenerse y hacerse por quienes ostentan los conocimientos científicos apropiados—sentencia de 20 de febrero de 1962—; ahora bien, dentro del respeto que merecen los informes técnicos emitidos en las actuaciones, cuando éstos implican divergencias de apreciación—que tratándose de problemas opinables y mientras no se demuestre lo contrario se han de estimar hechos siempre de buena fe— no cabe duda que al enfocar el juzgador su valor y eficacia probatoria, no puede por menos de tenerse muy en cuenta, en el momento de la decisión, el emitido por el técnico imparcial y ajeno por completo a los intereses en pugna, cual es el del arquitecto municipal, el cual, por tal causa, viene prácticamente a gozar de una presunción de idoneidad en su informe, sólo destruible por la prueba en contrario que demuestre el error del mismo.

E) Que la hipótesis recogida en el apartado c) del número 2 del artículo 170 de la referida Ley del Suelo no configura un supuesto puro de ruina legal sin correspondencia alguna con la situación física del edificio, permitiendo la demolición del mismo, por el simple hecho de su falta de adecuación a las prescripciones urbanísticas que rijan en aquel sector o zona de que se trate, sino que como tiene declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo procede llegar al pronunciamiento de ruina cuando sobre la base de una debilitación física, de un resquebrajamiento arquitectónico, de un real cuarteamiento en la integridad del inmueble, susceptibles de ser frenados o superados mediante obras de consolidación, éstas se denieguen en atención a consideraciones urbanísticas de una prevalencia estimativa que aconsejen la demolición del inmueble, ya que su persistencia estorba y se opone a los planes de urbanización y está en flagrante oposición a las ordenanzas; pues bien, esta norma jurídica comentada se encuentra en íntima relación con las prescripciones del artículo 48 de la propia Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, conforme se recoge en el derecho positivo anteriormente expuesto, y de la misma se deduce que existe un contraste entre los intereses generales, a los que atiende el plan aprobado, y los de los particulares—propietario o moradores— que resulten afectados por las previsiones y determinaciones contenidas en aquél, mas en este enfrentamiento pesan y prevalecen aquellas finalidades de más amplio círculo y proyección, sacrificándose para ello los intereses de dichos particulares que están en abierta oposición con los intereses de la so-

ciudad en general, pues la ordenación urbana es tanto previsión de un mañana mejor como corrección de un ayer imperfecto, por ello la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1965, apuntando hacia la diferencia entre edificación inadecuada y edificación fuera de ordenación destaca que el artículo 48 trata de impedir que se consoliden prorrogando su existencia obstaculizadora del desarrollo del Plan los edificios que estén en disconformidad con el mismo, excluyendo de dicha afirmación las obras de estricta reparación; con lo que se brinda una oportunidad de adaptación del edificio a la normativa planeada, siendo precisamente el expediente de ruina un medio de clarificación de la situación del inmueble. por todo ello, si bien puede ser preciso para evitar la siempre peligrosa situación de ruina fáctica la realización de obras de consolidación en el edificio, sin embargo al no poder ser autorizadas las mismas por oponerse las consideraciones dichas de falta de ordenación del inmueble, no parece que exista otra solución racional que la de declarar la ruina del mismo legalmente y demolerlo, sin perjuicio de que los afectados puedan hacer uso de los derechos que su cualidad jurídica les ampare, pero esto siempre al margen del expediente administrativo en cuestión.

F) Que es completamente indiferente a los efectos de la declaración legal de ruina la causa originadora de la misma, pues es materia impropia para ser decidida en el expediente administrativo, pues incluso la posible incuria dominical premeditada podría, en su caso, engendrar responsabilidades que no excluirían la aplicación de las normas urbanísticas—sentencia de 18 de noviembre de 1963—, ya que procede dicha declaración, sin perjuicio de la cuestión de la responsabilidad derivada de falta de cuidados del inmueble por los sucesivos propietarios, extremos que, en su caso, podrían dar lugar a una cuestión civil a ejercer en la vía y ante la jurisdicción correspondiente, pero en modo alguno afectar a la corrección del acuerdo municipal de ruina—sentencia de 12 de mayo de 1966.» (Sentencia de 24 de septiembre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3979.)

E) Edificaciones ruinosas: doctrina general sobre la declaración de ruina en los casos de necesidad de demolición, daño no-reparable técnicamente por medios normales y ruina parcial.

«La Sala Cuarta del Tribunal Supremo tiene establecido que "estimándose necesaria la demolición de lo edificado no puede hablarse de reparaciones, ni importa el coste que pudieran alcanzar las que no se juzgan posible efectuar al no considerarse reparables, por los medios normales, los daños que sufra la edificación, supuesto comprendido en el apartado a) del párrafo 2.º del artículo 170 de la Ley del Suelo, dado que cuando el edificio precisa, para normal uso, la demolición desde sus cimientos, de importante parte de su estructura, es procedente en aplicación de ese apartado, siendo innecesario acudir a otro del propio artículo cuando ya concurra la aplicabilidad manifiesta del mismo, según reiteradamente ha declarado esta Sala,

entre otras sentencias, en las de 7 de marzo de 1963, 11 de febrero y 22 de diciembre de 1966—segundo considerando de la sentencia de 25 de abril de 1967—; que "por lo que se refiere a la causa de ruina del inciso a), párrafo 2.º del artículo 170 de la Ley del Suelo, cuando el daño no sea reparable técnicamente por los medios normales, hay que acudir para ello a la clase y categoría de las obras a realizar en el inmueble para su consolidación y habitabilidad, a fin de comprobar si tales obras son de naturaleza reconstructiva o solamente reparadora o de mera conservación, toda vez que constante *Jurisprudencia*—entre otras sentencias, las de 9 de junio de 1969, 17 y 19 de junio y 8 de octubre de 1970, 28 de enero y 29 de septiembre de 1971—declara que si las obras a realizar suponen en alguna de ellas verdadera reconstrucción parcial de lo edificado, por haber algo que demoler y sustituir para reconstruirlo, aunque no sea en su totalidad, tales daños no son de los que técnicamente se pueden reparar por los medios normales, ya que cuando hay que sustituir elementos estructurales tales como vigas, entramados, cubiertas, etcétera, en realidad más que medios de conservación o de consolidación se está en función reconstructora, aunque sea parcial, con lo que ya no son medios de reparación de carácter normal a efectos del artículo 170, párrafo 2.º, inciso a), de la Ley del Suelo—quinto considerando de la sentencia de 15 de marzo de 1972—; que "conforme a doctrina jurisprudencial, para declarar la ruina de un edificio no es preciso que estén en ruina todos y cada uno de sus elementos y dependencias, pues basta que la misma afecte a una o varias partes de lo edificado, siempre que todas ellas sean integrantes de aquél en su unidad funcional (segundo considerando de la misma sentencia)", y que "es reiterada doctrina de esta Sala—entre cuyas sentencias figuran las de 22 de junio de 1969, 15 de enero de 1962, 4 de noviembre de 1963, 2 de marzo y 13 de julio de 1964, 22 de diciembre de 1965, 14 de abril de 1967 y 14 de marzo de 1969—que los litigios sobre reclamación de estado ruinoso de finca tienen que centrarse sobre este extremo, es decir, sobre los efectos de dicho estado ruinoso para declararlo o no en su mera efectividad con arreglo al artículo 170 de la Ley del Suelo; de tal modo que cualquier reclamación sobre las circunstancias que pudieran determinar la conceptualización lesiva del arrendatario ocupante al dueño, no pueden alterar el litigio, siendo irrelevante en la declaración del estado ruinoso la calificación de eminente o no, puesto que el referido artículo 170 no define ni clasifica la ruina"—sentencia de 22 de octubre de 1969.» (Sentencia de 11 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3244.)

F) *Reparcelación*. Su ausencia impide el otorgamiento de licencias en aquellos casos en que de éstas se deriva la imposibilidad futura de reparcelar.

Vid., Urbanismo-licencias.

(Sentencia de 14 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3246.)

G) *Planeamiento.*

a) *De iniciativa particular. Aprobación inicial: el órgano competente debe examinar además de las condiciones formales la adecuación del contenido del plan propuesto con el ordenamiento urbanístico vigente.*

