

II. NOTAS

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) *Legislación delegada*: 1. Ley de Bases. 2. Decreto legislativo. B) *Interpretación*.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) Actos discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados. B) Actos políticos. C) Actos reproductorios. D) Objeto o contenido. E) *Revisión de oficio*.—III. CONTRATOS: A) *Principio de equivalencia económica*. B) *Lesividad*.—IV. ENERGÍA ELÉCTRICA: *Justificación de la intervención administrativa en la actividad de suministro*.—V. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A) *Beneficiario*. B) *Acuerdo de necesidad de ocupación*. C) *Intereses de demora*. D) *Retasación*. E) *Reversión*. F) *Ocupación temporal*. G) *Vía de hecho*: 1. Momento en que es posible utilizar contra ella la acción contencioso-administrativa. 2. Remedios para reaccionar contra ella.—VI. ACTIVIDAD SANCIONADORA: A) *Audiencia interesado*. B) *Disciplina de mercado*.—VII. ACTIVIDAD DE FOMENTO: *Doctrina general*.—VIII. INDUSTRIA: *Intervención administrativa*.—IX. CIRCULACIÓN Y TRÁFICO: A) *Concepto de temeridad*. B) *Suspensión del permiso de conducir*.—X. TRANSPORTES: A) *Concesiones*.—XI. PROPIEDAD INDUSTRIAL: *Marcas*.—XII. FARMACIAS: *Procedimiento para establecer nuevas farmacias*.—XIII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: *Delegación de atribuciones*.—XIV. ADMINISTRACIÓN LOCAL: A) *Licencias*. B) *Declaración de ruina*. XV. URBANISMO: A) *Planeamiento*: 1. Naturaleza jurídica de las aprobaciones inicial, provisional y definitiva. 2. Aprobación definitiva condicionada a la subsanación de defectos. 3. De iniciativa particular. B) *Zonas verdes y espacios libres*. C) *Licencias*: 1. Caducidad. 2. Libradas por Entidades locales menores. D) *Reparcelación*.—XVI. CONTENCIOSO-ELECTORAL: A) *Principio de conservación del acto*. B) *Postulación*.—XVII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: A) *Vicios procedimentales*. B) *Silencio positivo*. C) *Elaboración de disposiciones de carácter general*.—XVIII. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: A) *«Reformatio in peius»*. B) *«Solve et repete»*.—XIX. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. A) *Naturaleza, extensión y límites*. B) *Objeto*: 1. Resolución de consultas a la Administración. 2 y 3. Actos que una Ley excluye del recurso. 4. Actos consentidos. C) *Representación de las partes*. D) *Legitimación*. E) *Plazo para interponer el recurso*. F) *Cuestión prejudicial*. G) *Apelación*. H) *Cosa juzgada*. XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: A) *Relación de causalidad*. B) *Plazo de ejercicio de la acción*.

I. FUENTES

A) *Legislación delegada*:

1. *Ley de Bases*. Pueden ser directamente aplicables desde el momento de su publicación sin que se deba esperar a posteriores desarrollos reglamentarios.

«El artículo único de la ya citada Ley de 25 de noviembre de 1944 confiere a las Bases de organización de la Sanidad Nacional fuerza legal desde la publicación de dicha Ley que tuvo lugar al siguiente día, sin que ninguna restricción se establezca a la efectividad inmediata que el referido precepto impone ni la denominación de bases conferida a la fuente sintáctica de significaciones normativas implica por sí sola condicionamiento de la entrada en vigor de aquéllas a posteriores desarrollos reglamentarios, tanto por no señalarlo así disposición prevalente alguna en la jerarquía estructurante del ordenamiento jurídico como por ya hallarse prevista, en el inciso segundo del artículo único mencionado la autorización al Gobierno para dictar las disposiciones que desarrollen las Bases, y además se atribuye al Ministerio de la Gobernación la potestad reglamentaria en relación con dichas disposiciones, configurándose de este modo un programa de concreción normativa que en el texto examinado resulta compatible con la seguida y general obligación del propio texto de las bases, lo que es consecuencia, en relación con el contenido del que era entonces artículo 1.º del Código civil, del señalamiento de especial día para la entrada en vigor, que, aunado al expreso efecto derogatorio de anteriores normas consignado en la disposición final de la Ley de Bases, impide calificar la fuerza legal atribuida a éstas de simplemente rectora de posteriores desarrollos que serían los originariamente obligatorios para los administrados, o de creadora en exclusiva de facultades de la Administración para exigir desde la publicación de la Ley que sus órganos dictasen las normas reglamentarias y generadora de las facultades de la Administración para imponerlos a sus órganos y a los administrados; facultades todas ellas que, a tenor de la dicción legal, coinciden, sin excluirla, con la general obligatoriedad de las Bases desde la citada fecha de su publicación, siendo sus desarrollos con respecto a específicas materias, complementarios y no presupuesto de la fuerza de obligar; por lo cual, cuando disposiciones de inferior rango normativo, como lo fueron los Decretos de 28 de febrero de 1963 y 15 de igual mes de 1968, así como la Orden de 18 de febrero de 1964, regulan o proyectan normalizar, incluso en conjunción con Ministerio distinto del de la Gobernación, aspectos ya definidos en las Bases de la Sanidad Nacional, como lo es para el caso el de las especialidades farmacéuticas de uso veterinario, no entraña ello interpretación contraria a la efectividad «ad quem» de las referidas Bases, que es la tesis sustentada por los laboratorios recurrentes, sino concreción normativa de ámbitos imprecisos en las Bases, al lado, y no como necesaria condición, de las obligaciones exigibles desde la publicación de la Ley de 1944, siempre que sujetos y contenido aparezcan determinados en lo bastante para que pueda reputarse jurídicamente establecida la obligación en las repetidas Bases de la Sanidad Nacional.» (Sentencia de 7 de junio de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3339.)

2. *Decreto legislativo. Es posible el control jurisdiccional de los textos articulados en comprobación de que no traspasen los límites de la delegación.*

«No se ha alegado por el actor que al proceder a la elaboración del texto articulado, el Gobierno haya traspasado los límites de la delegación recibida, que es lo que haría posible que esta jurisdicción revisara no ya la potestad legislativa, sino la actividad de la Administración en el ejercicio de esa delegación recibida, puesto que es precisamente el actuar dentro de los límites de la delegación lo que confiere naturaleza de Ley al Decreto, y lo contrario, es decir, el sobrepasar esos límites lo que hace su impugnación residenciable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que no habiéndose alegado ese defecto en el Decreto en cuestión, éste debe quedar fuera del ámbito de este recurso, que queda por tanto limitado a la impugnación de la Orden de 15 de noviembre de 1974.» (*Sentencia de 6 de julio de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 3440.*)

B) *Interpretación: Los principios generales que informan nuestro ordenamiento tienen un valor decisivo en la interpretación de las disposiciones generales con rango de ley, especialmente cuando alguna de éstas se halla en clara contradicción con tales principios.*

«Como a este Tribunal, por alto que sea su nivel orgánico, le está vedado poner en cuestión disposiciones de carácter general con rango de Ley, puesto que la de nuestra jurisdicción (art. 1-1.º) pone más allá de la frontera de su campo, a las normas de ese carácter, respondiendo al principio general de reparto de poderes del Estado, y por inidoneidad del recurso contencioso para convertirse en uno extraordinario de constitucionalidad de las leyes, inexistente por otra parte; por todo ello, no hay posibilidad de poner en juego un orden material de valores que pudieran hacer discutibles, ya en principio, los criterios retores y las reglas que se atribuyen aquí a la citada Ley de 30 de marzo de 1971, en lo que se refiere al supuesto exclusivismo de la actividad económica de que se trata, y lo que esto pudiera tener de atentatorio a principios superiores, inherentes a un sistema que, como el nuestro, está presidido por la idea de respeto a la iniciativa privada, sólo complementada por vía de suplencia.

No obstante lo dicho, ese orden material de valores no tiene por qué ser arrumbado y desconocido, pues tiene la fuerza suficiente para hacerse presente en los distintos planos y fases de la vida del derecho y, por lo tanto, para actuar como elemento esclarecedor en situaciones aparentemente oscuras y contradictorias, coadyuvando en la tarea interpretativa y aplicativa del ordenamiento jurídico al caso concreto, en el logro de la solución más correcta y de más pleno sentido, sobre todo en su consideración teleológica.» (*Sentencia de 20 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3922.*)

II. ACTO ADMINISTRATIVO

A) *Actos discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados: doctrina general.*

«La determinación del justiprecio no es discrecional, sino que, como dice la sentencia de 25 de noviembre de 1974, corresponde a uno de los conceptos que la doctrina conoce como "conceptos jurídicos indeterminados" o normas en blanco, por lo que el legislador autoriza o delega en la Administración para su adjetivación en cada caso, distintos al acto discrecional por ser manifiesto que así como lo que caracteriza a la actividad discrecional es el poder de la Administración de elegir, sin control, una entre varias soluciones permitidas por la Ley, igualmente válidas, en cambio en la fijación de un concepto jurídico indeterminado, como es la fijación del Justiprecio, la Ley no autoriza que los Jurados elijan entre varios posibles justos precios de los bienes expropiados, porque la conformidad de la tasación con el Derecho sólo se alcanza cuando el Jurado, por medio del juicio de estimación más adecuado, obtiene y fija en cada caso el único precio que realmente sea el justo valor de los bienes tasados, que es el solo precepto conforme a la norma, por lo que es inconcuso que la resolución de los Jurados, fijando el Justiprecio, es un acto sometido al control de esta Jurisdicción contenciosa.» (*Sentencia de 15 de abril de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 1617.*)

B) *Acto político. La baja de un alumno en una Escuela militar por no alcanzar nota suficiente para continuar en ella, pese a afectar a la organización militar, no puede considerarse acto político del Gobierno.*

«Es preciso fijar claramente cuál es el acto administrativo que, en definitiva, se impugna, que no es otro que la baja del actor en la Escuela de Estado Mayor, por calificación escolar insuficiente, lo que ya arroja luz sobre la primera de las causas de inadmisibilidad invocadas que se funda en el apartado a) del artículo 82 en relación con el artículo 2.º, b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción, por entender que el acto recurrido no es impugnabile al tratarse de un acto político que afecta al mando y organización militar, ya que aunque en un amplísimo sentido cualquier cuestión relativa a la preparación de su personal puede afectar a la organización militar, es obvio que la baja de un alumno en una Escuela o Centro de instrucción por no alcanzar nota suficiente para continuar en ella no puede incluirse entre "los actos políticos del Gobierno" que afecten a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar, que son las que por su entidad, trascendencia para la nación y carácter esencialmente político quedan excluidos de la revisión ante esta Jurisdicción por el artículo 2.º, aparta-

do b), de su Ley reguladora que se invoca.» (Sentencia de 28 de marzo de 1977, Sala 5.ª, Ref. 1416.)

C) *Actos reproductorios.* El carácter reproductorio de un acto no viene impuesto por la semejanza de argumentaciones o criterios vertidos en su producción.

«La naturaleza jurídico-procedimental de los actos administrativos, para que hayan de entenderse como reproducción o confirmación de otros anteriores firmes y consentidos, no viene impuesta por la semejanza de argumentaciones o criterios vertidos en la producción de aquéllos por el mismo Organismo Administrativo que dictó los actualmente impugnados, como fácilmente se deduce de los razonamientos expuestos en el segundo considerando de las respectivas resoluciones controvertidas; pues lo cierto es que éstas se refieren a interpretaciones similares en otros actos, sin que ello implique anteriores concretas resoluciones administrativas sobre el mismo objeto litigioso que ahora nos ocupa.» (Sentencia de 10 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3036.)

D) *Objeto o contenido.* Doctrina general sobre los requisitos mínimos de concreción del objeto o contenido del acto administrativo que ha de ser determinado o determinable, sin necesidad de nuevo acto, careciendo en caso contrario de toda trascendencia jurídica.

«Todo acto administrativo, que en esencia es una declaración formal de voluntad administrativa creadora de una situación jurídica subjetiva (Sentencias de 15 y 17 de septiembre de 1964, etc.), tiene como uno de sus propios elementos constitutivos el de su contenido, bien le atribuyamos esta denominación o bien le denominemos objeto, en cuanto es expresión de la finalidad o efecto práctico a que tiende, contenido que puede ser necesario o esencial, o meramente accidental (cláusulas accesorias). En el primer caso, no solamente no puede faltar sino que además y bajo sanción de nulidad, bien radical o de pleno derecho o por vía de anulabilidad, según el caso, ha de ser también posible, lícito —art. 47-b de la Ley de Procedimiento Administrativo— y determinado o determinable, sin necesidad de nuevo acto, pues si carece de un mínimo de determinación o concreción eficientes, carecería también de idoneidad y de trascendencia jurídica. Dejaría además de ser «adecuado» —es decir, apropiado o acomodado a sus propios fines—, vulnerando así el mandato del artículo 40-1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y devendría ineficaz al no poder producir el efecto jurídico de crear, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva que como tal ha de referirse a personas inequívocamente individualizadas.

Esta determinación del objeto o contenido de todo acto administrativo es de tal modo indispensable y condicionante de la validez de éste que no solamente podría fundamentarse su nulidad en infracción del artículo 40 de la mencionada Ley de Procedimiento, como acto inadecuado

cuado, sino que como dos recientes Sentencias de esta Sala —15 de noviembre de 1974 y 7 de julio de 1976— han declarado, la absoluta inconcreción, falta de determinación e incluso la imprecisión o ambigüedad de una resolución son equiparables, en un aspecto, a las de contenido imposible al ser inidóneas para la directa ejecutividad, consustancial a todo acto administrativo, y desde otro punto de vista cabría también contemplar esta indeterminación o imprecisión como defecto formal, en un sentido amplio, que hace al acto inidóneo para alcanzar su fin, que es el de su inmediata ejecución (art. 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo), con el ineludible corolario de su anulabilidad por la vía del artículo 48-2 de la misma Ley.» (Sentencia de 14 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3848.)