«La cuestión fundamental planteada concierne a dilucidar si la distinción entre condiciones formales y de contenido, respecto a las legalmente exigidas a los planes presentados por particular, resulta en sí relevante en cuanto a asignar exclusivamente a las primeras las posibilidades de control administrativo sobre legalidad del acto de presentación o elevación al Ayuntamiento del plan, de tal manera que, cumplidos que fueren los requisitos de forma, se halla por esta sola circunstancia vinculada la Corporación a otorgar la aprobación inicial, tesis que es la fundante de la sentencia apelada estimatoria del recurso, o bien, en opuesto sentido a la hermenéutica referenciada, puede y debe asimismo la Corporación examinar el contenido del plan propuesto y denegar la susodicha aprobación inicial si lo reputara en desacuerdo con las normas urbanísticas rectoras de aquel contenido, cuestión la así enunciada que procede resolver teniendo en cuenta en primer término que, a tenor del artículo 10, párrafo 1.º, en relación con los 32, 40 y 42 de la Ley del Suelo, y según señaló esta Sala en sentencia de 14 de abril de 1971, el significado y alcance de los planes parciales no son otros que desarrollar el plan general, con la implícita necesidad de ajustarse a lo que en éste se dispone como limitativo o preceptivo del contenido de los parciales, siendo condición para aprobarlos inicialmente que no se opongan al susodicho Plan General de Ordenación, de donde se infiere la necesidad de que ya en el momento de decidir si se incoa el especial proceso corresponda al Ayuntamiento el examen de contenido y consecuente denegación si aquel ajuste al Plan General no lo entendiera logrado, lo que es coherente con la observación de que ningún precepto impone a la Administración Municipal el deber de hacer suya, a efectos de la ulterior instrucción procesal, una propuesta particular de planificación cuando "ad limine" entiende que su redacción es conteste con el ordenamiento urbanístico vigente y aplicable al lugar acotado por el plan parcial propuesto; y, en segundo término, tampoco es admisible la tesis relacionada al principio por cuanto que el invocado hacer suyo el órgano corporativo un plan elevado a su aprobación inicial, no consiste meramente en una libre adhesión volitiva a su fondo, sin otro límite que el de la observancia de los requisitos formales, sino en expresión de un positivo criterio de ajuste del contenido del Plan a las superiores normas urbanísticas a que se hubiese atendido la Corporación para confeccionarlo, pues si a tenor del artículo 32 de la Ley del Suelo la aprobación inicial la realiza el Organismo o Corporación que lo hubiere redactado, y esta redacción ata-

ne propiamente al contenido, sólo cabe entender que con la aceptación originaria del Plan presentado por el particular—máxime cuando no ha sido autorizado de acuerdo con el artículo 40, número 2—se califica aquél en idénticas condiciones a como si lo hubiese redactado o confeccionado la Corporación, lo que implica no ya simple posibilidad, sino también necesidad de que el organismo municipal verifique el control de contenido de precedente referencia y deniegue la aprobación inicial, es decir, la apertura del proceso hacia la aprobación definitiva, si no cumple en este aspecto con la normativa vigente, sin perjuicio para el promotor particular de la instancia jurisdiccional contra el acto denegatorio si estimare que el planeamiento por él redactado es acorde con las referidas normas urbanísticas.» (Sentencia de 16 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3248.)

b) *Planes anteriores a la Ley del Suelo. Si no contienen las determinaciones y elementos señalados en el artículo 9 de la Ley, no equivalen a verdaderos planes de ordenación, por lo que puede considerarse sin planificar el municipio que cuente sólo con planes de esta clase.*

«Lo único en vigor no era un plan de ordenación en la forma prevista por la Ley del Suelo, esto es, con los requisitos exigidos por el artículo 9.º de dicha Ley con zonificación, sistema de espacios libres, trazado de red viaria y delimitación del perímetro urbano, planos de ordenación y normas urbanísticas y demás elementos a que alude dicho precepto, que implican en conjunto una ordenación total urbana y rural del término, sino a lo más un plano de rectificación y ensanche y sin otra regulación que la contenida en las Ordenanzas Municipales de Policía Urbana y Rural; y es obvio que las normas urbanísticas de edificación de los Planes Provinciales son aplicables a todos los terrenos para los que no hubiera planeamiento aplicable (artículo 8.º de la Ley del Suelo), debiendo entenderse por planeamiento aquel que como tal se define por la expresada Ley, precepto que se reitera en los artículos 57 y 58 al autorizar a las Comisiones Provinciales de Urbanismo para proponer normas complementarias y subsidiarias del planeamiento a desarrollar, en todo caso, dentro de los límites que señala para los planes de urbanismo, normas que se aplicarán en las poblaciones donde no existiere plan de Ordenación, como Mataró.

De lo dicho no se infiere que las expresadas Ordenanzas de Mataró, vigentes desde 1889, hayan quedado en materia de edificación totalmente abolidas por la Ordenación Provincial, pues cabrá acudir a sus preceptos que no contradigan tal Ordenación, mas no en el resto, porque en tal aspecto tiene la provincial como normas subsidiarias del planeamiento evidente prevalencia; es decir, que *el orden de prelación ha de establecerse imperando, en primer término, las normas provinciales confeccionadas y aprobadas con sujeción a la*

Ley del Suelo y por ende con intervención de los órganos urbanísticos encargados por ella de tal misión e inspiradas en los principios que informan dicha Ley, así como la del Régimen Local, cuyo artículo 134 impuso a los Municipios la obligación de confeccionar el plan general de urbanización, el que, a tenor del artículo 136, debía comprender las ordenanzas de construcción, actualizando así viejas normas, muchas de ellas incompatibles con la concepción moderna del urbanismo, criterio el apuntado sobre prelación de normas que debe inferirse de la doctrina de la sentencia del T. S., Sala 4.ª, de 23 de marzo de 1968.» (Sentencia de 7 de junio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3363.)

c) *Aprobación provisional. No puede dejarse sin efecto por el propio Ayuntamiento que la otorgó, prescindiendo de los procedimientos formales establecidos para la revisión de oficio.*

«De los artículos 361 y 369 de la Ley de Régimen Local y de la no utilización por la Administración Municipal de una potestad revisora de oficio, enmarcada dentro de unos cauces legales, pues ni en lo formal (esto es, en orden al procedimiento de revisión) ni en lo material (esto es, en orden a los presupuestos de anulación), se comprende el supuesto en los casos de revisión a impulso de la propia Administración que el derecho pudiera ofrecer a los Ayuntamientos y que, en la más amplia de las interpretaciones, son los de los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, se colige, con facilidad, que el Ayuntamiento demandado actuó contra derecho al dejar sin efecto la aprobación provisional, pues de ésta, aunque con eficacia condicionada a la ulterior aprobación definitiva (tal como se infiere de los artículos 361 de la Ley de Régimen Local y 45, número 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo), deriva para el recurrente una situación jurídica, cual es la inherente a la "ordenación urbana" por él promovida.» (Sentencia de 21 de junio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3542.)

H) *Acción pública. Plazo para recurrir: doctrina general.*

«Uno de los problemas planteados por el ejercicio de la acción pública urbanística consagrada por el artículo 223 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, radica en el de la determinación de su plazo de utilización y forma de computarse éste; y tras algunas ligeras vacilaciones, la doctrina de este Alto Tribunal adoptó el criterio, hoy ya firme y reiterativo, de que en relación con acuerdos municipales, el cómputo de dicho plazo se efectúa a partir del cumplimiento de los requisitos de publicación señalados en los artículos 241 y 242 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales; publicación de extracto de los acuerdos de la sesión en el tablón de edictos de cada Casa Consistorial e inserta en el "Boletín de Informa-

ción Municipal", requisito sólo exigible a los ayuntamientos de capitales de provincia y de poblaciones con censo superior a 50.000 habitantes; a falta de cumplimiento de estos requisitos, el plazo se contará a partir del momento en que el recurrente se dé por notificado; doctrina surgida con la finalidad, como dice muy bien la defensa de la parte codemandada apelada, de potenciar el ejercicio de la acción pública urbanística y la de evitar que la falta de publicidad con que se realiza el otorgamiento de las licencias provocase sistemáticamente la caducidad de su ejercicio, y por eso, la doctrina jurisprudencial para que esto tuviese pleno efecto lo viene sancionando de manera uniforme, entre otras, en sentencias de 31 de octubre de 1966, 22 de junio, 16 de octubre y 22 de noviembre de 1967, 1 de julio de 1968, 25 de enero, 8 de febrero y 21 de marzo de 1969, 28 de enero de 1970, 12 de mayo de 1971, 11 de enero y 8 de noviembre de 1972; etc., que precisan en conjunto tres postulados básicos: los actos administrativos en materia de urbanismo tienen un destinatario general, por lo que han de ser publicadas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241 y 242 del Reglamento aludido; esta publicación no puede entenderse sustituida con la realizada en la prensa comercial diaria de la ciudad; incumplidos estos requisitos de publicidad, el recurso no es extemporáneo, pues el plazo se computa a partir del momento en que el recurrente se da por notificado; si los requisitos de publicación han sido cumplidos, el plazo de interposición se cuenta desde los mismos y por las reglas procesales generales; fuera de ellas, el recurso es inadmisibile.» (Sentencia de 26 de junio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3604.)