E) *Revisión de oficio. Declaración de lesividad. Una Corporación municipal no puede declarar la lesividad de un acuerdo adoptado en subrogación de su competencia por la Comisión de Urbanismo.*

«En el procedimiento administrativo para el otorgamiento de dichas licencias, el artículo 9.º, 7.º a) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales arbitra, como remedio a la pasividad municipal (manifestada en el transcurso del plazo de dos meses sin comunicar resolución expresa al peticionario), la técnica de la sustitución o subrogación a cargo del Organó urbanístico de tutela, cual la Comisión Provincial de Urbanismo, a fin de que éste, para esta concreta función, ejercite la originaria competencia municipal, según ha entendido la jurisprudencia, pudiendo citarse como exponente la sentencia de esta Sala de 6 de abril de 1968; pues bien, partiendo de esta premisa, la *autoría material del acto administrativo, expresamente emitido en este caso por el Organó sustituto, ha de imputarse a éste y no a la Corporación municipal, y ello por cuanto que, en primer término, cuando el Ordenamiento jurídico, en los supuestos de transferencia de competencias del artículo 4.º de la Ley de Procedimiento Administrativo (delegación, avocación y sustitución), ha querido que los actos se imputen a Organó distinto al que los dicta o produce, así lo ha dicho expresamente*, cual ocurre para la delegación de funciones en el artículo 32-2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y artículos 93-4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y además porque el artículo 208 de la Ley de Régimen del Suelo no autoriza a sentar conclusión contraria, ya que, según entendió la citada Sentencia de 6 de abril de 1968, este último precepto, al disponer que se entenderán como actos de la Corporación titular lo refiere "a los solos efectos de los recursos admisibles", lo cual quiere decir que el régimen de impugnación de los acuerdos que la Comisión de Urbanismo dicte actuando por subrogación no será el propio de estos Organos estatales sino el que, con respeto para la autonomía local, consagra la legislación para los actos municipales, con exclusión de alzadas. Al ser ello así, es obvio que la declaración de lesividad no puede hacerla el Ayuntamiento, pues

los artículos 28-3 y 56 de la Ley Jurisdiccional de forma expresa y el artículo 110-1 de la de Procedimiento Administrativo en forma implícita exigen, como *requisito esencial de este modo de impugnación, que se ejercite por la Administración frente a los actos emanados de ella misma como autora, es decir, se trata de un proceso de autoimpugnación que no cabe referir a actos producidos por Ente público diverso*, cual aquí acontece según se dijo, de tal suerte que la lesividad y ulterior impugnación por el Ayuntamiento de la Coruña surgieron de manera irregular, máxime cuando la propia Corporación municipal había dictado acuerdo expreso denegatorio de la licencia en cuestión.» (Sentencia de 8 de junio de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3353.)

III. CONTRATOS

A) *Principio de equivalencia económica. Doctrina general y supuesto de inconcreción de cláusula de revisión de precios, contenida únicamente de manera genérica en el pliego de condiciones, pero que, no obstante, surte plena eficacia jurídica.*

«En la tensión dialéctica de los principios de equivalencia económica de los contratos y de riesgo y ventura ha prevalecido éste en las formulaciones legislativas de nuestro ordenamiento contractual (punto 43 del pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas, aprobado por el Real Decreto de 13 de marzo de 1903) en función de razones de seguridad jurídica y financiera, siquiera tal manifestación de rigidez se haya visto moderada en ocasiones por las declaraciones jurisprudenciales que tendieron a paliar las consecuencias del principio, al ampliar las posibilidades de actuación de otras condiciones del pliego, tal como la que resulta, con relación al punto 48 de la sentencia de este Alto Tribunal de 29 de septiembre de 1913 a propósito del incremento de gastos con ocasión de la construcción del túnel internacional de Canfranc, como consecuencia de la aparición de unas configuraciones geológicas no previstas en el contrato, y más generalmente mediante disposiciones ordenadoras de revisiones de precios, que se iniciaron con el denominado Decreto Alba de 31 de marzo de 1917, y culminaron con la Ley de 17 de julio de 1945, que institucionalizó la revisión de precios en función de datos objetivos, haciendo desaparecer el carácter graciable de las anteriores disposiciones, siquiera no hiciese desaparecer su naturaleza coyuntural, al autorizarse la suspensión de la eficacia de la Ley por el artículo 13 de la misma, que el Gobierno llevó a efecto mediante Decreto de 13 de enero de 1955, situación en la que permaneció hasta su derogación por Decreto-ley de 10 de octubre de 1963, salvo su circunstancial aplicación, y por una sola vez, para los supuestos previstos en el Decreto-ley de 18 de enero de 1957; la legalidad vigente integrada por el Decreto-ley de 4 de febrero de 1964 ha dotado de nueva configuración al instituto de la revisión de precios,

manifestación jurídica del principio de equivalencia económica de los contratos, al establecer su naturaleza exclusivamente contractual y excepcional, y ello hasta tal extremo que según la doctrina de los autores el sentido normativo de la disposición debe entenderse en forma tal que si no se pacta expresamente la cláusula revisora no podrá considerarse sobrentendida o tácitamente acordada, ni el contratista podrá exigir su inserción posterior, debiendo en esos casos quedar sujeto al principio de riesgo y ventura que, como norma genérica y salvo los casos concretos enumerados en el artículo 46 de la Ley de Contratos del Estado, establece este artículo.

Es en la perspectiva de la anterior doctrina como debe examinarse la validez y eficacia de la cláusula 42 del pliego de condiciones, la cual, sea la que se quiera la adecuación de su colocación, tiene un manifiesto carácter jurídico y se halla encaminada a sostener la equivalencia económica de un contrato que por su cuantía y necesidad de desenvolvimiento en un lapso bastante amplio de tiempo puede quedar subsumido en el artículo 1.º del Decreto-ley de 4 de febrero de 1964; pero frente a esta tesis, alegada por la representación de la Compañía recurrente y dejando aparte el carácter impreso de la cláusula, que no la elimina ni limita su eficacia, surgen como objeciones alegadas por la representación del Estado el carácter genérico de la cláusula, no desarrollada adecuadamente en el pliego de condiciones ni en la escritura de formalización del contrato, a la que aquél y referencialmente se considera incorporado, falta, en consecuencia, de una particular concreción de la fórmula polinómica a aplicar, en su caso, y la ausencia de una resolución motivada que autorice, con anterioridad a la celebración de la subasta, la inclusión de la cláusula en el pliego de condiciones; pero tales alegaciones que en definitiva, ponen de manifiesto *una actuación administrativa irregular*, no pueden privar de eficacia a una cláusula cual la examinada, en la que la Administración pone de manifiesto clara y terminantemente su decisión revisora si, en el caso, se dan los requisitos exigidos por la norma, pues aunque es cierto que el Decreto número 1403, de 1 de junio de 1967, no contiene una referencia expresa a la cláusula en cuestión y su texto original, que figura incorporado al expediente en el folio 308, es de lo más escueto, sí que él aprueba expresamente el proyecto elaborado por los arquitectos señores G. P. y V. G., que incluye el citado pliego de condiciones y cláusula revisora, autorizando la celebración de la correspondiente subasta, con lo cual, de atenderse la alegación formulada por el representante de la Administración se permitiría a ésta ir contra sus *propios actos* en función de irregularidades sólo a ella atribuibles.

Si de la validez de la cláusula pasamos al tema de su ineficacia práctica, ésta sólo podía venir determinada por la falta de concreción previa de la fórmula polinómica a utilizar de entre las varias que señala el artículo 3.º del Decreto de 20 de febrero de 1964, al que hace expresa referencia el de 22 de octubre del mismo año; pero tal inconcreción puede obviarse *a posteriori* si se tiene en cuenta que la deter-

minación de la fórmula polinómica puede efectuarse en razón a datos objetivos, cuales son la estructura del edificio (varía la fórmula según que ella sea a base de muros de carga o con estructura de hormigón armado o metálica) o el tanto por ciento del valor de las instalaciones respecto del presupuesto total (distingue, según que ellas no alcancen al 15 por 100 del mencionado presupuesto, excedan de ese porcentaje, sin alcanzar al 30 o superior a éste), lo que supone su casi automática determinación; *y no se alegue que el ordenamiento exige el carácter previo de la concreción por cuanto, aunque ello es cierto, su falta sólo constituye una irregularidad de la que es predicable la misma tesis expuesta en la alegación precedente, al haber dependido de la Administración en exclusiva el haber quedado tal particular en una relativa indeterminación.* (Sentencia de 26 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Referencia Ar. 3964.)

B) *Lesividad. Posibilidad de declarar la lesividad de un contrato administrativo por la Administración contratante.*

«En cuanto al fondo de la cuestión de autos, necesario es plantearse con carácter previo dos cuestiones, cuales son las relativas a la *posibilidad de declarar lesivos los contratos administrativos* y al carácter absolutamente subsidiario de la acción de lesividad; *constituye la primera de ellas uno de los problemas más debatidos y objeto de controversia de nuestro ordenamiento jurídico sobre el que, además, la doctrina jurisprudencial no presenta una línea definida*, ya que mientras viejas resoluciones como las sentencias de 6 de marzo, 29 de junio, y 10 de diciembre de 1934 y la de 25 de marzo de 1941 establecen que los contratos administrativos no pueden ser declarados lesivos y que, respecto a ellos, sólo cabe la acción de rescisión o resolución, otras sentencias, como las de 21 de octubre de 1921 o la de 5 de octubre de 1946, acogieron las correspondientes demandas y estimaron las pretensiones actuadas, existiendo otras que, si bien es cierto desestimaron las demandas, lo hicieron a circunstancias de los casos examinados—ver las sentencias de 21 de noviembre de 1947 y 2 de enero de 1950— y no a la intrínseca improcedencia de la demanda de lesividad respecto de los contratos; *finalmente, la sentencia de la Sala de 13 de noviembre de 1974, en base a la inexistencia de precepto alguno que prohíba expresamente el proceso de lesividad respecto de los contratos administrativos en general, y habida cuenta que los artículos 56 de la Ley Jurisdiccional y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al referirse a la lesividad, no establecen excepción alguna respecto a su factibilidad en materia contractual administrativa, rechaza la inadmisibilidad del recurso jurisdiccional de lesividad excepcionada, revocando la sentencia de la Sala Territorial que la había declarado y fallando el carácter lesivo del contrato sometido a revisión a través de esa vía; constituye esta última resolución la pauta más reciente en materia de lesividad contractual es-*

tablecida por la doctrina jurisprudencial y a la que, por tanto, procede atenderse, habida cuenta, además, que basado el procedimiento de lesividad en el principio de legalidad que, en todo caso, debe informar el actuar administrativo, la impugnación de un contrato en base a su carácter lesivo, no tiene su fundamento en el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratista, ya que ello daría origen a la resolución del contrato, sino en que al contratar la Administración vulneró disposiciones por las cuales ella debe regirse, repercutiendo ello desfavorablemente en los intereses económicos o de otro orden de la citada Administración.» (Sentencia de 27 de junio de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3421.)

IV. ENERGÍA ELÉCTRICA

Justificación de la intervención administrativa en la actividad de suministro y diferenciación con las facetas privadas del mismo.

«Carácter público que el tema de autos presenta, lo que implica y justifica la correspondiente intervención de la Administración, tanto en la fijación de las condiciones de venta de la energía entre Empresas productoras y distribuidoras, a fin de que, si a través de la negociación entre partes, no se llega a una composición de intereses no se frustre la regularidad del suministro, esencial a la idea del servicio público, como en la finalidad de arbitrase un procedimiento rápido, eficaz y propiamente administrativo devenir o secuela necesaria de aquella intervención de la Administración que evite cualquier dilación o interrupción en el suministro y quebranto, en consecuencia, de un servicio público, no siempre evitable por la composición entre las partes litigantes y el proceso civil ordinario, de ahí que a la vista de lo postulado por «L. I., S. A.» el 6 de diciembre de 1971, la Delegación Provincial de Industria dictase la primera de las resoluciones recurrida, perfectamente acorde con su competencia material, puesto que no se postulaba en aquel escrito el pago de una cantidad concreta sino el que "se pusiera en relación con la Empresa suministradora de energía 'L. I., S. A.', a la distribuidora, 'H. de S. A.', para documentar el pago de la energía por aquella facturada, hasta que se llegue a una solución definitiva de abastecimiento eléctrico a zona norte, de la presa de Vegamian", declaración avalada y devenida del apartado 3.º del párrafo j) del artículo 82 del vigente Reglamento de Verificaciones y Regularidad en el suministro de Energía Eléctrica de 12 de marzo de 1954, que faculta a la Administración para la imposición de la norma contractual entre Empresas suministradoras, siempre y cuando no exista acuerdo entre ambas, sin olvidar que tal intervención estatal también viene impuesta por el artículo 1.º del calendario Reglamento al declarar "servicio público al suministro de energía eléctrica..." y, en particular, por el artículo 2.º del mismo

cuerpo legal, al imponer la intervención del Estado "en la regularidad de las características de la energía, con el pronunciamiento de los aparatos destinados a su medida, en la equidad de sus facturaciones, en el cumplimiento de las condiciones de seguridad impuestas reglamentariamente para evitar accidentes en la producción, transporte, transformación, distribución y utilización de la energía y el cumplimiento de las prescripciones impuestas en las autorizaciones...", por todo lo cual, *las resoluciones recurridas se ajustaron a derecho, sin que sea óbice a ello la pretendida antinomia o disparidad entre dichas resoluciones y la sentencia civil firme de la Audiencia Territorial de Valladolid de 20 de marzo de 1974, puesto que, las premencionadas resoluciones sólo contemplan la faceta administrativa del suministro enjuiciado, mientras que, la calendada sentencia de Valladolid sólo está enjuiciando el aspecto privado de dicha reglamentación o suministro, es decir, el pago cuantitativo de electricidad y que se dice suministrado por "L. I., S. A." a "H. de S. A.", cosa muy diferente a lo solicitado por "L. I., S. A." el 6 de diciembre de 1971 a la Delegación de Industria de León, en cuya solicitud se suplica de dicha Delegación la reglamentación general del suministro que la misma daba a la entidad aquí apelante, establecimiento del correspondiente contrato, pólizas, instalación de un aparato medidor de la corriente suministrada, etc., pretensiones que acampan fuera del derecho privado y que se enmarcan en la esfera administrativa.* (Sentencia de 27 de junio de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 3067.)

V. EXPROPIACIÓN FORZOSA

A) *Beneficiario. Se niega este carácter a la recurrente porque no adquiere el bien expropiado, aunque se afirma su derecho a intervenir en el expediente como titular de un interés legítimo.*

«Estableciéndose en el artículo 3.º del Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957 "que a los efectos del presente Reglamento, se entenderá por beneficiario, el sujeto que represente el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la propiedad expropiante y que adquiere el bien o derecho expropiado", es obvio que con arreglo a este precepto "M. de M., S. A.", no puede ostentar la cualidad de beneficiario, ya que esta Entidad no ha adquirido la finca expropiada, la cual ha pasado a dominio público. Tesis ésta, que tiene su confirmación en la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1972, alegada por el propio recurrente, y en la cual se reconoce a otra entidad el carácter de beneficiario por concurrir en la misma el doble requisito de representar el interés público, causa de la expropiación, y por el adquirente del bien expropiado, y que igualmente tiene una corroboración indirecta en la Ley de 10 de

mayo de 1972 sobre Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas, cuyo artículo 17, tras establecer "que los bienes y derechos expropiados que queden afectos a la concesión se interpondrán al dominio público del Estado desde su ocupación y pago" continúa diciendo en el párrafo siguiente "en el procedimiento expropiatorio el concesionario 'asumirá' los derechos y obligaciones del beneficiario (lo que demuestra que no es beneficiario *per se*) y en consecuencia satisfará las indemnizaciones de toda índole que procede por la razón de las expropiaciones y ocupaciones temporales necesarias para la ejecución del proyecto". Debiendo por último añadirse que aunque este recurrente alegue que la condición de beneficiario le viene atribuida por la propia concesión administrativa, lo cierto es que una lectura detenida de la misma, no permite acoger tal afirmación puesto que en el primer considerando de la resolución que le otorga la concesión literalmente dice: "Y esa condición de beneficiario, no la de autoridad o de expropiante, pertenecerá, si procede, a la entidad que ha de llevar a cabo las obras "M. de M., S. A." que es la que subroga para la ejecución de las obras del Plan", y es visto que por lo ya dicho no procede. Sin embargo, es obvio que este recurrente gozaba, con arreglo al artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo (que ininterrumpidamente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo viene declarando es supletoria de la Ley de Expropiación Forzosa) de la cualidad de interesado en el expediente administrativo, pues no hay duda que era el titular de un interés legítimo que podía resultar afectado por el justo precio que se fijara, puesto que el mismo tenía la obligación de satisfacerlo según la condición 12 del título concesional y de hecho lo satisfizo, según consta en el acta de pago unida al expediente, y tal pago había de afectar y afectó a su patrimonio.» (*Sentencia de 14 de junio de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 2820.*)

B) *Acuerdo de necesidad de ocupación. Debe admitirse el recurso contencioso-administrativo cuando al recurrir se aleguen motivos excepcionales de nulidad de pleno derecho.*

«Contra el acuerdo de necesidad de la ocupación sólo procedería el recurso de alzada ante el ministro correspondiente sin que contra la Orden ministerial resolutoria de aquél se pueda interponer recurso contencioso-administrativo, y así lo ha proclamado la doctrina de esta Sala—sentencia de 23 de marzo de 1956, 26 de junio de 1957, 11 de octubre de 1965 y 3 de abril de 1974, entre otras—, sin embargo, no es posible desconocer que la propia doctrina jurisprudencial ha declarado, en las sentencias citadas en los "Vistos" que cuando al recurrir contra el acuerdo de necesidad de la ocupación se alegan motivos excepcionales de nulidad, de pleno derecho, radical y absoluta, como los de inexistencia de la declaración de utilidad pública o incompetencia manifiesta del órgano que pronunciare el acuerdo o ausencia total de procedimiento, procede examinarlos antes de resol-

ver sobre la causa de inadmisibilidad del defensor de la Administración, lo que ha de hacerse en este recurso puesto que por la representación de los accionantes se alegan la inexistencia de la declaración de utilidad pública de las fincas que se les expropiaron para las obras de ampliación de la Universidad Autónoma de Barcelona.» (*Sentencia de 29 de abril de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 1851.*)

C) *Intereses de demora.* En caso de retasación los intereses de demora correspondientes al periodo anterior a ésta no se computan sobre la misma, sino sobre el anterior justiprecio.

«Lo consignado nos pone de manifiesto que el recurrente fue privado del bien expropiado, por su ocupación, en 30 de abril de 1958 y, en consecuencia, su pérdida provocó evidentes repercusiones en su patrimonio, en cuanto que ni obtuvo el precio ni los beneficios que de él podían deducirse, pero es necesario tener presente que al amparo del artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, solicitó y consiguió una nueva retasación con el resultado estimativo que se plasmó en el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Madrid que fijó, en 30 de enero de 1970, como justo precio la cantidad de 2.061.150 pesetas incluido el premio de afección, pero no puede olvidarse que fue en 28 de mayo de 1958, con la conformidad del Ministerio Fiscal, que actuaba por el propietario ignorado, cuando se fijó como precio la cantidad de 8.362,77 pesetas y, en puridad, el precio que ha de servir de módulo determinante en la aplicación de los intereses de ocupación, por el período de diez años y ocho meses que se reclaman, no puede ser el resultante de la retasación efectuada, porque en la concreción del primer precio se procedió de acuerdo con la norma jurídica, esto es, publicación de los correspondientes edictos e intervención del Ministerio Fiscal por quien se estimaba como propietario desconocido, porque si de esa forma se procediera el precio que se fijó como justo en el año 1970 no podía ser el que hubiera correspondido fijado dentro de los seis meses de la fecha de ocupación, como derivación de la sistemática devaluación de la moneda y de la diferencia de precio operada por el decurso del tiempo, y si se aceptase la tesis del recurrente, se operaría en beneficio ilícito, en cuanto que en enero de 1970 obtuvo el justo precio actualizado, al que se atribuye un efecto operativo en los intereses de ocupación, con un efecto *ex turno*, que no responde como base de aplicabilidad de esos intereses con un sentido justo y equilibrado, pues ese no era el justo precio que se fijó en 28 de mayo de 1958, por ello siendo evidente la obligación de ser satisfechos los intereses de ocupación desde la fecha en que fue privado del bien expropiado, los mismos deben ser girados sobre el precio que fue tenido por cierto y justo, hasta el momento en que se solicitó y obtuvo la nueva retasación, procediendo, en consecuencia, acceder en parte al recurso planteado, reconociéndose no ajustados a derecho los acuerdos objeto de impugnación

en cuanto niegan los intereses de ocupación en el período reclamado, pero debiendo los mismos tomar como base de liquidación la cantidad que fue fijada como justo precio en la repetida fecha de 28 de mayo de 1958, de 8.362,77 pesetas por el período de diez años y ocho meses.

Considerando del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que la cuestión que en esta apelación se plantea ha sido ya examinada y resuelta en diferentes resoluciones de esta Sala, con motivo de expropiaciones en las que se produjo retasación de los bienes expropiados, decisiones entre las que cabe citar los autos de 8 y 14 de junio de 1974, y en las que se declaró que habida cuenta de que los intereses correspondientes a la compensación del perjuicio ocasionado al propietario por la ocupación de sus bienes no pueden alcanzar a la valoración que éstos obtengan cuando transcurrido el tiempo necesario para que la retasación se produzca, se fija el nuevo justiprecio, sino únicamente a la cantidad que se consideró justa en el momento de la ocupación y que respondía al perjuicio real que en aquel momento se le ocasionaba, doctrina concordante en su esencia con la que se contiene en la sentencia apelada que, en su consecuencia, ha de ser confirmada, desestimando los recursos de apelación contra ella interpuestos.» (*Sentencia de 23 de mayo de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 2254.*)

D) *Retasación. Procede también cuando el justo precio fue fijado por convenio entre el administrado y la Administración.*

«No desvirtúa lo razonado el que el artículo 74 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Expropiación Forzosa establezca que, a efectos de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley, "se entenderá por justo precio el fijado administrativamente", porque el convenio que se está examinando, fue adoptado después de iniciado el expediente expropiatorio, de ocupada la finca y de pagada la cantidad señalada en el apartado 4 del artículo 52 de la Ley (por tratarse de una expropiación declarada urgente), y además, y como antes se dijo, es una de las formas de fijación del justo precio "administrativamente" aunque no haya intervenido el Jurado de Expropiación, puesto que el convenio expropiatorio, ha sido celebrado entre el administrado y la Administración (esta última en uso de la potestad expropiatoria) y está regulado por normas de derecho administrativo; tampoco puede servir como argumento en contra que el artículo 35 de la Ley, al referirse a los acuerdos del Jurado de Expropiación, exprese en su párrafo 3 que la fecha de ese acuerdo constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de la Ley, ya que con ello, lo único que quiere indicarse es que cuando interviene el Jurado, es precisamente la fecha de su acuerdo el que sirve para fijar el día inicial de un término de caducidad, pero sin que ello excluya que ese día inicial se fije por la fecha

del convenio expropiatorio, cuando existe convenio, o en su caso, cuando hay conformidad de la Administración o del administrado con las respectivas hojas de aprecio, por la fecha en la que esa conformidad se produce, aclaración innecesaria, porque el precepto contenido en el artículo 35 está señalando la forma y efectos de los acuerdos del Jurado fijando el justo precio y no tenía por qué aludir a la forma y efectos de otras formas de fijación del justo precio, y porque, además, en caso de que exista un convenio es precisamente a la fecha en la que éste se perfecciona a la que debe referirse el día inicial del plazo de caducidad que se examina; es por ello por lo que debe admitirse la posibilidad de la retasación en el caso de existir convenio sobre el justiprecio cuando, como en el presente caso, se llegó a él después de iniciado el expediente expropiatorio, puesto que la Administración dio cumplimiento a lo establecido en el apartado 7 del artículo 52 de la Ley y éste expresa que verificado el depósito, se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago, y fue precisamente en esa fase del procedimiento donde se llegó al convenio, el cual, además, es posible en cualquier fase del procedimiento expropiatorio por admitirlo expresamente el último inciso del artículo 24 de la Ley de Expropiación.» (*Sentencia de 10 de junio de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 2812.*)

E) *Reversión. No procede por el hecho de que el sistema de actuación urbanística hubiera cambiado en la zona en que se hallan los terrenos expropiados.*

«Por el contrario, es adecuado y pertinente el argumento asimismo esgrimido en la sentencia apelada de que la parcela litigiosa continúa afecta a vías públicas, precisamente el fin para el que se les expropió, tal y conforme reconocen las mismas recurrentes al postular los puntos-valor-suelo, precisamente por ser prácticamente imposible la reversión, por lo que, a diferencia de aquella otra parcela, no hubo desafectación, sin que en pro de la misma pueda alegarse la reparcelación llevada a cabo en su día, puesto que tal reparcelación en un sistema de planeamiento urbanístico no tiene que sustituir a la expropiación anteriormente aplicada, ya que viene a constituir un modo de aplicar los sistemas de actuación prevenidos en la Ley del Suelo, de ahí que no pueda hablarse en términos estrictos de reversión en base de que los terrenos de autos hubieran sido reparcelados, pues la causa expropiatoria, apertura de vías públicas se mantiene; y tal argumentación es válida y suficiente para fundamentar el fallo denegatorio de la reversión, ya que, efectivamente, el hecho de que el sistema de actuación en el sector hubiese cambiado, no puede ser causa para solicitar la reversión, siempre que, como ocurre en el presente caso, el Plan de ordenación se ha ejecutado y la parcela ha sido destinada al fin material para el que se expropió, pues la reparcelación que aquí se invoca, es aplicable a todos los sistemas de actuación; no

es en sí misma un sistema, sino todo un modo de aplicación de cualquiera de los enunciados en la Ley del Suelo, por lo que hay que concluir que no se han producido ni material ni jurídicamente las previsiones del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa que autoriza la reversión, más ampliamente desarrollada en el artículo 63 del Reglamento para su aplicación.» (*Sentencia de 30 de junio de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 3008.*)

F) *Ocupación temporal. Se reconocen daños por depreciación del valor en venta de una finca, producidos por noticias relativas a un accidente nuclear que llegan a crear un ambiente perjudicial para la venta de dicho terreno.*

«La segunda pretensión, indemnización por otros daños, desestimada en su totalidad por el acuerdo combatido, su fundamento estriba en la disminución del valor en venta de los terrenos a consecuencia del accidente aéreo el 17 de enero de 1966 y de la instalación del campamento para la recogida y depuración de los restos del mismo y las operaciones destinadas a prevenir o evitar la posible contaminación de la zona; la Orden del Ministerio del Aire, así como la defensa realizada por el Abogado del Estado, se basan en que no ha existido contaminación radiactiva, según se acredita con los informes de la Junta de Energía Nuclear, por lo que no se ha causado daño alguno sobre el producido por la ocupación temporal; pero las influencias de hechos como el que aquí se contempla en el mercado de inmuebles, no se determinan por los informes técnicos, sino por las noticias que corren por la zona, de las que se hace eco la prensa, y que llegan a crear un ambiente sobre las consecuencias de los hechos que perjudican notoriamente a la venta de los terrenos situados en la misma; y tal es el caso de las fincas de los recurrentes ocupadas por el campamento, en que se han realizado una serie de operaciones, recogidas de restos, examen de los mismos y de tierras, operaciones de descontaminación, todo lo cual lleva al ánimo de las gentes la conclusión de que tales terrenos no pueden tener las mismas condiciones que antes de que tales operaciones se llevasen a cabo en el mismo, en su demérito; y esta común opinión, consecuencia de la inmediata instalación del campamento y operaciones llevadas a cabo en el mismo, ha producido notoriamente una depreciación en la finca de los recurrentes, que de conformidad con los artículos 40 de la Ley de Régimen Jurídico y 121 y 122 de la de Expropiación Forzosa ha de ser indemnizada por la Administración.» (*Sentencia de 3 de junio de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 2795.*)

G) *Vía de hecho:*

1. *Sin necesidad de esperar al momento en que se ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de sus piezas, es posible*

utilizar la acción contencioso-administrativa para reaccionar contra las vías de hecho que se hubieren producido.