I) *Acciones y recursos. Posibilidad y alcance del recurso indirecto contra planes y normas: doctrina general.*

«Aun cuando el suplico de la demanda se concreta a la nulidad de las licencias municipales de construcción y por ello no se impugna expresamente el Plan Parcial Especial, no existe obstáculo alguno para si procediese, poder anular tales licencias, ya que puede el administrado no haber atacado una disposición general dentro del tiempo que para ello venía prestando un consentimiento tácito a la misma, sin que esto le impida en que cuando llegue el acto de aplicación concreto de ella esté facultado para interesar su fiscalización, pues a él lo que le importa es poner de manifiesto que si bien el acto de aplicación individual es conforme con esa disposición general de que dimana, es ésta en cambio la que no está conforme con el ordenamiento jurídico y al ser así es el vicio legal de dicha disposición el que se proyecta sobre aquellos actos que son consecuencia suya, por lo cual nada impide estimar el recurso aquí entablado y por tanto declarar la anulación de las licencias municipales concedidas al amparo de aquel Plan Parcial Especial, mediante la impugnación indirecta establecida en el artículo 39, número 2.º, en relación con el nú-

mero 4.º, de la Ley Jurisdiccional, por demostrarse no ser el mismo conforme a Derecho y del que, a su vez dimanar tales licencias municipales que por el recurrente se impugnan, y de ahí el que sea posible examinar en cuanto a la legalidad o ilegalidad de la disposición general que se aplica y que se invoca como base y fundamento de los actos administrativos recurridos, pero sin llegar para nada a pronunciarse acerca de su validez o nulidad, puesto que en definitiva la apreciación que en este recurso contencioso se haga en cuanto a ello sólo podrá operar al efecto de servir como base para la resolución que deba dictarse sobre la procedencia o no del acto individual impugnado de concesión de las referidas licencias municipales por aplicación del citado Plan Parcial Especial, pero no a los efectos de declarar la nulidad de este último, todo ello por virtud de lo dispuesto en el precepto legal anteriormente mencionado de la ley que regula esta Jurisdicción; doctrina que, a su vez, se encuentra consagrada en multitud de sentencias del T. S., entre otras en las de 14 de febrero de 1970, 1 de marzo de 1971, 7 de abril de 1973 y 26 de enero de 1974, todas ellas acogiendo este recurso indirecto cuando se impugna, según sucede en este caso, el acto que se ha producido al aplicar la disposición de carácter general aludida, porque el artículo 39, en sus números 2.º y 4.º, de la ley que regula esta Jurisdicción permita impugnar los actos individuales y concretos que se produjeran en aplicación de disposiciones generales, cuando está fundada en que tales actos no son conformes a derecho y no obstante la falta de impugnación directa en el recurso de dicha disposición general, pues lo que en realidad procede es ver su eficacia con respecto al acto concreto que aquí se impugna.» (Sentencia de 27 de junio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3607.)

J) *Organización administrativa del urbanismo. Relaciones de tutela y jerarquía entre los distintos entes y órganos competentes en la materia. Manifestaciones de la relación jerárquica entre los distintos órganos urbanísticos de la Administración del Estado.*

«La pluralidad de entes y de órganos impone la delimitación de funciones de cada uno de ellos; la capacidad de los entes o personas públicas y la competencia de los órganos, más la adecuada realización de los fines públicos, exige una coordinación, una unidad de dirección, de los distintos entes que participan en determinada actividad y de los órganos de cada ente, consiguiéndose a través de la subordinación la unidad de dirección entre los entes; esta relación de subordinación se conoce con el nombre de tutela; la unidad entre los órganos de una misma entidad se consigue por la jerarquía, que supone una estructuración de los órganos en líneas y grados que culmina en un órgano supremo al que se atribuye en definitiva la función de dirección y última decisión; la jerarquía, pues, se da únicamente entre órganos que integran una misma entidad, una misma

persona jurídica, sobre todo en las grandes unidades administrativas, y en las complejas organizaciones; todo esto en consonancia con la doctrina científica; de aquí que en juego con lo anterior, el artículo 196 de la Ley de Régimen del Suelo establezca líneas de relación jerárquica entre órganos del Estado; pero no establece dependencia jerárquica entre los órganos de las Entidades locales (municipio y provincia) y el Estado, pues, en este caso, la actuación es de simple tutela; indicando ese precepto legal además una línea jerárquica ordinaria compuesta de los siguientes grados: Primero, "el Consejo Nacional de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo que constituye el escalón superior", con funciones de enlace entre los distintos Ministerios, según la exposición de motivos de la Ley; segundo, la "Comisión Central de Urbanismo", cuyas funciones del Consejo y Comisión Central son asumidas actualmente por el Ministerio de la Vivienda, que constituye el primer grado de la línea jerárquica, y tercero, las "Comisiones Provinciales de Urbanismo y Organismos que asumen sus funciones en comarcas con régimen especial"; las principales consecuencias de esta relación jerárquica son: a) la potestad de los órganos superiores de dirigir con carácter general la actividad de los inferiores, mediante instrucciones y circulares—artículos 18 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 7.º de la Ley de Procedimiento Administrativo—; b) potestad de revisión de la actuación de los inferiores (art. 196, párrafo 3.º, de la Ley de Régimen del Suelo), bien de oficio (arts. 109 a 112 de la Ley procedimental), o en vía de recurso; c) decisión de los conflictos de atribuciones entre los inferiores—artículo 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo—, y d) posibilidad de la delegación y avocación, en los supuestos y con los requisitos que establecen los párrafos 2.º y 3.º del texto legal 196 mentado.» (Sentencia de 20 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4642.)

K) Obras de seguridad, salubridad y ornato público. Extensión respectiva de las competencias en la materia, de la Delegación de la Vivienda y del Ayuntamiento.

«Procede recordar una vez más la reiterada doctrina de esta Sala que, partiendo del reconocimiento a las Delegaciones de la Vivienda de la facultad (antes ejercida por las Fiscalías) de ordenar al propietario obras de reparación en las fincas mal conservadas de acuerdo con el artículo 5.º, 2, del Decreto de 23 de noviembre de 1940, como modo de ejercicio de su misión de velar por las condiciones de salubridad e higiene de la morada humana, ha venido señalando reiteradamente como límites de esas atribuciones el que las obras sean de reparación y no de reconstrucción de elementos arquitectónicos sustanciales y costosos como lo es la techumbre—sentencia de 29 de noviembre de 1974—, siendo el motivo la específica función de velar por la salubridad e higiene—sentencia de 31 de diciembre de 1974—

y diferenciándose las atribuciones de aquellas autoridades y las de los ayuntamientos en que aquéllas se limitan a las condiciones de habitabilidad de las viviendas, atendidas sus circunstancias higiénico-sanitarias, pensando en la salubridad de los moradores en tanto que a los ayuntamientos les corresponden además otras potestades relacionadas con la seguridad de las viviendas y de los inmuebles a que pertenecen—sentencia de 23 de marzo de 1973—, razones por las cuales, y tal como se ha venido pronunciando, debe reputarse que la orden de ejecución de aquellas obras de reparación de elementos sustanciales del inmueble, y en vista, precisamente, de sus efectos en relación con su posible ruina, desborda las atribuciones del órgano administrativo que la dictó y, en consecuencia, debe ser anulada.» (Sentencia de 27 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4185.)

L) «Calles particulares». Las calles y plazas se presumen públicas con independencia de que el sostenimiento de los servicios recaiga en los propietarios de la urbanización.

Vid. Dominio Público.

(Sentencia de 22 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4647.)

XI. MONTES

A) *Recuperación posesoria por la Administración. Puede realizarse perfectamente a través de la vía sancionadora.*

«Así planteada la problemática del recurso cumple para su solución previamente destacar la completa autonomía que a la acción protectora de los montes incluidos en el Catálogo de los de utilidad pública confieren, respecto de las declaraciones sobre dominio o posesión definitiva a realizar por los Tribunales civiles, los preceptos de la Ley y Reglamento de Montes de anterior cita, conforme a cuyas disposiciones es factible a la Administración no sólo ejercitar directamente la recuperación posesoria, sino también hacerlo a través de la vía sancionadora en virtud de la específica tipicidad con que las expresadas normas configuran los actos perturbadores de la pública posesión de aquellos montes como infracción administrativa, de tal manera que la demolición de lo abusivamente construido—artículo 410 del Reglamento de Montes—y la indemnización de daños y perjuicios—artículos 408, número 4, y 459 del mismo Reglamento—si bien constituyen medidas que por su índole y significado son de distinta naturaleza que la multa en términos de sanción, participan en esta materia de dicho carácter en cuanto que son causadas por idéntico acto infractor y la calificación como tal del mismo corresponde a la Administración, dada la exclusiva competencia que para impedir por sí la invasión, ocupación o rotura-

ción de los montes de utilidad pública le atribuye el artículo 407 del Reglamento antecitado como instrumento jurídico de la actividad tutelar de precedente referencia, quedando así funcionalmente enervada, por la conjunta fijación de medios para la defensa de dicha acción, la nitidez diferenciativa que por naturaleza existe entre recuperación y represión en las transgresiones posesorias, de donde se infiere que al igual la multa que la indemnización del daño y la demolición, por su común causa en el acto infractor y como medidas convergentes en orden a proteger posesión amparada por el Derecho Público, se hallan vinculadas en la legislación de montes, más que a un concepto cumulativo de juicio interdictal y expediente sancionador, al puro y simple de infracción administrativa y de su consecuente represión que, por la especial modalidad de interés público afectado, también exige repristinar la situación posesoria precedente a la falta incluso con el derribo de lo edificado sin autorización a la vez que se impone la multa conforme previene el ya referido artículo 410 del Reglamento, lo que impide supeditar, cual pretende la parte actora, la medida de demolición al fallo que sobre propiedad pudieran dictar los Tribunales civiles, puesto que ello equivaldría a confundir lo que es dominio o posesión definitiva de un bien con la función administrativa de proteger el interés público a que está afecto, evidenciándose de este modo que el tema del recurso se limita a dilucidar si la conducta del actor constituye la infracción administrativa de ocupación no autorizada de monte de utilidad pública, definida en el repetido artículo 410 del susodicho Reglamento, supuesto que es negado por el actor con base en inexistencia del elemento subjetivo de culpabilidad típicamente exigido para la materia, según se desprende del principio general acogido en el primer inciso del artículo 408 del mencionado texto reglamentario.» (Sentencia de 30 de junio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3803.)