«Si bien es cierto que el artículo 126, párrafo 1, de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, difiere la posibilidad de ejercicio de la acción contencioso-administrativa al momento en que se ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de sus piezas y así lo ha venido proclamando, reiteradamente, esta Sala —sentencias de 16 de mayo de 1960, 12 de noviembre de 1962 y 24 de junio y 11 de octubre de 1965, 27 de febrero de 1967, 12 de febrero y 24 de diciembre de 1969 y 20 de diciembre de 1972, entre otras—; sin embargo, la propia doctrina jurisprudencial tiene declarado —sentencias de 2 de diciembre de 1965, 8 de mayo de 1969, 27 de enero y 19 de junio de 1971 y 27 de mayo de 1974—, que la solución ha de ser distinta y procede la acción contencioso-administrativa, e incluso la interdictal ante los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria, cuando se acude por la Administración a la "vía de hecho", cuando no se han cumplido las ineludibles exigencias del Instituto de la Expropiación Forzosa, que pudieran determinar una nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, insubsanable; pues en estos supuestos no se puede tener una barrera que haga irrevisable, desde el momento en que el desafuero se produce, la actuación de la Administración sin esperar al momento en que se ponga fin al expediente de expropiación forzosa o a cualquiera de sus piezas.» (Sentencia de 27 de mayo de 1977, Sala 5.ª, Ref. Aranzadi 2417.)

2. *Los remedios para reaccionar contra ella son, además de los propiamente administrativos, la amplia gama de acciones que va desde la reivindicatoria hasta los interdictos, pasando por la acción negatoria y el singular y expedito medio defensivo establecido en el artículo 41 de la Ley Hipotecaria.*

«El artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, en los casos de desposesión indebida —por falta de cobertura legal o simplemente amenazada la tenencia—, lo que hace —según la más autorizada doctrina— es conceder al particular la posibilidad de poner en juego frente a la Administración los instrumentos que el Ordenamiento dispensa para la defensa del dominio y de la posesión establecidos aquéllos cuando de relaciones entre particulares se trata; privando de esta suerte a la Administración de los privilegios que de ordinario disfruta cuando actúa apoyada en potestades específicamente concedidas por la Ley y si bien del citado precepto no puede en absoluto excluirse los medios de defensa que concede el Derecho Administrativo, dados los términos altamente comprensivos "demás medios legales" para actuar en tal vía será menester provocar, como queda dicho, la decisión y luego si se juzga la última improcedente impugnarla.

Con ello no hay indefensión pues le queda al administrado además de tal posibilidad, la amplia gama que va desde la acción reivindicatoria hasta los interdictos, pasando por la acción negatoria y el singular y expedito medio defensivo establecido en el artículo 41 de la Ley Hipotecaria.» (*Sentencia de 20 de mayo de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 2235.*)

VI. ACTIVIDAD SANCIONADORA

A) Audiencia interesado:

1. *La especial sujeción de relación del recluso no convierte en vicio determinante de nulidad de la sanción la falta de audiencia al inculcado.*

«Se aduce como primer motivo impugnatorio el de índole formal, consistente en entender que se ha prescindido del procedimiento sancionador establecido en los artículos 133 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que, en tesis de la parte actora, determina la nulidad de pleno derecho que a este tipo de ausencia total del procedimiento administrativo preestablecido anuda el artículo 47-1, c) de la citada Ley; mas a este respecto preciso es recordar, como ya estableció la sentencia de esta Sala de 13 de abril de 1971, en supuesto similar al presente, que *el cumplimiento del artículo 91 de la referida Ley procedimental, regulador del trámite de audiencia previa al que con especial énfasis se refiere el alegado en examen, ha de acomodarse a la especial situación penitenciaria del inculcado, de tal forma que habiendo sido oído éste, conforme exige el artículo 114, párrafo final, del aludido Reglamento de Prisiones y según consta en las correspondientes actas de sesiones celebradas con fechas 1 y 2 de febrero de 1970, por la Junta del Régimen del Establecimiento penitenciario con ocasión de la sanción originariamente impuesta, y habiendo, asimismo, tenido oportunidad de entablar el recurso de alzada frente al correctivo aplicado, efectivamente ejercitado, queda eliminado tanto la entrada en juego del supuesto de máxima invalidez consagrado en el artículo 47 de la Ley de 17 de julio de 1958, como la anulabilidad por razones formales a que se refiere el artículo 48-2 del mismo texto legal, al no existir la requerida indefensión del sancionado para proceder a la postulada anulación de los actos administrativos objeto de recurso.*» (*Sentencia de 26 de marzo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 1813.*)

2. *La naturaleza de la sanción puede justificar que se considere interesado en el procedimiento sancionador a un tercero.*

«En principio, y según se desprende de los artículos 133 y 137, en relación con los 23 y 26 de la Ley Procedimental, sólo puede calificarse

de interesado en el expediente sancionador—que no es lo mismo que la información reservada del artículo 134, número 2, con respecto al denunciante—*a la persona a quien se dirige pliego de cargos, toda vez que el especial procedimiento referido carece del carácter de contradictorio y la sanción o su no imposición exclusivamente conciernen al ejercicio de una función represora privativa de la Administración Pública y de necesario fundamento en previa Ley votada en Cortes, a tenor del artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico, a cuya Ley correspondería atribuir también al tercero administrado el interés legítimo en la institución pública de la sanción en concepto de acusador particular; pero cuando la sanción referenciada es de tal clase que, por las propias consecuencias que produce, afecta a un tercero—denunciante o no—en sus derechos o intereses, debe entonces reputarse interesado a aquel tercero y notificársele la resolución sancionadora o exoneratoria por imperio del artículo 79-1 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo; y como tal circunstancia se da en el caso con respecto a la obligación de realizar obras impuestas en el expediente sancionador, debieron notificarse las resoluciones a los titulares y ocupantes de las viviendas en que se produjo la infracción, como así lo hizo la autoridad correspondiente mediante órdenes dirigidas a la Delegación Provincial y Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda, cumplimentadas según resulta del actuado procedimental, en cuya virtud, y al no ser dable a la parte que denuncia el supuesto defecto, dejarlo indeterminado para que el Tribunal revisor investigue y precise al interesado omitido fuera ya de los datos expedientales, obvia es la inoperancia del motivo de nulidad que en la demanda se alega con base en dichos conjeturales vicios de notificación.» (Sentencia de 5 de julio de 1977, Sala 4.ª, Ref Ar. 3473.)*

B) Disciplina de mercado:

A pesar de la indeterminación normativa de la cuantía de la posible multa, las facultades sancionadoras del Consejo de Ministros no son discrecionales; debiendo tender la Administración, además, a partir de cierta cuantía, al resarcimiento del beneficio ilícito obtenido con la infracción.

«Llegados a este punto de nuestro razonamiento, queda en pie una tercera cuestión o tema decisorio, en el que la Entidad actora pone especial énfasis, y es el atinente a la *cuantía excesiva de la multa impuesta* que alcanzó la importante cifra de once millones de pesetas, importe de la sanción que se ampara en el *quántum* respecto a potestad sancionatoria en este ámbito, atribuido al Consejo de Ministros por el artículo 6.º del Decreto de 15 de septiembre de 1972, que dio nueva redacción al precepto de igual número del Decreto de 17 de noviembre de 1968 al que venimos refiriéndonos, y que en amplia formulación dispone que "son competentes para imponer multas por

infracciones administrativas en materia de Disciplina de Mercado: 4) El Consejo de Ministros, a partir de 5.000.000 de pesetas". De entenderse, como postula la Administración demandada, que es propio de la discrecionalidad administrativa determinar fijando la cuantía que estime pertinente, la sanción a imponer, siempre que aquélla se mueva dentro de los límites legales, terminaría aquí el contenido de esta revisión jurisdiccional y la solución procedente no sería otra sino la confirmación de la sanción, también en este aspecto del *quántum* cuya fiscalización ahora ejercitamos. Mas tal solución simplista, por contraria a lo que es propio de un estricto alcance de la *fiscalización contenciosa sobre la potestad sancionatoria de la Administración, que debe llegar también, so pena de olvidar la existencia de principios generales que limitan aquélla, a determinar la adecuación al Ordenamiento Jurídico de la cuantía de las multas impuestas*, debe ser rechazada, y partiendo de la indeterminada formulación del tipo sancionador, con el riesgo de apoderar a la Administración para la aplicación de sanciones pecuniarias de verdadera importancia y gravedad, cual acontece en este caso, debemos ahondar en si en el presente caso los Acuerdos recurridos se atuvieron a criterios de proporcionalidad y a los que remite expresamente *el artículo 5.º del Decreto que sirve de cobertura al actuar administrativo, a cuyo tenor la discrecionalidad que se autoatribuye la Administración queda, sin embargo, atemperada por la observancia de dos esenciales límites que si bien amplía, y quizá insuficientemente formulados, deben servir como puntos de referencia del control ahora realizado, cuales son la gravedad de la infracción y la importancia económica de la misma*, de tal suerte que si se llegase a la conclusión de que estos límites no han sido debidamente respetados, en cuanto a su nula o deficiente valoración, la solución a que abocaría el recurso en ese punto no podría ser otra sino una reducción del importe de la multa a ellos atemperada y conforme ha realizado ya esta Sala en sentencia de 17 de mayo de 1976, recaída en este mismo ámbito sancionatorio de la disciplina del mercado; a lo que es preciso añadir que *en este tipo de fijación de cuantía, que no encuentra techo legal alguno, parece razonable entender que en lo que exceda de la atribuida a la Autoridad competente*, en este caso la cantidad de 5.000.000 de pesetas que determina la competencia del Consejo de Ministros, *la Administración se ha de mover tendencialmente con criterios dirigidos al resarcimiento del beneficio ilícito obtenido, directa o indirectamente, con la infracción cometida, lo cual—aparte de que en este caso así se colige de las resoluciones sancionatorias—viene corroborado por la nueva regulación de las infracciones en materia de Disciplina del mercado efectuada por Decreto de 20 de diciembre de 1974, norma no directamente aplicable pero sí suministradora de criterios orientadores sobre el particular*, en base a cuyo artículo 13, 1.º, entre los criterios para graduar el importe de la multa se encuentra el de "cuantía del beneficio ilícito obtenido", por lo que es a la luz de estas directrices como ha de abor-

darse este extremo de la presente fiscalización jurisdiccional.» (Sentencia de 2 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 2685.)

VII. ACTIVIDAD DE FOMENTO

Doctrina general:

Carácter de la subvención: acto modal.

«No cabe la menor duda que los elementos integrados en el supuesto de hecho en litigio corresponden a lo que es objeto de una de las actividades de la Administración con tipicidad muy definida—la actividad de fomento—, mediante la cual la misma extiende sus objetivos, poniendo en práctica técnicas encaminadas a que éstos se cumplan, sin necesidad de asumir directamente la gestión de los medios dirigidos a alcanzarlos, ni por tanto el montaje de servicios públicos; actividad en la que el dirigismo y el intervencionismo quedan suplantados por otras medidas tendentes a que sean los propios administrados los que libremente colaboren en el cumplimiento de fines considerados convenientes y deseables, mediante orientaciones y persuasiones efectuadas por incentivos de carácter económico, en nuestro caso, mediante préstamos y subvenciones; ...

Ni que decir tiene que esta técnica, a diferencia de las que sólo ponen en juego medidas de tipo jurídico, viene a utilizar, no sólo éstas, sino dinero a extraer del Erario público, esto es, perteneciente a la comunidad, por proceder de ella, lo cual es bastante para descartar la idea de un manejo de estos fondos con ánimo de liberalidad, impensable en el ámbito de la Administración, por contrario a sus fines y a sus orígenes, al menos en actos de liberalidad pura, lo que, por otra parte, de no ser así, contribuiría a la vulneración de uno de los principios más caros al régimen moderno administrativo: el principio de igualdad de trato de administrado; ...

Para desarrollar el tema con más concreción, se ha de partir de la consideración de la subvención (y del préstamo complementario), como manifestación, no de un acto paccionado, sino de un acto administrativo necesitado de aceptación, cuya causa adquiere su verdadera relevancia en su estimación finalista, lo que incide en la supeditación de la viabilidad del acto al cumplimiento del objetivo determinante de la prestación dineraria derivada del mismo, porque no hay «ánimus donandi», como tampoco se da el régimen propio de las relaciones sinalagmáticas; la subvención es una figura típica del Derecho administrativo, perfectamente identificada o identificable, aunque carezca en su configuración conceptual de un molde específico, sin duda por la pobreza de inventiva en el diseño de muchas de las figuras de este Derecho, aún esclavizado, por la fuerza de la inercia y de la tradición, el Derecho común; de todas formas, bastará a nuestro propósito con tener presente el acento que se pone por la doctrina en el

carácter de acto modal del que nos ocupa y la actuación del «modus» en función del fin específico asignado a la entrega de la cantidad dineraria, y en todos sus detalles, cuya desviación, en todo o en parte, es totalmente improcedente, como se dice en la sentencia de 22 de diciembre de 1942, pues un cambio en tal destino requiere autorización administrativa especial, como declara la sentencia de 7 de junio de 1948, lo que, por cierto, no siempre podrá ser hecho por la Administración.» (Sentencia de 27 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3229.)

VIII. INDUSTRIA

Intervención administrativa.

La Administración puede dictar disposiciones estableciendo normas técnicas de calidad sobre las materias primas empleadas para la fabricación de algunos productos, prohibiendo determinadas materias, lo que no supone una expropiación sin indemnización para las industrias perjudicadas.

«Al distinguir tres clases o grupos de industrias el Decreto de 22 de julio de 1967, las que requieren previa autorización administrativa para su instalación, ampliación o traslado; las que deben cumplir determinadas condiciones técnicas y las que pueden instalarse, ampliarse o trasladarse libremente y figurando incluidas las industrias siderometalúrgicas en el grupo 1.º del artículo 2.º, el Ministerio de Industria, con arreglo a las normas del citado Decreto, tiene competencia para establecer normas técnicas de calidad sobre la materia prima a utilizar para la obtención de los productos, por ser manifiesto que si las funciones del Ministerio de Industria, como reconocen los actores, alcanza sin límites al control de la identificación del producto, no puede dudarse que, como todo producto, está integrado por dos elementos: la sustancia básica de la que se parte y los medios de actuación sobre esa sustancia, es evidente que la materia prima forma parte del producto que se obtiene, y, consiguientemente, al referirse el artículo 17 del Decreto de 22 de julio de 1967 a la identificación del producto o productos, indicando sus modelos o tipos y las patentes o modelos de la propiedad industrial a cuyo amparo se producirá, permite el establecimiento de condiciones técnicas sobre la sustancia básica o primera materia, por lo que es obligado reconocer que en una correcta exégesis del citado artículo 17 se llega a la conclusión de que la Administración, en relación con las industrias del grupo 2.º, tiene atribuciones y está facultada por dicho Decreto de 22 de julio de 1967 para establecer las condiciones técnicas que objetivamente sean procedentes al proceso de desarrollo y modernización industrial sobre los materiales utilizados para la obtención de los productos, máxime cuando, como en este caso, la condición técnica se establece para que las barras de acero corrugadas que se utilizan para armar el hormigón, cumplan con condiciones de seguridad en la industria de la

construcción, por lo que la norma impugnada de la Orden ministerial de 10 de junio de 1972 no infringe ninguna norma jurídica de superior rango, y es de carácter preceptivo para que se otorgue la autorización administrativa, la imposición de condiciones a las materias primas a utilizar para la obtención de un producto, no va contra el Decreto de 22 de julio de 1967, pues, aunque el artículo 17 no contiene una referencia expresa a las materias primas en las declaraciones que enumera, ya hemos dicho que la contiene implícita al ser inseparable el producto terminado del material utilizado para su obtención, por otra parte, es de señalar que el citado Decreto al clasificar a las industrias y caracterizar a las del grupo 2.º como aquéllas que exigen el cumplimiento de determinadas condiciones técnicas sin precisar ni limitar su número, es manifiesto que no excluye las condiciones que se impongan sobre la materia prima para la seguridad del producto.

Respecto a la nulidad «in radice» de la Orden ministerial recurrida, solicitada al amparo del artículo 47-1 c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, por estimar los recurrentes que dicha Orden prácticamente suprime el Sector de Relaminación al llevar consigo la privación de sus derechos a la fabricación de las armaduras de acero procedentes de desguace al imponer la prohibición de la segunda laminación a las industrias ya instaladas, lo que equivale a una expropiación sin indemnización, es decir, una confiscación, por lo que al prescindirse por completo del expediente expropiatorio, incide en esa causa alegada de nulidad absoluta, mas tal argumento no puede ser estimado porque la Administración no se ha apropiado de ningún bien o derecho de los actores, por tanto tampoco les priva de su derecho a la fabricación, pues, en primer lugar, como ellos reconocen, su actividad se extiende a otros productos, y, en segundo lugar, la Orden recurrida no las señala más que un condicionamiento técnico motivado por razones de seguridad para seguir fabricando las barras corrugadas, y aunque sea cierto que esta imposición produzca efectos económicos en los fabricantes del Grupo de Relaminación, ello no implica expropiación, sino únicamente las alteraciones a que en el plano económico están sujetas todas las industrias por las modificaciones del derecho objetivo, siendo, por otra parte, un hecho indiscutible la posibilidad de que al compás de los avances de la técnica, la Administración dicte normas de seguridad y de calidad que mejore la industria, sin que quede obligada a indemnizar cuando establece un plazo para la implantación de las nuevas exigencias, lo que se ha hecho en este caso.» (Sentencia de 27 de junio de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 3069.)

IX. CIRCULACIÓN Y TRÁFICO

A) Concepto de temeridad.

«La conducción temeraria se inserta en el hecho de que en la misma pudo producirse una colisión, por circular a una velocidad notoria-

mente superior a la autorizada, sin posibilidad de hacerse con el control del automóvil en el corto tramo existente entre el lugar en el que se comprobó aquélla y la existencia del acceso a otra vía pública; consistiendo la conducción temeraria la que se efectúa en forma que pueda causar víctimas o daños, ya sea por infracción de las normas generales que la regulan en el Código de Circulación, o las específicas que deben ser observadas según las señales puestas en las vías urbanas o interurbanas, al amparo de dicho Código; ... la infracción es cierta y reconocida, así como el riesgo o peligro que con la infracción se crea, independiente de que el resultado dañoso tenga o no realidad, lo cual constituye una imprudencia temeraria consistente en que el conductor circula o conduce su vehículo prescindiendo de toda posibilidad de ver y apreciar las señales de tráfico que pueden marcarle la pauta de su conducta como tal conductor, acreditando asimismo que la vía por la que transitaba no era perfectamente conocida por el interesado, pues de otro modo hubiera sabido que dichas señales estaban allí, desconocimiento que también le obligaba a observar una velocidad más moderada para poder cumplir las señales instaladas en la ruta por la que circulaba, dato que contribuye igualmente a poner de relieve la temeridad de su conducta.» (Sentencia de 10 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Referencia Ar. 3040.)

B) *Suspensión del permiso de conducir. Es una facultad discrecional de la Administración.*

«Según el artículo 289 del vigente Código de Circulación, antes 277, las infracciones, entre otras, de su artículo 18, párrafo 1.º, podrán determinar, además de las sanciones pecuniarias que se establecen en el presente Código, la suspensión del permiso de conducir por tiempo no superior a tres meses, en atención a las circunstancias del hecho descritas en el boletín de denuncia, o a las personales del infractor; de cuya norma se infiere una facultad sancionadora de la Administración de carácter discrecional, en cuanto a la apreciación de si de los hechos denunciados o circunstancias personales del conductor resulta o no procedente la suspensión del permiso de conducir.» (Sentencia de 10 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3040.)

X. TRANSPORTES

A) Concesiones:

1. *Cuando una cláusula del pliego de condiciones establece un plazo prorrogable por un determinado número de años, la Administración no puede reducir la prórroga estipulada ni otorgarle un carácter provisional imprevisto, aludiéndose, cuando se habla de autorización de la Administración para la prórroga, a un control formal del comienzo*

de la misma, unido a una extrema y fundada posibilidad de veto, y no a una facultad discrecional.

«Si la cláusula 1.ª del pliego de condiciones estableció para la concesión "un plazo de veinte años, prorrogables por otros veinte, a petición de la Empresa concesionaria y previo acuerdo de la Corporación municipal autorizando la prórroga..." como expresamente decía, la violación de esta norma concesional resulta del propio contenido de la resolución que se impugna porque, concediéndose en ella una prórroga según lo pedido y autorizando así la continuación del concesionario a la prestación del servicio que era lo allí previsto, lo que evidentemente no podía la Corporación hacer era ni reducir la prórroga estipulada ni otorgarle un carácter provisional totalmente imprevisto; de ahí, por tanto, la ilegalidad del acuerdo en cuanto a estas restricciones y la procedencia, en cambio, de entender autorizada la prórroga, según el único alcance posible, o sea, el de veinte años previsto en el pliego.

Esta consecuencia viene además corroborada por el propio sentido literal de la citada cláusula y por los mismos principios de la concesión de servicios públicos; y así, la duda se origina por tratarse de una prórroga establecida sin prever a su automatismo, pero lo que sí consta es que se formula en beneficio del concesionario, puesto que solamente por su iniciativa puede tener lugar ("a petición de la empresa concesionaria") y además que la petición da lugar únicamente a un "acuerdo de la Corporación autorizando la prórroga", y no por tanto a una aceptación de la petición en términos contractuales que situaría en la posición de denegarla discrecionalmente o mediante una vaga alusión a los intereses del servicio o su futura reorganización como se hizo, sino que al utilizar esa terminología únicamente pudo aludir a un control formal del comienzo de la prórroga, unido a una extrema y fundada posibilidad de veto; interpretación que por otra parte coincide con el alcance de una concesión otorgada por dos períodos consecutivos de duración global, inferior a la posible según las normas y que, en relación con el alcance económico de la amortización de costos, sin duda es decisiva para el contratista en el momento de la licitación y no puede más tarde transmutarse en una disgregación de ambos plazos sometida a la decisión discrecional de la Corporación, puesto que, como al principio se indicó, había sido formulada en beneficio del concesionario, y aun no sólo lo dicho, sino que en el aspecto de interés público relativo a la garantía de los intereses de terceros posibles licitadores el único modo de concebir una prórroga de estas características, sin que se preste a fraude de la prohibición de preferencia del concesionario una vez extinguido el servicio (art. 116-3) del Reglamento de Servicios o del interés de terceros en la futura licitación, es entender la prórroga como una articulación del plazo en dos momentos sin posibilidad de denegación discrecional y excluyendo que venga a integrar una nueva concesión a favor del mismo concesionario, en lo que vendría a parar caso de interpretarse como facultativa de la Corporación la de no otor-

gar la prórroga.» (Sentencia de 16 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Referencia Ar. 3065.)

2. *La sentencia ejecutoria dictada en un pleito civil, en el que no ha sido parte la Administración, que declara un condominio sobre dicha concesión, no crea un vínculo jurídico entre la Administración y el condómine al que ésta no ha reconocido en ningún momento como concesionario.*

«Aunque la Administración acepte que en virtud de una sentencia ejecutoria dictada en pleito civil, en la que no ha sido parte, se haya declarado un condominio sobre dicha concesión, esa sentencia no le afecta ni ha privado a la Administración de la titularidad del servicio público, titularidad que sigue conservando, porque el concesionario de un Servicio público no se hace dueño del servicio, sólo adquiere la gestión del mismo, por lo que la sentencia civil que declara ser propiedad del causante de los actores la concesión de la línea de viajeros de Roquetas de Mar a Almería en una mitad indivisa, es una declaración de propiedad que jurídicamente sólo cabe entender, dentro de la construcción conceptual de las concesiones de Servicios públicos, como el reconocimiento de la adquisición por el actor frente al demandado, de un derecho civil a compartir con él la explotación del servicio que presta éste como concesionario, pero el vínculo concesional de éste con el Estado perdura inalterable, la sentencia de 5 de marzo de 1966 no liga la persona del demandante don Simón M. a la del Estado, no crea un vínculo jurídico o relación de derecho público entre uno y otro, no produce verdadera y propia sujeción de la persona del actor en dicho pleito frente a la Administración en virtud de la cual aquél quede constreñido a una actividad de gestión o prestación del Servicio público objeto de la concesión V-233, por lo que resulta claro que al no existir un vínculo jurídico, una relación obligatoria entre el actor y el Estado —que aquella sentencia no engendró— al actor, o sea, don Simón M., hoy sus herederos los recurrentes, no les es conferido derecho o poder alguno a obtener de la Administración que cambie la persona del concesionario del Servicio V-233, ni que reconozca a los demandantes como cotitulares de dicha concesión.» (Sentencia de 15 de junio de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 2908.)

XI. PROPIEDAD INDUSTRIAL

Marcas.

Carácter no vinculante de situaciones fácticas precedentes.

«En definitiva las dos identidades acusadas evidencian la posibilidad de confusión de ambas marcas y la inducción a error por el público, lo que impide que subsista la inscripción concedida en la resolución impugnada. A esta conclusión no obsta que la parte recurrida sea titular de marca anterior con la misma denominación y gráfico, pues

esta Sala, como ya declaró en su sentencia de 23 de octubre de 1974, no está vinculada a situaciones fácticas precedentes, aún admitidas por el Registro en inscripciones diferentes de las ahora enfrentadas, puesto que lo que ahora se ventila no es cuestión alguna de propiedad, sino de compatibilidad a los efectos del Estatuto de 1930; ni tampoco se opone que ambas marcas contrapuestas protejan productos diferentes, ya que aunque no iguales son del mismo género destinado a aderezar materias alimenticias; en un caso azafrán o colorante alimenticio, y en el otro especias y condimentos. Todo ello aparte de que la norma del artículo 124, número 1, aplicable, pretende evitar errores o confusiones en el mercado no sólo sobre productos iguales, sino también eludir supuestos de hecho de competencia ilícita aun siendo diversos los productos amparados por las marcas en pugna.» (Sentencia de 23 de junio de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar., 3043.)

XII. FARMACIAS

Procedimiento para establecer nuevas farmacias. Interesado: Únicamente tienen la condición de interesados en el procedimiento para establecer nuevas farmacias los farmacéuticos establecidos en el mismo término municipal.

«Superados los obstáculos procesales esgrimidos por la representación de la Administración demandada, el primer tema que constituye basamento del recurso incide en el extremo que acaba de quedar apuntado, y es el relativo a si la Administración sanitaria al sustanciar el expediente para el establecimiento, por vez primera, de una oficina de farmacia en Villa del Campo (Cáceres), al amparo del artículo 1.º del Decreto de 31 de mayo de 1957, debió citar en el mismo, dada su alegada condición de interesado, al farmacéutico señor R. M., en base a su calidad de titular dentro del Partido farmacéutico al que pertenece dicha localidad, tema que ha de ser resuelto en sentido negativo, pues como entienden con acierto las resoluciones impugnadas, el Municipio de Villa del Campo es independiente del de Pozuelo de Zarzón, y siendo ello así, los expedientes tramitados por el cauce del artículo 1.º del Decreto de 31 de mayo de 1957, como pone de relieve el párrafo 2.º de tal precepto, vienen referidos a oficinas de farmacia enclavadas "dentro del mismo término municipal", de donde se sigue que *los farmacéuticos a quienes el Colegio Oficial de Farmacéuticos ha de comunicar la incoación del expediente a efectos de su eventual personación en el mismo son aquellos que, dentro del mismo término municipal, se hallen establecidos en lugares próximos al local en que intenta abrirse la nueva oficina de farmacia, sin que, por tanto, aquí debiera comunicarse la solicitud de apertura al farmacéutico ejerciente en término municipi-*

pal distinto, si bien sea colindante del afectado por la nueva solicitud, lo que conlleva la desestimación de este primer motivo impugnatorio de la pretensión actora.» (Sentencia de 21 de marzo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 1758.)

XIII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Delegación de atribuciones:

Delegación no aprobada por el Ministro del ramo ni publicada en el «BOE»: se subsana el vicio en vía de recurso.