B) *Deslinde. Procedimiento: informe de la Dirección General de lo Contencioso innecesario.*

«A la luz del artículo 14, apartado d), de la meritada Ley de Montes, resulta que si se hubieran formulado reclamaciones—en el deslinde—sobre cuestiones de propiedad, será preceptivo el informe de la Dirección General de lo Contencioso del Estado; ahora bien, acorde con lo expuesto por el abogado del Estado en la contestación a la demanda—Fundamento de Derecho 1.º—, esta norma no tiene valor absoluto para toda clase de deslindes, sino sólo para aquellos en que el monte objeto de las operaciones delimitadoras pertenezca al Estado, y a su nombre aparezca catalogado, siempre y cuando, aun perteneciendo a una entidad distinta de aquél, en ese supuesto la entidad titular del monte dentro del plazo de quince días emitirá su informe manifestando concretamente si accedió o no a las pretensiones deducidas, que en este último caso, o si el informe

no se emitiese dentro del plazo, se entenderán denegadas en vía administrativa—artículo 124—, lo que puesto en juego con el siguiente artículo 125, que establece que la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, si se hubieran formulado reclamaciones sobre cuestiones de propiedad que no deban entenderse desechadas, acorde con lo señalado en el anterior precepto legal, remitirá el expediente, antes del quinto día de haberlo recibido, a la Dirección General de lo Contencioso del Estado, que informará en el plazo de un mes; lleva consigo, en conexión con lo prevenido en el invocado apartado d) del artículo 14 de la Ley y 129 de su Reglamento, evidentemente que la vía administrativa, en orden a las pretensiones impulsadas sobre la propiedad del monte objeto del deslinde, concluye, cuando de montes pertenecientes a entidades distintas del Estado se refiere, con la resolución dictada por tal entidad a la vista de aquella reclamación, sin que, por consiguiente, sea necesario el repetido informe de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, que únicamente sería exigible, de tratarse del deslinde de montes estatales.

A mayor abundamiento, prescindiendo de lo preferentemente expuesto, tampoco se infringe el artículo 14, apartado d), de la Ley de Montes en lo atinente con haberse omitido el preceptivo informe de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, dado que el texto legal señalado liga tal existencia al supuesto de que se trate de cubrir un requisito de precedente realización al comienzo de la llamada vía gubernativa previa a la judicial, conforme la terminología del Real Decreto de 23 de marzo de 1886 empleado en la Ley de 8 de junio de 1957, lo que ha motivado que el Tribunal declarara en sus sentencias de 30 de junio de 1961 y 5 de octubre de 1963, ratificado por la de 31 de mayo de 1967, interalia, que cuando no se está ante el caso expresado, la omisión del informe de la Dirección General, no constituye tacha sustancial o insubsanable.» (Sentencia de 9 de diciembre de 1975, Sala 4.ª, Ref. 5011.)

XII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Tutela y jerarquía: concepto.

Vid. Urbanismo.

(Sentencia de 25 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4642.)

XIII. ADMINISTRACIÓN LOCAL

A) Tasas provinciales. Se declara la obligación de las entidades que cubran el seguro obligatorio de automóviles de satisfacer los gastos derivados de accidentes de circulación, sin necesidad de previa declaración de responsabilidad, a virtud de culpa civil o penal del conductor, siempre que se trate de tasas exigidas por la Administración Pública.

«Siendo precisamente el tema de esta apelación extraordinaria, el del posible error de aquella doctrina, cuyo resumen es el siguiente: que la Mutualidad de Transportistas de Asturias no se encuentra ligada con la Diputación de Oviedo, por obligación legal o contractual de clase alguna, a causa de la asistencia sanitaria prestada a lesionados en accidentes de circulación, por el Hospital General de Asturias, en tanto no sea declarada la responsabilidad civil o penal del conductos del respectivo vehículo; doctrina que, por el abogado del Estado, se pide que esta Sala no comparta, sino que declare, en contra de ella, con respeto para la situación jurídica individual derivada del fallo de la Audiencia, la obligación de las Entidades aseguradoras de satisfacer los gastos derivados de accidentes de circulación, en las circunstancias de las actuaciones del expediente administrativo, sin necesidad de una previa declaración de responsabilidad, a virtud de culpa civil o penal del conductor.

El acto administrativo originario, mantenido en la reclamación económico-administrativa previa, fue la resolución del Presidente de la Diputación de Oviedo de 14 de febrero de 1973, por el que se mandó requerir a la Mutualidad de Transportistas de Asturias para que efectuara el pago de 156.748 pesetas, a que ascendían las tasas provinciales, por la asistencia prestada en el Hospital General de Asturias a diversos lesionados en accidente de circulación; luego, lo primero que hay que hacer es comprobar si el mencionado acto administrativo cuenta o no con la suficiente cobertura legal, y a tal efecto, aparece en primer lugar la Ordenanza de Tasas del Hospital General de Asturias, aprobada por la Diputación Provincial, en 26 de noviembre de 1970, y por el delegado de Hacienda en 12 de febrero de 1971; Ordenanza cuyo artículo 3.º, al definir el sujeto pasivo, comienza diciendo que está obligado al pago de las tasas el usuario del Hospital General, y por subrogación o subsidiariamente, aquella persona natural o jurídica a quien corresponda en virtud de normas legales, reglamentarias o contractuales; y la posibilidad de que el sujeto pasivo llegue a ser, por subrogación o subsidiariamente, una persona natural o jurídica distinta de aquella que recibe el servicio de asistencia hospitalaria, está admitida en el artículo 604, 2, c), de la Ley de Régimen Local, al decir, "cuando se trata de personas pudientes o cuyos gastos deban sufragarse por otras

entidades", y con mayor precisión aún, en el artículo 11 de la Ley de Hospitales, cuyo párrafo 1.º se expresa así: "Los gastos ocasionados por la asistencia prestada a los enfermos en los hospitales correrán a cargo de las entidades o personas que por razón de disposiciones legales o de contratos, tengan tal obligación"; o lo que es lo mismo, esta Ley específica señala en primer lugar a personas o entidades distintas del enfermo, y en defecto de obligación de esas terceras personas, es cuando viene obligado al pago el propio enfermo o sus representantes legales, siempre que su capacidad económica lo permita; por lo que es consecuencia de todo ello la plena legalidad del artículo 3.º de la Ordenanza, así como la corrección jurídica de los actos administrativos que en el citado precepto se apoyen, extremo que ahora hay que examinar en relación con la resolución del presidente de la Diputación de Oviedo, que mandó requerir de pago a la Mutualidad de Transportistas de Asturias.

Descartada la subrogación contractual, por cuanto que no consta que la Mutualidad de Transportistas asumiera obligación de pago frente al Hospital o la Diputación, queda por contemplar la subrogación por obra de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor de 24 de diciembre de 1962, Texto refundido aprobado por Decreto de 21 de marzo de 1968; para lo que hay que partir de la obligación legal impuesta al conductor de todo vehículo de motor, en tales términos, que se establece (art. 39 de la Ley y 1.º del Texto refundido), una presunción de culpa tan intensa, que sólo puede ser destruida mediante la prueba de dos circunstancias de verdadera excepción, lo que de hecho bordea, en la inmensa mayoría de los casos, el concepto de la responsabilidad objetiva; y a esto debe añadirse que el seguro de responsabilidad civil es la Ley misma la que lo declara obligatorio, de tal suerte que ha creado el Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación, sobre el cual pesa una responsabilidad subsidiaria, en los casos de muerte, incapacidades o lesiones, y que el asegurador viene obligado, hasta el límite del seguro, al pago directo al perjudicado, del importe de los daños y perjuicios sufridos; premisas legales todas ellas, capaces de sustituir por la obligación del asegurador, la de las víctimas del accidente, frente al sujeto de Derecho público por cuenta del cual se presta la asistencia hospitalaria, a menos que, al tiempo de dictarse el acto administrativo que declare la obligación de aquél, en relación con las tasas devengadas, haya quedado demostrada la exoneración legal del conductor, que es algo bien distinto a la necesidad de esperar a que el conductor sea declarado culpable; pues si la Ley parte del principio de total inversión de la carga de la prueba, no es consecuente con la inspiración de la misma, el abrir un paréntesis de tiempo durante el cual puedan quedar sin la debida asistencia, por dificultades de cobertura económica, las víctimas del accidente, ni el obligar a un anticipo, por cuenta del asegurador, a la Administración Pública, en el caso de que la asistencia sanitaria se preste en

centros que dependan de ella; lo cual supone el no compartir el criterio de la sentencia combatida en la presente apelación extraordinaria, y cumplido así el primero de los requisitos, en el orden lógico del artículo 101 de la Ley de esta jurisdicción, debe apreciarse igualmente la concurrencia del segundo, consecuencia del daño que la Administración sufriría, si se reiterara una doctrina no conforme con el Ordenamiento jurídico, y dejara por ello de percibir unas tasas que le son debidas.» (*Sentencia de 18 de diciembre de 1975, Sala 3.ª, Referencia 5000.*)

B) *Bienes comunales. Concepto y supuestos de bienes comunales admitidos por la jurisprudencia.*