«Por lo que se refiere a la supuesta nulidad de la resolución de la Dirección General de Bellas Artes de 6 de diciembre de 1972, primera de las impugnadas, so pretexto de que la hipotética delegación de atribuciones a favor del Jefe de la Sección que la refrenda, no aparece fuera conocida y aprobada por el ministro del ramo, así como tampoco que dicha delegación fuera inserta en el "Boletín Oficial del Estado" —requisitos necesarios para la viabilidad de tal delegación, según razona la parte recurrente en autos, por prescripción de los artículos 22,5 y 32,1 de la Ley Jurídica de la Administración del Estado—, la Sala ha de rechazar tal pretensión, pues aunque parece que dichos requisitos no se cumplieron, lo cierto es que la calendada resolución fue confirmada por el ministro del ramo por dos veces consecutivas, la primera, por la Orden ministerial de 5 de diciembre de 1973, al resolver el recurso de alzada contra aquélla interpuesto y, la segunda, por la también Orden ministerial de 9 de junio de 1974, que desestimó el recurso de reposición contra la anterior Orden ministerial interpuesto, de lo que se deriva la subsanación de tal omisión, sobre todo cuando la precitada resolución de 6 de diciembre de 1972, fue tomada "P. D.", según consta al pie de la misma y consolidadas, no obstante, dichas irregularidades, por las sendas Ordenes ministeriales mencionadas, sobre todo cuando las delegaciones en el Ministerio de autos eran un hecho cierto en atención a lo que al efecto preceptúan las Ordenes ministeriales de 5 de diciembre de 1973 y 5 de febrero de 1974, por todo lo cual, es visto que esa posible infracción ha quedado convalidada a la vista de lo que al respecto sustente el artículo 53,2 de la Ley de 17 de julio de 1958, y, a mayor abundamiento, aunque todo lo que razonado queda no fuera suficiente, el Tribunal constata la inexistencia de todo atisbo de indefensión para la parte recurrente, en cuanto que, no sólo recurrió en alzada la citada resolución, sino que, confirmada por la Orden ministerial de 5 de diciembre de 1973, volvió a recurrir en reposición ésta.» (Sentencia de 2 de junio de 1977, Sala 3.ª, Ref. Aránzadi 2824.)

XIV. ADMINISTRACIÓN LOCAL

A) *Licencias.*

La falta del proyecto técnico que debe acompañar a las solicitudes de licencia que se refieran a la ejecución de obras o instalaciones es insubsanable.

«En la sentencia apelada se estima la concurrencia de una infracción que, afectando al procedimiento administrativo, adecuado a la obtención de una licencia de obras para cerrar un local, en un bloque de viviendas sito en la localidad de Jávea, al amparo del artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, la omisión del solicitante en cuanto a la aportación inicial del proyecto técnico, juntamente con la solicitud, y no haber sido objeto de subsanación, de acuerdo con lo prevenido en el citado artículo 9-1, regla 4.ª, provoca según tesis de la sentencia apelada, la nulidad del expediente administrativo, con retrocesión de las actuaciones al trámite correspondiente; pero es preciso tener en cuenta, para rechazar tal conclusión, las siguientes apreciaciones: 1) La regla 4.ª, que se acusa como transgredida, admite la posibilidad correctora de deficiencias por parte del peticionario, cuando tengan el carácter de "subsanales" y esta cualidad viene atribuida por la misma pretensión en cuanto debe estar en conjunción con la solicitud, de modo que la omisión tenga un valor de alcance complementario, no como elemento sustancial. 2) Si la omisión ha sido de un documento esencial, íntimamente conectado a la licencia interesada, como especifica la regla 1.ª del artículo 9-1, al referirse al "proyecto técnico", ese acto omisivo no puede redundar en beneficio de quien con su conducta negligente lo provocó. 3) Porque como secuela de lo anterior, es preciso apreciar que la referida norma, expresamente dispone que "...si se refieren (las solicitudes de licencias) a ejecuciones de obras o instalaciones, deberá acompañarse proyecto técnico..." lo que encierra una operatividad que se traduce en la necesidad de su aportación inicial, esto es, con la solicitud, con la consecuencia de excluir la subsanación ulterior.» (Sentencia de 10 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3038.)

B) *Declaración de ruina.*

El Tribunal Supremo declara improcedente una sanción impuesta por el Ministerio de la Vivienda a un propietario de un edificio que no había realizado determinadas obras que le habían sido ordenadas, en base a que con anterioridad se había incoado expediente de declaración de ruina por el Ayuntamiento competente, el cual fue resuelto finalmente en sentido favorable a tal declaración.

«En este proceso se viene a plantear, implícitamente al menos, uno de esos principios generales del Derecho administrativo—*el principio*

de coordinación administrativa—, en cuanto en el presente caso han discurrido actuaciones paralelas de dos Administraciones públicas —estatal y local—, con resultados contradictorios, en perjuicio del administrado accionante, ya que, por un lado, los órganos del Ministerio de la Vivienda se han pronunciado, en los acuerdos aquí residenciados, por la obligación de realización de obras en la casa que nos ocupa, mientras que el Ayuntamiento de Oviedo, al declarar la misma en estado de ruina legal, establece una situación incompatible con tales obras, puesto que la consecuencia no puede ser otra que la de su derribo.

Aunque en términos generales, y en principio, la Administración Central o Administración del Estado, goza de una posición de supremacía sobre las Administraciones Locales, aunque entendida esta expresión con ciertas matizaciones, para no confundirla con aquella en que es aplicada en la relación Administración-administrado, sin embargo, no quiere decir ello que en todo supuesto la voluntad de la primera, en cuanto conformadora de actos jurídicos, tenga que prevalecer sobre la manifestada por las Entidades Locales, pues, disfruten éstas de mayor o menor autonomía, lo cierto es que existe un ordenamiento jurídico, distribuidor de competencias y de potestades, al que habrá que atenerse, por imperio del principio de legalidad, en cuanto es la expresión más directa de la soberanía del Estado.

.....

Es una normativa, con rango de Ley, como hemos visto, la que atribuye a los Ayuntamientos la referida competencia, la cual ha de prevalecer en virtud del apoderamiento o habilitación que a estos efectos se les confiere, precisamente en el tema crucial en discusión entre propiedad e inquilinos; tema que inevitablemente se ve implicado en estos supuestos, junto a otros relacionados con los intereses generales de la comunidad, como son los que afectan a la seguridad de personas y bienes, comprometidos por la peligrosidad que puedan ofrecer determinados inmuebles, debido a su mal estado de conservación, como puntualiza, entre otras, la sentencia de 5 de octubre de 1974; prevalencia que ha de operar, incluso frente a decisiones de Organos de la Administración del Estado, cuando, como aquí ocurre, la intervención de éstos, mejor dicho, sus acuerdos, resultan incompatibles respecto a los adoptados en el mencionado tema, por los órganos municipales competentes, siendo, además, y precisamente por éstos, de importancia secundaria o accidental, respecto a la cuestión discutida sobre la supuesta ruina.» (Sentencia de 17 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3213.)

XV. URBANISMO

A) *Planeamiento:*1. *Naturaleza jurídica de las aprobaciones inicial, provisional y definitiva:*

Si se denegase la aprobación definitiva por existir deficiencias técnicas graves, no podrá el órgano que hubiere de otorgarla reponer, en virtud de recurso de reposición, su denegación sino que inexorablemente deberá remitir el proyecto a la Corporación u Organismo que hubiere efectuado la aprobación provisional para que lo subsane, apruebe de nuevo provisionalmente y lo remita al órgano que ha de aprobarlo definitivamente.

«De conformidad con el artículo 32-3 de la entonces vigente Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, la aprobación definitiva del Plan o proyecto es el acto resolutorio que pone fin al procedimiento de su elaboración, en cuyo curso, o sucesión de actuaciones monótonamente condicionada cada una a la validez de la anterior, los momentos procedimentales de aprobación inicial y provisional por el Ayuntamiento constituyen actos de mero trámite al abrir cauce a la aprobación definitiva, en opuesto modo a cuando el acuerdo del órgano municipal es denegatorio u obstativo del normal acceso a la decisión del superior órgano urbanístico; circunstancias que configuran la aprobación provisional como condición necesaria, pero insuficiente, para constituir acto definitivo, señale o no aquélla, de oficio o como resultado de la información pública o de la citación de propietarios en el supuesto del artículo 42-1, rectificaciones al documento urbanístico en trámite como aquí acaeció en materia de terrenos escolares, pues dichos cambios producidos en la aprobación provisional siempre participan, cualquiera que fuese su trascendencia técnica, del valor tan sólo expectante o intencional que posee el documento hasta el acto terminal que pronuncie el órgano superior, que es el único de carácter definitivo en cuanto que resolutorio del expediente; decisión la cual que, en el evento de apreciar deficiencias técnicas, como en el caso lo fueron las denotadas por el Ministerio de la Vivienda, supedita su contenido a un criterio de esencialidad o gravedad según resulta del mencionado artículo 32-3 de la Ley del Suelo, de tal manera que, si los defectos son graves, la aprobación definitiva queda subordinada a una rectificación que afecta al mismo procedimiento de elaboración del Plan, ya que por imperio del precepto referenciado, y sin que el artículo 42-3 consigne excepción expresa respecto al Plan de iniciativa particular, habrá de devolverse al Ayuntamiento para que subsane aquellas esenciales deficiencias, ya de oficio y por medio de sus delegados órganos redactores, o bien, como aquí procede por requerimiento al promotor, en ambas hipótesis a efectos de nueva aprobación provisional por el Ayuntamiento; mien-

tras que si los defectos apreciados por el Ministerio son de escasa importancia—calificación revisable en esta vía como hecho determinante del acto en ella impugnado—la aprobación definitiva no presupone trámites subsanadores en el mismo procedimiento que es presupuesto de esa resolución, toda vez que, para tal caso, existe en el artículo 32-3, en conexión con el 42-3, de la Ley del Suelo, excepción expresa cual es la de quedar relevado de hacerlo el Ayuntamiento, y la aprobación definitiva ya incluye y define las modificaciones que el promotor habrá de producir como condición impuesta a la subsiguiente fase ejecutiva del Plan, situación distinta de la aquí contemplada donde por el Ministerio se aprobó un documento distinto urbanístico al resolver el recurso de reposición.

El carácter taxativo de las normas procedimentales, como son las específicas de elaboración del Plan, impide sustituir sus disposiciones por otros trámites cuyo alcance y finalidad son sustancialmente diversos, como aquí acaeció con los correspondientes al *recurso de reposición* interpuesto por la Inmobiliaria promotora contra la primera resolución del Ministerio de la Vivienda desaprobatoria del Plan; ya que el *expresado recurso, a tenor de lo establecido en los artículos 113 y 126 de la supletoria Ley procedimental, tiene por materia la resolución administrativa originaria, y su interposición repristina al momento anterior a pronunciarse ésta el ámbito decisorio del recurso ante el mismo órgano que dictó la resolución primera; características incompatibles con el hecho, constatado en el expediente, de que la Sociedad promotora cambiase el documento urbanístico sobre el que había versado el procedimiento especial por otro nuevo y distinto que ya no incluía los defectos que motivaron el acuerdo desaprobatorio primeramente adoptado por el Ministerio de la Vivienda, acompañando al efecto el nuevo documento al recurso de reposición para así provocar la aprobación pura y simple en el acto resolutorio del expresado recurso que es objeto de la presente impugnación jurisdiccional; sustitución que implica marginar los preceptos examinados en las precedentes consideraciones que rigen el procedimiento especial de elaboración y aprobación de los planes, así como desbordar el alcance y significado del recurso de reposición; lo que conlleva que la resolución de aquel recurso, al aprobar directamente un documento de nueva confección, que no había pasado por los trámites especiales e indispensables para alcanzar su fin—o sea, los señalados en los artículos 32 y 42 de la Ley del Suelo—no debió extenderse a aprobar sin más tal documento urbanístico novado, sino que limitándose al reexamen del contemplado por la Orden recurrida en reposición, acordar la devolución al Ayuntamiento si estimaba que los defectos eran esenciales, o aprobar el mismo Plan tramitado ante el Ayuntamiento con indicación de las deficiencias y relevación de nueva aprobación provisional si rectificaba el Ministerio su anterior calificación de esenciales de las referidas deficiencias, dejando sin efecto, en ambos supuestos, la no aprobación pura y simple*

que había dado al documento urbanístico objeto del expediente; pero en ningún caso era factible al Ministerio, como sin embargo lo hizo en la resolución aquí impugnada, aprobar lisa y llanamente como Plan parcial un distinto documento no sometido al procedimiento señalado por la Ley y que no es, desde luego, el del recurso de reposición intentado aprovechar para ello por la promotora; *sin que razones de economía de tramitación, ni el acudir a la concentración de facultades resolutorias en un órgano superior, permitan soslayar las garantías que comporta el legal y adecuado procedimiento, como también es infactible atribuir al recurso de reposición, aún tratado de habilitar para ello con el incompleto traslado que de él se dio al órgano municipal, efectos que no posee y que están en discordancia con su específica naturaleza.*» (Sentencia de 27 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Ref Ar. 4006.)

2. *La aprobación definitiva condicionada a la subsanación de defectos por el órgano urbanístico inferior, a no ser que expresamente se le releve de elevarlo de nuevo a la aprobación definitiva por la escasa importancia de las rectificaciones a introducir, equivale a la desaprobación del Plan que no podrá ser válidamente publicado ni ejecutado hasta la aprobación definitiva sin retroacción ninguna.*

«*Si bien el concepto de aprobación condicionada a la subsanación de defectos de los Planes por el Organismo Urbanístico a quien compete su aprobación definitiva, no ha sido reprobado expresamente por la Jurisprudencia de esta Sala y hasta ha sido admitido en algunas de sus sentencias—4 de junio de 1970 y 2 de diciembre de 1974—, no puede en cambio desconocerse que tal posibilidad no se halla explícitamente admitida, sino más bien excluida en la letra del artículo 32-3 de la Ley, que de modo directo relaciona el señalamiento de las deficiencias a corregir con la no aprobación del Plan y con la necesidad de dictar nueva resolución aprobatoria una vez subsanadas aquéllas. Por otra parte, a ningún resultado práctico conduce hablar de aprobación condicional, pues aún en el caso de que tal fórmula sea empleada, ninguno de los efectos de la aprobación, como son la publicación y ejecutoriedad del Plan, se producen si no es a partir de la aprobación definitiva, sin retroacción alguna, de donde hemos de deducir es preferible, por más correcto en el orden gramatical y más ortodoxo en el orden jurídico, entender que el señalamiento de deficiencias subsanables por el órgano urbanístico inferior debe conllevar más bien que una aprobación condicionada, una desaprobación del Plan sobre todo en los casos en que el expresado órgano inferior no sea expresamente relevado de elevarlo de nuevo por la escasa importancia de las rectificaciones, siguiendo las previsiones del número 3 in fine del mencionado artículo 32.*» (Sentencia de 28 de abril de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 2665.)

3. De iniciativa particular:

Los requisitos de compromisos sobre urbanización, garantías de su cumplimiento y medios económicos disponibles afectos a la ejecución del Plan no se estiman cumplidos con una simple manifestación abstracta, sino que tales compromisos, garantías y medios económicos han de ser suficientes y quedan afectos a la ejecución del Plan.