«El fundamento del apartado 4.º de la resolución recurrida en cuanto desestima la reclamación presentada por la "Unión Resinera Española", quedando agotada la vía administrativa y expedita la judicial civil, estriba en la *declaración de imprescriptibilidad del monte deslindado como bien comunal*, resultando de ello que la primera cuestión jurídica a dilucidar es la de examinar si merece o no tal calificación el pinar "El Cantosal", número 104 del Catálogo de los de Utilidad Pública de Segovia, perteneciente a la Comunidad de Villa y Tierra de Coca, y para ello resulta decisivo la valoración jurídica de la certificación fechada el 2 de marzo de 1968 expedida por la propia Comunidad, obrante en el expediente, y de la que resulta que "los aprovechamientos del monte de autos no se realizan directamente por los vecinos, desde hace muchísimos años, por estar catalogado, no repartiéndose tampoco entre ellos su importe, sino que se entrega a los ayuntamientos comuneros su cuota en la cuantía que corresponda", y ello al parecer desde la fecha del primer deslinde, 1895, con lo que resulta difícil encuadrar al monte en alguno de los *supuestos de bienes comunales que la jurisprudencia ha señalado; a saber*: 1) aquellos sobre los que tiene lugar un aprovechamiento común o vecinal oportuno y que pertenecen a las entidades locales, a que se refiere el artículo 5.º, número 2, párrafo b), del Reglamento de Bienes—tal como son definidos por el artículo 187 de la Ley de Régimen Local y regidos por las Leyes administrativas—; 2) los que se rigen por los preceptos del Código Civil; y 3) los pertenecientes en mano común a los vecinos de una parroquia, pueblo o núcleo de población que tradicionalmente los vino disfrutando y estarán vinculados al ayuntamiento respectivo, que regula su disfrute y aprovechamiento, a que se refieren los artículos 88 y 89 de la Compilación de Derecho Especial de Galicia y Ley de 27 de julio de 1968 y Reglamento de 26 de febrero de 1970—sentencia de la Sala de 14 de junio de 1968—, pues aunque en puridad no pueda pretenderse identificar la cuestión relativa a los beneficios con el referente a la titularidad del monte, no deja de existir interconexión esencial, al ser la forma de aprovechamiento una nota o carácter externo de

indudable relevancia a los efectos pretendidos, dado que *en el estudio actual de la evolución de la institución ni los municipios ni los vecinos deben ser considerados como titulares exclusivos de las relaciones jurídicas que hacen referencia a estos tipos de bienes, sino como titulares concurrentes, en una titularidad simultánea, según la doctrina de la resolución de la Dirección General de los Registros de 3 de junio de 1927, que los define como tipos de propiedad corporativa, en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes limitan y complementan los derechos dominicales del municipio, encontrándonos, pues, ante una titularidad compartida que viene atribuida de modo diverso entre partícipes cualitativamente diferentes y ante una propiedad cuyo contenido es el aprovechamiento o disfrute, quedando disminuida la vertiente dominical del ius disponendi, ya que su esencia no es la disposición de los bienes, sino solamente su aprovechamiento o disfrute por los miembros de la comunidad e independientemente de sus analogías con las categorías civiles de propiedad especial, puede configurarse de un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al municipio o entidad los bienes sobre que recae, como una variedad de los patrimoniales, a tenor de lo preceptuado en los artículos 182, 183 y 187 de la Ley de Régimen Local, debiendo incluirse en el Catálogo de Montes a favor de la Entidad Local, cuyo núcleo de población venga realizando los aprovechamientos, según determinan los artículos 4 de la Ley y 21 y 22 del Reglamento de Montes; nota esta última que no se da en el presente caso desde hace más de setenta y cinco años, como resalta el demandante y admite la "asociación" titular del monte, por lo que en este supuesto (e independientemente del problema de la desafectación sin necesidad de acto formal por alteración del uso o aprovechamiento del bien comunal durante más de veinticinco años, y al amparo de lo preceptuado en la norma 5.ª del artículo 8.º del Reglamento de Bienes) es harto dudosa la conclusión establecida de que nos encontramos frente a un supuesto de monte comunal de los protegidos por el artículo 188 de la Ley de Régimen Local y el artículo 64, número 3, y preceptos concordantes del Reglamento de Montes.» (Sentencia de 28 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4186.)*

XIV. MOVIMIENTO NACIONAL

Prosigue la doctrina tradicional de que el Movimiento no es Administración Pública y, en consecuencia, no se hallan sus actos en materia de personal sometidos a la fiscalización de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

«La línea jurisprudencial—representada por las sentencias de 24 de abril de 1957, 30 de mayo de 1959, 8 de julio de 1960, 16 de di-

ciembre de 1961, 19 de junio de 1962 y 20 de marzo de 1965, entre otras—, que venía declarando excluidas de la revisión jurisdiccional en vía contencioso-administrativa, las resoluciones emanadas del Ministro secretario general del Movimiento en materia de personal de su dependencia, por provenir de un órgano que forma parte del Movimiento, institución que no tiene carácter de Administración Pública, ni puede confundirse con el Estado dentro del sistema político español, por lo que quedaban fuera del ámbito de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de esta Jurisdicción, no se quiebra por la aprobación del texto refundido de las Leyes Fundamentales del Reino de 20 de abril de 1967, Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 y Decreto-ley de 3 de abril de 1970, ya que el Movimiento Nacional, a través de su Estatuto Orgánico de 20 de diciembre de 1968, del citado Decreto-ley de 3 de abril de 1970, del Decreto de 26 de mayo de 1970, sobre funcionarios del Movimiento y Decreto de 21 de agosto de 1970, reorganizando la Secretaría General, es calificado como institución política, organismo intermedio entre la sociedad y el Gobierno e independiente de la Administración General, por lo que faltando en los actos adoptados por los órganos del Movimiento la nota subjetiva de emanar de una entidad administrativa, no se encuentran sometidos a revisión ante esta jurisdicción con arreglo al artículo 1.º de su Ley reguladora, lo que conduce a la aceptación de la alegación de inadmisibilidad aducida por la Abogacía del Estado, declarándolo así a tenor del artículo 82, a), de la Ley Jurisdiccional.» (*Sentencia de 22 de diciembre de 1975, Sala 5.ª, Referencia 4868.*)

XV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Procedimiento sancionador. Pliego de cargos: doctrina general. No tiene carácter preclusivo y, en consecuencia, puede rectificarse y ampliarse con anterioridad a la propuesta de resolución.

«La formulación a un posible infractor de los cargos a que se refiere el artículo 136, número 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el 4 del Decreto de 18 de febrero de 1960, configura y determina la materia expedienta en tanto que referida a un concreto interesado, sujetándole a las consecuencias del proceso sancionador a través del nexo de imputación fáctica señalado en el primero de los preceptos referidos y en virtud del deber jurídico que a la Administración corresponde de actuar las normas represivas de esta clase de infracciones, correlato del cual es el derecho del administrado de contestar los cargos con cuantas alegaciones estime oportunas a su defensa y proponer y aportar las pruebas a ella conducentes, garantía procesal que es armónica con el principio de legalidad en la definición del acto infractor, proclamado este princi-

pio por el artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, a la par que dicha garantía procesal se acoge en el 133 de la de Procedimiento Administrativo, y, de modo análogo a como en el orden sustantivo no existe infracción administrativa sin previa norma tipificante, tampoco en el orden procesal cabe reprimir otras concretas conductas que las previamente imputadas al sujeto mediante el pliego de cargos, sin más excepciones que las expresamente establecidas en la Ley que no comprenden al caso aquí contemplado, de donde se infiere que, si la resolución sancionadora castiga hechos no incluidos en aquellos cargos, o son en éstos definidos de manera equívoca o incompleta, será inválida la susodicha resolución en cuanto trascienda de los formulados o se apoye en redacciones inidóneas de los mismos que motivasen indefensión del interesado, pero si los hechos resumidos en los cargos lo son con la suficiente univocidad para identificar concretas imputaciones, a pesar de una aparente generalidad superable cuando el expedientado conoce las circunstancias del caso, la referida discordancia no existe, pues tampoco es dable confundir formulación con estricto formalismo enunciativo, siendo suficiente una normal inteligibilidad del texto de los cargos, y la determinación mediante ella de ciertas situaciones fácticas, para definir las fronteras formales dentro de las que resulta eficaz el acto sancionador, doctrina la expuesta que, aplicada a la materia de los presentes autos, impide apreciar la disparidad entre cargos y resolución que la parte alega toda vez que integrado en la última—como motivación de hecho y a tenor del artículo 93, número 2, de la Ley Procedimental—el segundo resultando del informe o propuesta de sanción, se acusa como evidente la comprensión de los hechos probados, fundantes de las medidas impuestas por la Administración, en los que de modo escueto, pero indubitable, se señalaron en los cargos, a lo que cumple añadir, que si bien éstos rectificaron otros formulados con anterioridad, ningún acto definitivo impedía la prosecución de las investigaciones expedientales y redacción de nuevos cargos conforme a su resultancia, por cuanto que la Ley procesal de anterior cita no confiere a la formulación examinada carácter preclusivo en atención a los fines del expediente sancionador mientras que la actividad inquisidora no concluya con la propuesta de resolución a que se refiere el artículo 137 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo, bien que la rectificación o ampliación de los repetidos cargos no pueda prodigarse al arbitrio del Instructor, quedando adscrita a circunstancias muy justificadas, como en el caso lo fueron las comunicaciones con que el Ayuntamiento de Madrid e Inspección de la Vivienda aportaron nuevos elementos de investigación de notoria importancia para el curso del expediente.» (Sentencia de 4 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4545.)

XVI. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) *Naturaleza, extensión y límites.*

a) *No cabe a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa hacer declaraciones genéricas sobre situaciones futuras o potenciales.*

«Con fecha 19 de octubre de 1973, el demandante dirigió escrito a la Sala solicitando se le tuviera por desistido del recurso, en cuanto a la pretensión de que se le concediera aquel mes de excedencia voluntaria, pero dejándolo subsistente en cuanto a la segunda petición que hacía en la demanda de que se le reconozca "su derecho potencial a dicha situación", y de esta suerte no cabe hacer pronunciamiento alguno sobre la petición desistida, y en cuanto a la segunda no puede ser acogida, porque como tiene reiteradamente declarado esta Sala—sentencias entre otras de 28 de marzo y 30 de octubre de 1962, 28 de mayo de 1966, 26 de enero de 1968, 28 de febrero de 1969, 19 de enero y 3 de junio de 1972—, esta Jurisdicción de carácter meramente revisor no puede hacer declaraciones genéricas sobre situaciones futuras o potenciales.» (*Sentencia de 17 de noviembre de 1975, Sala 5.ª, Referencia 4558.*)

b) *Vicios de forma y principio de economía procesal. Doctrina general. Los vicios de forma sólo determinan imposibilidad de entrar a decidir sobre el fondo, cuando falten los elementos necesarios para una correcta decisión.*

«Tanto en relación con ese defecto como con las restantes infracciones de forma invocadas (falta de motivación del acto, falta de audiencia a los interesados) es útil subrayar de entrada *el carácter instrumental y subordinado que, en el examen jurisdiccional de la legalidad del acto impugnado, debe atribuirse en todo caso a los vicios formales, en primer término como consecuencia de una regulación del Procedimiento en la cual no toda infracción de esta clase es susceptible de viciar el acto* (art. 48, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo), *sino solamente aquellas que tienen trascendencia bastante como para alterar el contenido de aquél o para producir una efectiva privación de garantías a los interesados, de tal suerte que será en todo caso necesario examinar su efectivo alcance en el caso concreto en orden a que con consecuencias reales se haya producido alguno de aquellos efectos, sentido en el que viene pronunciándose nuestra Jurisprudencia al señalar que los "vicios... capaces de causar nulidad son únicamente aquellos que producen indefensión de las partes o desvirtúan por completo el fondo y contenido de las actuaciones, desnaturalizándolos en su esencia..."* (sentencia de 3 de marzo de 1964) o bien que sólo si "esas infracciones... se acompañan de una indefensión total o de una privación de

elementos de conocimiento y de juicio necesarios para la debida decisión del problema... los defectos formales abocan a la anulabilidad" (sentencia de 10 de noviembre de 1959), o como también dice la de 6 de noviembre de 1963 "es preciso ponderar en cada caso concreto las consecuencias producidas por tal omisión... la falta de defensa que ella haya realmente originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo... en caso de observarse el trámite omitido" y *debe además tenerse también presente que la revisión jurisdiccional consiste esencialmente en pedir al Juez una decisión de fondo de una controversia mantenida con la Administración* (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1964) o sea *un juicio sobre la legalidad sustancial del acto en vista de las normas y los derechos del particular, porque en nuestro actual sistema contencioso-administrativo la Jurisdicción es revisora solamente en el sentido de que exige un acto administrativo previo como objeto del proceso y la postura del Tribunal, es frente al mismo, la de examinar si integramente se ajusta o no a Derecho y declararlo en consecuencia, razón por la cual el examen de las formas deberá producirse en relación con aquel fin sustancial averiguando lo que el acto hubiese podido variar en caso de no haber existido infracción formal y pronunciándose la anulación solamente si aquella ha sido capaz de modificar la decisión o de "privar de elementos esenciales de conocimiento" en el momento de resolver* (en este sentido, la sentencia de 13 de enero de 1961) o *si después de la depuración determinada por las diversas fases de la vía administrativa e incluso de la procesal, la consecuencia del vicio formal ha sido la de imposibilitar que el Tribunal forme criterio acerca del fondo—sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 1966—, razones por las cuales cuando, pese a las infracciones formales, el órgano jurisdiccional tiene elementos para calificar la legalidad sustancial del acto deberá hacerlo en virtud de un claro principio de economía procesal proclamado también por el Tribunal Supremo—sentencias de 26 de marzo de 1968 y 7 de enero de 1967—, puesto que, como dice la primera, si "aun respetándose por la Administración los trámites procesales, subsistiría la disconformidad... con el ordenamiento, resulta indicado resolver directamente el fondo, pues una elemental razón de economía procesal determina la improcedencia de anular el procedimiento administrativo para repetir la tramitación si de todas formas la decisión habría que reputarla igualmente ilegal"; es decir, que será fundamental determinar para pronunciarse sobre el defecto de forma si ha existido una relación causal entre éste y la decisión enjuiciada y si la decisión hubiera sido en todo caso la misma, aunque el vicio no hubiera existido, el Tribunal deberá conocer del fondo, mientras que si no puede apurar el examen de la legalidad sustancial del acto precisamente porque el vicio de forma haya sustraído elementos para una correcta decisión, se verá obligado entonces a pronunciar una anulación por motivos formales sin decidir en*

cuanto al fondo.» (Sentencia de 17 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3249.)

c) *Inadmisibilidad de los actos del Movimiento.*

Vid., Movimiento Nacional.

(Sentencia de 22 de diciembre de 1975, Sala 5.ª, Referencia 4868.)

B) *Objeto.*

Recurso indirecto contra disposiciones generales. Alcance: no es procedente declarar con carácter general, a través de este recurso, la validez o nulidad de la disposición general.

Vid., Urbanismo.—Acciones y recursos.

(Sentencia de 27 de junio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3607.)

C) *Causas de inadmisibilidad.*

a) *«Litis pendencia».* Es causa de inadmisibilidad a pesar de no figurar entre las comprendidas en el artículo 82 de la LJCA.

«De acuerdo con la doctrina recogida en las sentencias de 23 de junio de 1934, 11 de abril de 1958, 20 de abril de 1970, 11 de abril de 1972 y 3 de abril y 1 de junio de 1974, la cuestión relativa a si la "litis pendencia" puede esgrimirse como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, al no figurar entre los comprendidos en el artículo 82 de la Ley Jurisdiccional, debe resolverse aplicando la de Enjuiciamiento Civil, conforme a lo establecido en la disposición adicional 6.ª de aquélla, dado que la identidad de procesos puede originar tal excepción, como preventiva y cautelar de la cosa juzgada, de efectos similares a ésta, como cosa juzgada en potencia, cuando mediante su alegación trata de evitarse la posible contradicción de los fallos que, una vez producidos, darían lugar a los efectos negativos de cosa juzgada, material, impidiendo la admisión del proceso en el que se invoca.» (Sentencia de 13 de octubre de 1975, Sala 5.ª, Referencia 3433.)

b) *Falta de reposición previa. Inadmisibilidad por interposición prematura del recurso contencioso-administrativo, al no haber transcurrido el plazo de un mes ni existir resolución expresa. Defecto insubsanable.*

«Habida cuenta de lo que se declara probado en el primer razonamiento de esta sentencia, no ofrece duda que instado el recurso de reposición el 7 de diciembre de 1968, con referencia al acto administrativo de 5 de noviembre anterior, es obvio que el mismo no era firme el 4 de enero de 1969, fecha en que tuvo entrada el escrito inicial del presente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de Instrucción de Guardia, por lo que es evidente que fue presentado prematuramente, porque el plazo de un mes no fi-

nalizaba hasta el día 5 de dicho mes de enero, y aun en el supuesto de que se entendiese interpuesta tal reposición el día 6 de diciembre de 1968, el repetido plazo del mes no concluía sino a las veinticuatro horas de ese día 4 de enero, y, por ende, también posterior en horas a cuando se puso en marcha el procedimiento contencioso-administrativo, ya que aun coincidente con que su presentación ocurriese al finalizar las veinticuatro horas de tal día, no estaba agotado el plazo, pues, indudablemente, tenía que operar a partir del transcurso de unos minutos del comienzo del día 5 de enero; de donde se sigue que cuando se verificó no se encontraba expedita la vía contencioso-administrativa, y *este comienzo anticipado del pleito, por ser supuesto distinto al de la omisión del recurso de reposición, no es convalidable a tenor del artículo 129, número 3.º, y cae de lleno en el artículo 82, en su apartado f), en relación con el 54, número 1.º, y 58, número 2.º, dado que esos preceptos, especialmente los referidos en último lugar, establecen por lo ya argumentado preferentemente que cuando la reposición no se resuelve expresamente, como aquí aconteció, el plazo total de once meses para iniciar la vía contenciosa a saber, desde que transcurre el primer mes hasta que se cumple el año, ambos cómputos a partir de la presentación de la reposición previa, lleva consigo que están fuera de ese plazo de once meses los recursos contenciosos formulados antes del mes o después del año, a contar de la fecha en que la reposición se intentó y, en definitiva, si ésta se pide bien sea el 6 o el 7 de diciembre de 1968 y el contencioso-administrativo se impulsa oficialmente el 4 de enero siguiente, se hace fuera de plazo legal, no por exceso de tiempo transcurrido, sino por defecto; acorde con sentencia de este Alto Tribunal, de las que son de destacar las de 6 de mayo, 9 de octubre de 1971, etc., ya que la resolución tácita exige el transcurso completo de treinta días naturales, indiferentemente hábiles e inhábiles en su final; *sin contar abundando con lo dispuesto en el artículo 129, número 3.º de la Ley de esta jurisdicción, que incluso para los casos de omisión de la reposición, también la jurisprudencia viene declarando que el aludido texto legal en ese número hay que cohonestarle con los artículos 52 y 82 de igual normativa legal e interpretarle en el sentido de que la única subsanación posible a su amparo es la que permita acreditar que el recurso previo de reposición se interpuso en tiempo oportuno, pero no antes ni después.*» (Sentencia de 29 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4189.)*

c) *Incompetencia. Distinción entre la que es por razón de los actos combatidos y la que opera sobre la administración con causa en la clase de materia a que afectan los pronunciamientos acordados por la misma.*