«La necesidad de establecer la distinción entre la fase de formación de un Plan Parcial de Ordenación Urbana y su realización y, si en los artículos 10-2, a) y 41-2, d), e) y f) dispone que los Planes parciales estarán integrados, entre otros, por la Memoria justificativa de la ordenación de las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles y que deberán quedar afectos a la ejecución del Plan, como los compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios de solares; tal exigencia no puede estimarse cumplida con una simple manifestación abstracta de los medios que han de ser invertidos para la ejecución del plan proyectado, ni aun siquiera se conceptúa suficiente con la aseveración de los posibles medios de que se disponga, pues lo que pretende dicha norma es que se conozca de modo real y efectivo las disponibilidades económico-financieras que han de ser afectadas a la finalidad concreta de realización del Plan, de modo que permitan establecer una credibilidad en su proyección y efectividad futura, como garantía de cumplimiento, en razón a las consecuencias y afecciones que un plan de ordenación urbana conlleva, que sólo puede tener un equilibrado reflejo en la justificación documentada de esos medios, no exhaustiva pero sí lo suficientemente acreditativa de la solvencia precisa para hacer frente a lo programado, por ello las meras manifestaciones, no concretadas, carecen de efectividad en cuanto que tampoco se cumple con el presupuesto exigido por la norma de que queden afectos a la ejecución, esto es, se requiere un triple condicionante: exposición de los medios económicos, que sean suficientes en función de la importancia de la urbanización planeada, y que los mismos queden afectos a esta finalidad concreta, lo que implica que no pueden ser utilizados, ni aplicados a ningún otro objetivo.» (Sentencia de 14 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3850.)

B) Zonas verdes y espacios libres. La Ley de 2 de diciembre de 1963, de protección de zonas verdes y espacios libres, no distingue entre públicos y privados, sino que sujeta a todos sin excepción a sus rígidos preceptos.

«Ello hace sea pertinente estimar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de instancia, sin que a ello sea obstáculo ni la aplicabilidad al caso del principio de igualdad de los administrados proclamado por el artículo 2.º del Reglamento de Servicios de las Cor-

poraciones Locales, ni la mencionada inclusión de la colonia de Montserrat en los cascos urbanos del término municipal de San Cugat del Vallés, ni la tesis objetada de que la Ley de 2 de diciembre de 1963 se refiere a zonas verdes públicas y no a espacios privados, pues en cuanto a esto último el artículo 1.º de la mencionada Ley no distingue entre zonas públicas y privadas y sujeta a todas, sin excepción, a la rígida norma del precepto.» (Sentencia de 20 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3921.)

C) *Licencias:*

1. *Su caducidad se produce ex lege, sin necesidad de declaración expresa que así lo ordene, por simple transcurso del plazo concedido para iniciar las obras.*

«Nada consta sobre cuáles fueron los motivos que determinaron a "C." a dejar la licencia obtenida en 31 de agosto de 1972 sin usar, pero el caso es que ello así fue y en 31 de octubre de 1973, cuando ya había transcurrido con exceso el plazo anual que el artículo 4 de las Ordenanzas concede para iniciar las obras, formula escrito P. S. A. haciendo referencia a la precedente licencia y solicitando su renovación; es, a la vista de esta pretensión formulada por compañía distinta y sin que consten vinculaciones entre ellas, cuando se produce el informe del Arquitecto municipal que pone de manifiesto los excesos de edificabilidad acaecidos en la finca respecto de las licencias utilizadas y la imposibilidad de concederse la renovación solicitada para el proyecto a realizar, produciéndose como consecuencia de ello el acto denegatorio de la Comisión Municipal permanente del Ayuntamiento de Gavá de 2 de abril de 1974, confirmado en vía de reposición por el de 14 de mayo siguiente.

Que del análisis fáctico consignado se infiere que la licencia otorgada a "C." había caducado cuando en 31 de octubre de 1973 fue solicitada su renovación por la compañía impugnante de los actos denegatorios, debiendo hacerse notar que *la Sala de instancia no aplica una doctrina adecuada cuando sujeta la caducidad de las licencias a la necesidad de una declaración expresa que así lo ordene, pues claramente tiene establecido esta Sala en su sentencia de 13 de noviembre de 1975, que la caducidad de las licencias de obras opera por ministerio de la Ley, sin necesidad de una expresa declaración, la cual, si existe, cual acaece en el caso por dicha sentencia examinado, sirve únicamente para poner de manifiesto una situación preexistente, cual es la de la extinción de la autorización concedida.» (Sentencia de 25 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3959.)*

2. *Posibilidad de que sean las Entidades locales menores las competentes para el otorgamiento de licencias urbanísticas.*

«Como acertadamente pone de relieve la representación procesal de la entidad local menor de Valldoreix, ubicada en el término municipal de San Cugat del Vallés, provincia de Barcelona, *tres son los motivos de impugnación de la sentencia* de la Sala Territorial primera de Barcelona de 23 de enero de 1973, concretándose el primero de ellos en la falta de competencia administrativa de la Junta Vecinal de la citada entidad menor para expedir la licencia de obras para la finca propiedad del señor G. F.; *pero tal alegación no puede tomarse en consideración, pues, como oportunamente pone de relieve la sentencia de instancia, las entidades locales menores, cuya existencia reconoce la Ley de Régimen Local en sus artículos 23 y siguientes, tienen la competencia que les reconocen los artículos 107, 124 y 125 del mencionado texto legal y el apéndice c) del último de los artículos citados, tras referirse al ejercicio de toda clase de acciones judiciales y administrativas, señala como de la competencia de la Junta Vecinal "cuantas atribuciones se asignan en esta Ley al Ayuntamiento con respecto a la administración del municipio", lo cual implica la facultad de expedir las mencionadas licencias de obras, que el apartado f) del artículo 122 de la ya repetida Ley de Régimen Local atribuye a la competencia de la Comisión Municipal Permanente; y ello es así en el caso en autos contemplado, por cuanto según resulta de las pruebas obrantes en este proceso, tal competencia no fue retenida por el Ayuntamiento de San Cugat del Vallés cuando fue creada la entidad menor de Valldoreix y en la distribución de ingresos fiscales operada en 17 de agosto de 1959 se acordó atribuir a la mencionada entidad menor los ingresos por tasas devengados con motivo de la expedición de licencias de obras, para las cuales se asignó simultáneamente la pertinente ordenanza; es decir, la Junta Vecinal mencionada obró dentro del círculo de sus atribuciones al expedir la licencia que se combate, no incidiendo así en el supuesto de nulidad absoluta y radical del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, procediendo, en consecuencia, la desestimación de la impugnación de la sentencia apelada en cuanto a este motivo.» (Sentencia de 20 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3921.)*

D) *Reparcelación. La determinación de la unidad reparcelable es impugnabile directamente ante la Jurisdicción, a pesar del mandato en contra de la Ley del Suelo, si incurre en infracciones fundamentales determinantes de su nulidad de pleno derecho.*

«La circunstancia de que el artículo 226 de la Ley del Suelo de 1956 y el artículo 26 del Reglamento de Reparcelaciones de 1966 excluyan de recurso jurisdiccional los actos de reparcelación, salvo, una vez agotada la vía administrativa, para declarar la lesión en más de un

sexto y, en consecuencia, si procede, la responsabilidad civil de la Corporación y Organismo que los hubiere aprobado, no excluye atacar infracciones fundamentales como las aquí alegadas, y si sola-mente el acto de fondo o reparcelación, operación técnica compleja y dilatoria que el Tribunal no puede sustituir, de ahí, en este sentido, su carácter irrecurrible, salvo para exigir en ciertos casos las responsabilidades procedentes, sin afectar a la reparcelación; pero ello no impide, en modo alguno, recurrir el aludido acuerdo y obtener su nulidad por otras circunstancias, como vicios formales y faltas sustanciales de procedimiento, como admite en general la doctrina científica y declaró la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1972.» (Sentencia de 16 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3312.)

XVI. CONTENCIOSO-ELECTORAL

A) *Principio de conservación del acto. Las infracciones procedimentales que no falseen los resultados electorales no conllevan la nulidad de la proclamación de diputados o senadores.*

«Por lo que concretamente atañe al procedimiento de litis, porque como acertadamente se expresa por la propia representación de la Candidatura que acciona, en su escrito de alegaciones de 12 de julio de 1957, y claramente se deduce de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 75, número 4.º del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre "Normas Electorales", en el recurso contencioso-electoral para las primeras legislaturas rige —y por cierto con gran despliegue de eficacia— el referido "principio de conservación del acto", principio que respónde a elementales consideraciones de buen sentido, pues si lo que importa es impedir el falseamiento de la voluntad popular, resulta claro que aunque existan infracciones, si éstas no falsean los resultados electorales, tampoco puede haber nulidad, como así se establece en el propio texto legal al aludir a cuando el vicio de procedimiento electoral "no fuera determinante del resultado de la elección" y cuando la invalidez de la votación en una o varias Secciones no alterase el resultado final.» (Sentencia de 21 de julio de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 3346.)

B) *Postulación. El representante de la candidatura puede presentar el escrito de impugnación ante la Junta electoral provincial, sin que se apliquen subsidiariamente las normas del proceso contencioso-administrativo.*

«La anterior alegación de inadmisibilidad debe rechazarse ya que el Real Decreto-ley 20/1977 además de conceder en el artículo 73-3 expresamente legitimación para interponer el recurso contencioso-electoral a los representantes de las candidaturas proclamadas o concurrentes en el Distrito, regula la interposición del recurso en su ar-

titulo 74-1 señalando los requisitos que ha de reunir el escrito de formalización del recurso ante la Junta Electoral Provincial, sin exigir para la postulación ante la Junta ningún otro requisito formal, por lo que hay que entender que el representante de la candidatura, cuya función se configura en el artículo 32-4 de la normativa electoral, puede presentar como tal representante el escrito de impugnación con el que se inicia y formaliza el recurso contencioso-electoral a que alude el citado artículo 74-1 así como también el artículo 75-1 que se limita a remitirse al anterior con las modificaciones que establece, entre las que no figura la exigencia de la postulación por medio de Procurador o Abogado al efecto apoderado.» (Sentencia de 21 de julio de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 3345.)

XVII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A) *Vicios procedimentales. Únicamente supone la nulidad de actuaciones la omisión de trámites consustanciales al fin perseguido y que supongan la indefensión del administrado.*

«La Sala ha de examinar las supuestas infracciones procedimentales, y que se dicen concurren en la adopción de las calendadas resoluciones, pues siendo éste de orden público, el enjuiciamiento del mismo, cauce formal por el que debe discurrir la voluntad administrativa, procede al resto de las cuestiones que el examen de que se trate pudiera ofrecer—salvo algunos supuestos de inadmisibilidad del recurso en cuestión—, ya que sólo cumpliéndose el mismo se asegura el buen actuar de la Administración y, en especial, la mayor garantía para el administrado, bien entendido que no toda infracción formal genera el drástico efecto de la nulidad de actuaciones, ya que tal nulidad formal queda reducida, no sólo a una interpretación restrictiva, sino a los exclusivos supuestos de que el trámite o trámites incumplidos sean esenciales o consustanciales con el fin perseguido por el acto de que se trate y, en especial, a que, en todo caso, se cause la indefensión del administrado.» (Sentencia de 25 de abril de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 1719.)

B) *Silencio positivo. No se produce cuando la Administración requiere al peticionario para que efectúe correcciones en los documentos aportados y éste no las efectúa.*

«La Administración Municipal no permaneció pasiva ante la petición de licencia sino que antes de transcurrir el plazo de un mes de que disponía para dictar resolución, concretamente el día 13 de julio, requirió por escrito a la empresa peticionaria para que en el plazo de veinte días hábiles efectuase en los documentos aportados al expediente las correcciones necesarias a fin de acreditar el desmon-

taje previo de toldos y tejadillo a cuyo cumplimiento acertada o erróneamente se condicionaba la concesión de la licencia.

Al desatender la empresa accionante el cumplimiento de tal requerimiento el Ayuntamiento consecuentemente procedió a denegar la licencia solicitada sin que sea oponible lo hiciese después de transcurrido el mes, ya que su actividad quedó supeditada al cumplimiento por el particular de aquello para lo que fue oportuna y válidamente requerido, de donde se deduce que fue el silencio y pasividad del administrado y no de la Administración lo que imposibilitó la ulterior actividad de ésta y habría de determinar fatalmente, la denegación de la licencia aun de modo tácito por el mero incumplimiento de lo que le fue ordenado y consintió al no formular recurso contra tal exigencia.» (Sentencia de 11 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3059.)

C) Elaboración de disposiciones de carácter general. La falta de la tabla de vigencias de disposiciones anteriores, así como la remisión del proyecto con sólo ocho días de antelación a los demás Ministros, no suponen la nulidad de la disposición emanada, por aplicación del principio de proporcionalidad.

«Por lo que se refiere a las infracciones de tipo formal, aunque la jurisprudencia tiene declarado que el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, previsto en los artículos 129 a 131 de la Ley de Procedimiento Administrativo, considerado en su unidad, se impone como mandato imperativo jurídicamente insoslayable, por lo que sus preceptos particulares no deberán entenderse como meras orientaciones para la actuación administrativa en orden interno, sino como normas de obligado cumplimiento—por todas, sentencia de 26 de diciembre de 1961—, sin embargo, este principio general tendrá que ser contrastado caso por caso, puesto que la solución drástica de la nulidad debe ser aplicada con la prudencia y moderación igualmente recomendados por la propia jurisprudencia, lo que hace entrar en juego el criterio de la proporcionalidad entre la infracción cometida, la influencia de la misma en el acto o en la disposición general respectiva, y, por último, las consecuencias derivadas de la nulidad de uno u otro.