«La causa de inadmisibilidad opuesta al recurso por los representantes de la Administración pública y del codemandado Instituto Na-

cional de Previsión se funda en el artículo 82, apartado a), de la Ley de 27 de diciembre de 1956, con alegación al efecto de una incompetencia de jurisdicción, cuyos supuestos estrictamente concierne a la materia o contenido de las resoluciones administrativas y no a la competencia de este Tribunal para conocer de su impugnación mediante el recurso contra ellas interpuesto, ya que, según estiman las susodichas representaciones, el tema sobre que versa la decisión administrativa se halla legalmente vinculado a la Magistratura de Trabajo, planteamiento éste que omite la debida distinción entre lo que es incompetencia por razón de los actos combatidos, que en sí constituyen el objeto del proceso contencioso, y la que opera sobre la Administración con causa en la clase de materia a que afectan los pronunciamientos acordados por la misma, siendo sólo subsumible la primera en el precepto rituario de anterior cita a efectos de producir la inadmisibilidad del recurso, como así corresponde entender tanto en necesaria concordancia con el significado y alcance de aquel motivo de inadmisión, como frente a las contradictorias consecuencias que resultarían de aceptar la tesis de las partes demandadas, toda vez que la inadmisibilidad pretendida provocaría al declararse el cierre a la revisión jurisdiccional del acto impugnado cuando precisamente la incompetencia alegada de la Administración puede ser motivo para anularlo por su virtual desajuste a Derecho aunque sólo afectara a las normas atributivas de competencia a la Administración, actuables, por otra parte, incluso de oficio, dado el carácter taxativo y de orden público ínsito a las mismas, razones que convierten la cuestión planteada, formal de suyo, en problema a examinar dentro del fondo del recurso en coherencia con la posibilidad que éste promueve de pronunciamiento previsto en el artículo 83, número 2, de la Ley Jurisdiccional por cuanto que la incompetencia de la Administración para dictar determinados contenidos de acto es también modo de infracción del ordenamiento jurídico y la viabilidad en este sentido de una revisión contenciosa, incompatible con la inadmisibilidad que por la referida causa propugnan el defensor de la Administración y la parte codemandada.» (Sentencia de 21 de noviembre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4930.)

d) Actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes. Requisitos para estimar la existencia de identidad entre el acto recurrido y el anterior definitivo y firme.

«El examen del motivo de inadmisión referenciado implica el de identidad entre el acuerdo combatido con el recurso y el anterior calificado de firme en el ámbito administrativo, comparación que, si bien no exige igualdad literal de pronunciamientos, requiere sin embargo perfecta coincidencia y paralelismo en su respectivo significado, alcance y efectos, es decir, duplicidad de componentes subjetivos, objetivos y de causa fundante de las respectivas resoluciones,

que permita identificar la una como verdadera reproducción de la otra, dualidad que a su vez entraña coordinación, en virtud del requisito de congruencia, con la igualdad del contenido de las correlativas peticiones formuladas ante la autoridad administrativa, lo que en materia de licencias, donde la diversidad pretensora es posible si varían las circunstancias en que las solicitudes se fundan, precisa de un análisis comparativo entre dichas circunstancias básicas, que, aun dentro del marco exclusivamente formal de la admisibilidad del recurso, puede producir conexión con aspectos en sí de fondo, pero que, de necesario examen para decidir sobre la identidad entre los acuerdos anterior y el posiblemente reproductivo, no actúan como cuestiones que desplacen la problemática formal a propias decisiones sobre el fondo del recurso, sino como presupuesto fáctico del cual depende la apreciación de la susodicha identidad de resoluciones administrativas y, en consecuencia, la apreciación de la causa de inadmisibilidad aquí tratada, dado el modo con que la Ley Jurisdiccional la configura en los preceptos de antecedente cita.» (Sentencia de 22 de octubre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 4645.)

e) Actos expresamente excluidos de la vía contencioso-administrativa. La expresión «sin ulterior recurso» que se contiene frecuentemente en las disposiciones administrativas se refiere únicamente a la vía gubernativa.

La frase «sin ulterior recurso» refiérese a los recursos administrativos, pero no a la vía jurisdiccional cuya exclusión exige una declaración expresa según taxativamente dispone el artículo 40, f), de la Ley reguladora y lo corrobora la doctrina jurisprudencial cuando al interpretarlo nos dice que "para estimar que, en virtud de esta norma, está excluido del recurso contencioso un acto que, formal y materialmente, sea administrativo es preciso no sólo que la exclusión la verifique una ley formal y no disposición de rango inferior, sino que terminantemente se indique en tal ley que determinados actos o resoluciones quedan exceptuados o excluidos del recurso contencioso, no bastando con decir que contra ellos no cabe recurso alguno, que no son susceptibles de recurso u otras semejantes, pues en tales supuestos se estima que sólo están prohibidos los recursos gubernativos o administrativos, pero no el contencioso propiamente dicho" —sentencia de 26 de abril de 1958, Sala 5.ª—; que la expresión "sin ulterior recurso", frecuentemente consignada en las disposiciones administrativas, sólo puede referirse a la vía gubernativa, porque para que alcanzara a la jurisdiccional sería preciso ser inequívoca y expresamente excluyente —sentencias de 28 de enero de 1960, Sala 4.ª, y 17 de febrero de 1960, Sala 5.ª—, que la prohibición del acceso a la revisión jurisdiccional sólo puede derivarse de un precepto expreso de esta Ley de la jurisdicción o de otra Ley referente a la materia que se pretende excluir —Sentencia de 27 de octubre de 1959, Sala 4.ª—, por

lo que cuando contra un acto administrativo se dice que no se dará recurso alguno, la prohibición ha de entenderse limitada a los recursos administrativos, pero no al judicial ante las Salas de lo Contencioso, pues esta exclusión ha de establecerse expresamente por una disposición legal concreta —Sentencia de 21 de enero de 1966, Sala 4.ª—. (Sentencia de 21 de junio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3540.)

f) *Interposición extemporánea.* No rehabilita el plazo el que el Juez de Instrucción estime la existencia de cuestión prejudicial contencioso-administrativa, en un proceso penal por delito de desobediencia, motivado precisamente por el no cumplimiento de las órdenes que el recurrente intenta combatir.

«A tenor de lo antes expuesto, la cuestión impugnada por el actor en el presente recurso de apelación es, de manera exclusiva, la de la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por don José B. G. contra los Decretos del alcalde de La Laguna de 18 de junio y 22 de octubre de 1966, la cual ha de ser resuelta en el propio sentido en que se hace con acierto por la sentencia recurrida, ya que las alegaciones del apelante no desvirtúan que el 15 de septiembre de 1969, fecha de interposición del recurso contencioso-administrativo, habían ya transcurrido con notorio exceso los plazos que para la interposición del mismo se fijan en el artículo 58 de la Ley reguladora de la Jurisdicción, al acreditarse en las actuaciones del expediente que los Decretos recurridos fueron notificados, respectivamente, los días 18 de junio y 25 de octubre de 1966; sin que resulte admisible que los referidos plazos después de caducados puedan rehabilitarse, como consecuencia del simple planteamiento por la defensa del recurrente, en procedimiento penal seguido contra él en el año 1969 por presunto delito de desobediencia, de una cuestión prejudicial contencioso-administrativa, estimada por el Juzgado Instructor en Auto de 21 de julio de ese mismo año, cuya fecha pretende indebidamente la parte actora sea aceptada como dies a quo a efectos de iniciación del cómputo, para acudir a esta vía jurisdiccional.» (Sentencia de 21 de junio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3601.)

g) *Falta de reposición previa.* No se halla exceptuada de recurso de reposición la impugnación directa de disposiciones generales en el supuesto del párrafo 3.º del artículo 39 de la LJCA.

«Si las características de la norma en examen han servido para la desestimación de la mencionada primera causa de inadmisibilidad de la pretensión del actor, por el contrario, esas mismas características conducen a la estimación de la segunda de las excepciones procesales articuladas por la Abogacía del Estado, pues, por lo mismo que se ha abierto el cauce legitimador, no obstante la condición de disposición general de la que nos ocupa, y lo establecido para ellas en la primera parte del apartado b), número 1 del artículo 28 de la Ley de

la Jurisdicción, precisamente por estas razones, el recurso previo de reposición es requisito habilitante o presupuesto procesal del contencioso, al no exceptuarse de tal requisito más que las disposiciones de carácter general comprendidas en la hipótesis prevista en el artículo 39, párrafo 1.º, y no a las restantes, como lógica y gramaticalmente se desprende del precepto contenido en el artículo 53, e) de la misma Ley, según puntualiza la jurisprudencia —entre otras, sentencias de 19 de enero y 27 de abril de 1959, 9 de marzo y 6 de junio de 1961—.» (*Sentencia de 27 de octubre de 1975, Sala 5.ª, Referencia 3616.*)

D) *Legitimación.*

a) *Interés directo. Lo tiene una Asociación de Amigos del País para la defensa del paisaje.*

«Este Tribunal Supremo ha dicho en ocasiones anteriores que la *legitimación activa* se configura como una relación inmediata entre el objeto de la pretensión (acto administrativo) y quien la ejerce, según sus propias alegaciones, de tal forma que la anulación de aquél produzca automáticamente un efecto positivo o negativo, beneficioso o perjudicial, actual o futuro pero cierto para el demandante —sentencias de 18 de diciembre de 1974, 23 de enero y 21 de junio de 1975— y esa conexión se produce en el presente caso, ya que la "Asociación de Propietarios y Amigos del Pinar de Abantos" impugna la construcción de ciertas edificaciones que en su opinión, acertada o errónea (y comprobarlo constituye el núcleo sustantivo del presente enjuiciamiento, no un presupuesto procesal) afectan desfavorablemente a la zona para cuya defensa surgió la Asociación como refleja el apartado A) del artículo 4.º de sus Estatutos, aprobados mediante resolución gubernativa de 20 de diciembre de 1943, fin social que en virtud del principio de especialidad inherente a las personas jurídicas sirve de soporte suficiente al interés directo aludido en el apartado a) del artículo 28 de la Ley reguladora de esta jurisdicción —y en el 23 de la de Procedimiento Administrativo—, volatilizándolo simultáneamente la consistencia de los razonamientos de la decisión administrativa combatida y de la correlativa causa de inadmisibilidad que planteó el Abogado del Estado, sin que en este aspecto extrínseco ofrezca trascendencia alguna la situación exacta de los edificios, dentro o fuera del sector protegido, pues en cualquiera de ambos casos podrían alterar la configuración general del paisaje de esta zona.» (*Sentencia de 24 de septiembre de 1975, Sala 3.ª, Referencia 3754.*)

b) *Interés directo. Lo tiene la Organización Sindical recurrente, referido a asuntos de los diferentes Sindicatos y Entidades nacionales.*

«Por lo que se refiere a la causa de inadmisibilidad del presente recurso por *falta de legitimación de la Organización Sindical recurrente*, al carecer de personalidad jurídica para actuar en juicio en

nombre de cualquiera de los Sindicatos Nacionales que la integran y que aquí habría de determinarse en cuál de éstos estaba por razón de sus actividades encuadrada la materia que se debate, puesto que precisamente sería ese Sindicato Nacional afectado por la misma el único que se encontraría legitimado para ejercitar ese recurso contencioso-administrativo y no dicha Organización Sindical encarnada en la Delegación Nacional de Sindicatos, pues además si se pretende distinguir entre una u otra, concurriría entonces otro motivo de inadmisibilidad, como sería la *falta de poder del Procurador que sólo lo tiene recibido del Delegado Nacional de Sindicatos y precisamente para actuar en representación de su Delegación Nacional*, hay que reconocer que no concurren en este caso ninguno de tales motivos de inadmisibilidad, porque *si se examinan las pretensiones de la Organización Sindical que recurre en relación con la cuestión que aquí se ventila, en principio vienen referidas a la competencia de aquella Organización Sindical, que comprende indiscutiblemente a la Delegación Nacional de Sindicatos que la representa y ambas poseen indistintamente personalidad bastante para cuanto pueda afectar a los intereses o derechos de los Organismos que de ellas dependen, tales como son los Sindicatos Nacionales y que por la Ley de Unión Sindical de 28 de enero de 1940, quedaron incorporados a dicha Organización, teniendo por tanto la representación exclusiva y la defensa de sus intereses y derechos en el ámbito nacional, y así lo proclama la Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940, cuando declara que la Delegación Nacional de Sindicatos asume la Jefatura de la Organización Nacional y ejerce sus funciones a través del Organismo Central correspondiente, y el Decreto de 28 de junio de 1965 reconoce la personalidad jurídica de dicha Delegación Nacional de Sindicatos para el cumplimiento de los fines generales de la Organización Sindical, sin perjuicio de la que corresponda a los Sindicatos y Entidades Sindicales para el cumplimiento de sus fines específicos; y finalmente, se ha venido con posterioridad a determinar tal personalidad jurídica, en virtud de lo dispuesto en la Ley Sindical Española de 17 de febrero de 1971, en la que se atribuye a la Organización Sindical—constituida por la integración orgánica del orden completo de los Sindicatos y Entidades Sindicales—, la representación exclusiva, defensa y promoción de los intereses sindicales en el ámbito nacional, y tienen naturaleza institucional y carácter representativo, gozando de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines; todo lo que viene a demostrar de manera inexcusable, que tiene personalidad bastante para actuar en este recurso con el carácter y representación con que interviene, y por tanto está legitimada y debidamente representada para ello, conforme al concepto de interés directo que mantiene la jurisprudencia para la aplicación en estos casos del apartado a) del artículo 28 de la Ley que regula esta Jurisdicción.» (Sentencia de 23 de diciembre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 5069.)*

E) *Representación.*

Poder recibido del delegado Nacional de Sindicatos

Vid., Legitimación

(Sentencia de 23 de diciembre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 5069.)

F) *Competencia de las Salas.*

Interpretación del artículo 10, 1, c) de la LJCA

«Argumenta con razón la sentencia apelada cuando dice que la *competencia para conocer de recursos respecto de actos originariamente procedentes de órganos con atribuciones sobre el territorio nacional, y que no se refieran a las materias de personal, propiedades especiales o expropiación forzosa, deben promoverse ante este Tribunal Supremo, pues así lo dispone el artículo 14, 1) A) c) en una interpretación coherente con el artículo 10, 1, c)*, si este precepto se contempla desde una hermenéutica dirigida a la conciliación sistemática de ambos preceptos, *que enseña se refiere a actos administrativos originariamente procedentes de órganos cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional tanto en el supuesto de ejercicio de función fiscalizadora como en la que, se ejercita por órganos superiores a través de la vía del recurso*; conclusión que se refuerza si tenemos presente que la inteligencia de este precepto que llevara a radicar la competencia en las Salas Territoriales para conocer de recursos interpuestos respecto de actos que en primer grado administrativo proceden de órganos centrales, cualquiera que fuera la materia a que se refieren, y siempre que no supere el nivel orgánico de ministro, además de incoherente con el sentido del artículo 14, 1) A) c), prácticamente vaciado de contenido si aquella interpretación prevaleciera, y con el texto del artículo 10, 1) b), que vendría en parte inútil, conduciría a que en todas las materias, y no sólo en las exceptuadas que antes dijimos, la competencia respecto de actos de órganos centrales, salvo los supuestos de reforma por el ministro, correspondería en la generalidad de los supuestos en que el agotamiento de la vía gubernativa requiere la interposición de recurso administrativo ordinario con alguna excepción, a las Salas Territoriales, lo que, debemos añadir, que es contrario al sentido de la reforma procesal, pues el criterio del Proyecto de Ley elaborado por el Gobierno de que por regla general y con algunas excepciones, los actos de órganos de ámbito territorial nacional fueran recurribles en primera instancia jurisdiccional ante las Audiencias Territoriales, se modificó en el texto legal para restringirlo a las materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.» *(Sentencia de 14 de diciembre de 1975, Sala 4.ª, Referencia 5015.)*

G) *Procedimiento.*

Emplazamiento de demandados y coadyuvantes. Defectos en la publicación del anuncio de interposición del recurso. Consecuencia: nulidad de lo actuado.

«Examinada en primer término, atendida su naturaleza procesal, la petición que se formula, en su escrito de alegaciones, por la "Sociedad Metalúrgica Duro-Felguera, S. A.", personada en esta segunda instancia como parte coadyuvante de la Administración apelante, en el sentido de que sean anuladas todas las actuaciones practicadas ante el Tribunal *a quo* a partir de la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia de Oviedo* del anuncio de interposición del recurso contencioso-administrativo promovido, sobre interpretación de Normas de Obligado Cumplimiento, por diversos trabajadores al servicio de "Uninsa", Factoría de La Felguera, y de la "Sociedad Metalúrgica Duro-Felguera, S. A.", sin que en el mismo se haga mención alguna de esta última Empresa; ha de ser acogida por la Sala la mencionada alegación, ya que, *atendido lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Jurisdiccional, la publicación del anuncio en el periódico oficial habrá de servir de emplazamiento, en el presente caso, a las personas que están legitimadas como parte demandada con arreglo al artículo 29, párrafo 1, apartado b), de la propia Ley y también a los coadyuvantes, por lo que al omitirse en el anuncio publicado—según consta al folio 24 de las actuaciones seguidas ante el Tribunal "a quo" toda referencia a la "Sociedad Metalúrgica Duro-Felguera, S. A.", es preciso concluir que la misma, no personada durante la primera instancia, no ha sido emplazada en la forma que establece el referido precepto legal; infringiéndose de tal modo el principio contradictorio, que rige en el proceso contencioso-administrativo y que impone la necesaria concesión de la oportunidad de defensa a las posibles partes, e implicando, en definitiva, la concurrencia de un defecto esencial en el procedimiento seguido ante esta Jurisdicción—cual es la falta de emplazamiento de las personas que hubieran debido ser citadas para el juicio—que ha de ser apreciado al decidir sobre el recurso ordinario de apelación interpuesto y que debe producir como inexcusable consecuencia, la original indefensión, la declaración de nulidad de actuaciones solicitada y que los autos sean repuestos al estado que tenían cuando la falta se cometió, a fin de que, una vez subsanada, continúe la tramitación con arreglo a Derecho.» (Sentencia de 1 de julio de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3805.)*

Jorge NONELL
Avelino BLASCO