Por otra parte, dentro de los trámites destinados a la elaboración de las disposiciones generales, existen algunos, como el de acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y la relación de éstas que hayan de quedar total o parcialmente derogadas, que no están dirigidos a la elaboración propiamente dicha de la norma, sino a clarificar la misma, dentro del conjunto del ordenamiento jurídico a que pertenezca, con un evidente designio de favorecer la seguridad jurídica y de facilitar su aplicación; razón por la cual en la práctica, este es uno de los trámites que, en supuestos como el que nos ocupa, su incumplimiento no produce la menor perturbación, por no aparecer en un campo en el que exis-

tan diversidad de antecedentes normativos, sino que, por el contrario, y refiriéndonos ya en concreto al presente caso, el Decreto de que se trata, constituye, como muy bien apunta la Abogacía del Estado, una novedad, sin más antecedentes, aunque indirecto, que el constituido por el Decreto de 20 de julio de 1967, para la regulación de la campaña de elecciones de Procuradores en Cortes de representación familiar, aparte su conexión directa con el citado Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, respecto del cual no era necesario que figurara en ninguna tabla de vigencias, porque en el propio texto del Decreto en cuestión se hace alusión o reenvío a preceptos determinados del citado Reglamento.

Respecto al otro trámite omitido (*la remisión del proyecto, con ocho días de antelación, a los demás ministros convocados, con el objeto de que puedan formular las observaciones que estimen pertinentes*), debe considerarse también que su incumplimiento no debe producir la nulidad pretendida por los actores, puesto que el propio precepto que lo establece (artículo 131, número 1) de la Ley de Procedimiento Administrativo, permite que, por razones de urgencia, apreciada por el propio Consejo de Ministros, se pueda abreviar u omitir, sin exigir para ello un acuerdo especialmente motivado.» (*Sentencia de 28 de marzo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 1446.*)

XVIII. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A) «*Reformatio in peius*».

Se confirma la doctrina iniciada por la sentencia de 14 de octubre de 1977, de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo y seguida después por cinco sentencias más, y se establece como condición para que el órgano «ad quem» pueda reformar peyorativamente, además de estar prevista tal posibilidad en una norma legal que expresamente la autorice, que la Administración advierta expresamente al inculpado no recurrente que van a extenderse a él los efectos de la apelación para que así, suficientemente advertido, pueda defenderse con todas las posibilidades legales a su alcance.

«Con referencia al primero de los recursos reseñados debe ser mantenida la conclusión sentada al respecto por la Sala de la Audiencia pero no por los argumentos que la misma utiliza sino, exclusivamente, por aplicación del principio que prohíbe la *reformatio in peius*, según la doctrina establecida por la jurisprudencia de este Tribunal—sentencias de 14 y 24 de octubre de 1974 y 19 de enero, 9 de marzo, 21 de junio y 26 de noviembre de 1976, entre las más recientes—que *si bien ha admitido la reforma peyorativa en los casos en que exista una norma legal que expresamente la autorice, como ocurre con el número 6*

del artículo 105 de la Ley de Contrabando, texto refundido de 16 de julio de 1964, según el cual el planteamiento de una apelación somete al órgano que conoce de ella todas las cuestiones de fondo o de forma surgidas en el expediente y referentes a la persona responsable o a otras, las seis citadas sentencias y con la finalidad de que no se produzca indefensión en los supuestos de reforma gravosa, exigen, conforme al espíritu del número 3 del artículo 46 del Reglamento de Procedimiento Económico-administrativo, que la Administración advierta expresamente al inculcado no recurrente que van a hacerse extensivos a él los efectos de la apelación y que su situación puede resultar agravada, con lo que no solamente tendrá noticia de lo que pueda ocurrir, sino que podrá utilizar todos los medios de defensa conducentes a lograr que esa situación no se altere, ya que únicamente haciéndolo así se puede entender satisfactoriamente cumplido el principio de *inaudita pars*, que no ha de interpretarse con el criterio restringido y exclusivamente literal de darlo por cumplido solamente con oír al inculcado, sino con el más amplio y generoso de otorgarle todas las posibilidades de defensa que la Ley concede al apelante en relación a esta clase de infracciones.

En el caso de autos, como el Tribunal Económico-Administrativo Central no dio cumplimiento a lo preceptuado en el expresado artículo 46-3, concediendo a los inculcados no recurrentes G. P. y A. B. el plazo prevenido en dicho artículo para formular alegaciones en orden a los extremos que iban a ser objeto de reforma en su perjuicio, no existe otra solución que declarar la imposibilidad de sancionar a los mencionados inculcados en los términos efectuados por el Tribunal Central, manteniéndose por lo tanto la absolución decretada para los mismos por el Tribunal Provincial de Contrabando.» (Sentencia de 12 de mayo de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 2025.)

B) «Solve et repete».

Excluido de la vía jurisdiccional el principio de previo pago, salvo autorización legal, debe considerarse igualmente prohibido en vía reglamentaria.

«La determinación del nivel de obligatoriedad del depósito en la vía administrativa, problema éste que, aunque abordado por la sentencia de la Sala de 31 de mayo de 1976, no ha quedado resuelto, surgiendo así la cuestión relativa a si el depósito previo o el previo pago puede o no imponerse por disposición distinta de una Ley formal; ello ha quedado claro en el orden jurisdiccional tras la reforma de la Ley operada en 17 de marzo de 1973 y así ello resulta de declaraciones jurisprudenciales de las Salas tercera y cuarta del Tribunal Supremo, tales como las de 14 y 27 de junio de 1973, 20 de noviembre de 1974 y 15 de junio y 6 de diciembre de 1976, pero como se indica, la sen-

tencia de 21 de mayo del año últimamente citado, que para la vía jurisdiccional sigue la línea jurisprudencial señalada, parece ha dejado en la ambigüedad la aplicación de tal doctrina a la vía procedimental administrativa, siquiera del contexto de dicha sentencia y a la vista del texto reglamentario examinado, puede colegirse la aplicabilidad de la mencionada doctrina, pues exigida la constitución del depósito o pago por el mismo, no se constituyó en obstáculo a la ultimación de la vía administrativa a falta de acreditamiento del citado previo pago, pues seguidamente se examina la excepción de inadmisibilidad del recurso fundada en la citada falta y ella es rechazada en función de la falta de categoría legal del texto que lo impone, sin consideración alguna a la existencia o inexistencia del mencionado previo pago que, cual se ha indicado, quedó como materia falta de toda demostración acreditamiento; es decir, profundizando en las circunstancias de la mencionada sentencia se llega a concretar la solución adecuada sobre la base de la garantía de los derechos de los administrados y sobre el carácter restrictivo que debe señalarse a la exigencia del depósito previo en cuanto condición habilitante para el ejercicio de los mencionados derechos, pues de no ser ello así se podría limitar o desconocer éstos estableciendo límites reglamentarios a su ejercicio que el legislador no quiso expresamente señalar y cuya existencia implícita no se puede reconocer y, lo que es más trascendente, haría vana la doctrina jurisprudencial surgida tras la reforma de 17 de marzo de 1973, invirtiendo la situación que deben poseer en el ordenamiento jurídico los recursos administrativos y jurisdiccional, al hacer la admisibilidad de aquéllos más exigente y dificultosa que la de éste.» (Sentencia de 29 de septiembre de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3578.)

XIX. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) Naturaleza, extensión y límites.

Aun cuando la Administración no se pronunciara sobre el fondo del asunto al resolver el recurso de alzada que se estimó inadmisibile, puede el Tribunal entrar a decidir en ese fondo, si existen suficientes elementos de juicio para resolver con garantía de acierto la cuestión.

«La decisión recaída en alzada, emanada de la Dirección General de la Seguridad Social con fecha 5 de mayo de 1972, declara la inadmisibilidad de tal recurso sin entrar a decidirlo por entender que no se dio cumplimiento al requisito de constitución del depósito previo, contenido en el artículo 8.º, 2.º, b) del Decreto de 2 de junio de 1960, extremo que suministra desde una perspectiva jurídico-formal el primer tema decisorio de fondo, atinente a determinar si fue correcta la mencionada inadmisión; y a tal efecto, la solución negativa encuen-

tra soporte no tan sólo en lo que antes dijimos en relación con el requisito del previo pago, por mor de lo dispuesto en el también citado artículo 47 de la Ley Sindical y, en consecuencia, con la correlativa liberación de tal requisito para el acceso a los recursos en vía administrativa, sino también en que el Organó receptor del recurso, Delegación Provincial de Trabajo de Ciudad Real, entendió en su informe que dicha alzada fue interpuesta en tiempo y forma sin hacer uso, como criterio flexibilizador de general aplicación, de las facultades subsanatorias que arbitra el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo—sentencia de esta Sala de 15 de junio del año en curso—, por lo que la inadmisión decretada por el Organó administrativo *ad quem* no se ajustó al Ordenamiento jurídico; sin que este pronunciamiento impida al Tribunal el enjuiciamiento de fondo pues *existe acto administrativo previo respecto del cual se postula la tutela jurisdiccional*, cual el antes mencionado del Centro Directivo, *en el cual el órgano administrativo pudo y debió resolver el tema material ante el mismo suscitado por la recurrente, y siendo ello así y existiendo en la presente fase procesal los suficientes datos para decidir con garantías de acierto, la conclusión positiva respecto a la directa fiscalización de la cuestión sustantiva se impone, sin la dilatoria solución de reenvío a dicho Organó administrativo para nuevo examen de tal cuestión, solución atentatoria, por otra parte, al principio de economía procesal* como ya tuvieron ocasión de decir las sentencias de este Tribunal de 3 de noviembre de 1970, 5 de diciembre de 1975 y 15 de junio de 1976, todo lo cual conlleva el análisis del referido tema o cuestión sustantiva que este recurso plantea.» (Sentencia de 7 de diciembre de 1976, Sala 4.ª, Ref. Ar. 2403.)

B) Objeto.

1. *Excepción a la regla general de inimpugnabilidad de las resoluciones de consultas a la Administración. El Tribunal Supremo entra a decidir sobre la cuestión de fondo de una resolución de consulta urbanística.*

«Reducido de esta suerte el objeto del proceso al acto de la Comisión Municipal Permanente por el que se trasladó al interesado el informe emitido por el Arquitecto del Municipio, bien cabría calificar a tal acuerdo—en principio y por cuanto que se adoptó en correspondencia lógica con los propios términos de la solicitud y congruentemente con la petición de información que constituye, en definitiva, la indicación de línea o señalamiento de alineación instada con vistas a una ulterior actuación por el momento carente de actualidad y meramente potencial o en proyecto—, como un acto desprovisto de eficacia decisoria respecto de la esfera jurídica subjetiva del particular, a quien si mal puede limitar, en términos generales, de modo

actual y efectivo en su derecho la simple opinión o parecer de un técnico municipal obviamente producido en el ejercicio de su función meramente consultiva, todavía menos cabrá estimar efectuado cuando, como en este caso, aún nada se había pedido o realizado que concerniera directa e inmediatamente al ejercicio de tal derecho, y no había posibilidad lógica, por tanto, de prohibir, ordenar o de alguna forma restringir *in acto* ese derecho, *siguiéndose entonces de una tal calificación*, y pues que bien claro está que en tanto no se hubiera instado por el interesado la necesaria licencia previa al ejercicio de su derecho —cuya insoslayable exigibilidad incluso una vez conocido por el mismo el dato relativo a alineación que interesó, constituye buena prueba del carácter consultivo de su solicitud— no cabría concebir virtualidad limitativa alguna del potencial contenido de dicho derecho, que, conforme ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo en sentencias, entre otras, de 29 de septiembre de 1965, 17 de junio de 1966, 18 de marzo, 13 de mayo, 31 de octubre y 22 de noviembre de 1967, 13 de noviembre de 1968 y 9 de mayo de 1970, *procedería declarar ahora la inadmisibilidad del recurso por faltar el acto administrativo propio y verdaderamente decisorio capaz de determinar, mediante el reconocimiento, denegación o limitación de un derecho subjetivo una situación jurídica individualizada, acto previo que es imprescindible presupuesto del proceso ante esta Jurisdicción la cual no está concebida para prevenir agravios futuros meramente potenciales, ni para emitir declaraciones de principio, o reconocer genéricamente derechos o situaciones expectantes.*

Sin embargo, frente a la tesis expuesta —siempre justificable en rigurosos y estrictos principios de técnica jurídica administrativa y procesal—, cabe ponderar la circunstancia —que viene a aconsejar en este caso una actitud flexible y razonablemente moderada de aquel vigor—, de que *el informe del Arquitecto municipal* no se limitó a indicar el dato que se interesaba o a exponer los hechos acaecidos, sino que *se extendió a sentar una conclusión acerca de la edificabilidad del terreno que más que técnica es propiamente jurídica*, en cuanto fundó su dictamen en la operatividad de normas del Ordenamiento urbanístico, y cuya realidad y, *sobre todo*, si *a ello se añade que la Comisión Municipal Permanente*, órgano administrativo dotado naturalmente de función activa y decisoria, *acogió en sus mismos términos dicha calificación y la trasladó al interesado bajo la cobertura formal de un acuerdo dotado de las formalidades y advertencias en orden a los recursos utilizables que son propios de los verdaderos actos administrativos de carácter decidente*, puede inducir racionalmente a duda sobre si, al modo indicado en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1967, cabría ver tras su apariencia de mera comunicación, un efectivo refrendo por dicho Órgano de la conclusión sentada en el dictamen del Arquitecto municipal, *con la inherente consecuencia*, máxime cuando en las actuaciones administrativas posteriores se produjeron informes por la Asesoría Jurídica de la Corporación haciendo

entrar en juego razonamientos y argumentos de esta índole atinentes ya al ejercicio de facultades y derechos subjetivos sobre el terreno en cuestión, *de originar en el administrado confusión acerca de su situación ante lo cual, y en aras de la seguridad y certeza jurídicas, así como por una elemental razón de economía, conviene*, de acuerdo con el criterio mantenido por el Tribunal Supremo en sentencia de 29 de abril de 1970, *entrar a resolver el problema realmente latente en este proceso.*» (Sentencia de 31 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Ref. Aranzadi 4012.)

2. *Actos que una ley excluye del recurso contencioso-administrativo. Debe admitirse el recurso cuando se aleguen motivos excepcionales de nulidad de pleno derecho: acuerdo de necesidad de ocupación.*

Vid. Expropiación forzosa V B), Ref. Ar. 1851.

3. *Actos que una ley expresamente excluya de recurso. Son no obstante, impugnables por los vicios formales y faltas sustanciales de procedimiento: actos aprobatorios de la reparcelación.*

«Procediendo al examen con preferencia de las causas de inadmisibilidad, resulta acogible la tesis sustentada en la sentencia que se impugna de su desestimación; puesto que con respecto a la amparada en el artículo 82, apartado c), en relación con el artículo 40, apartado f) de la Ley que regula esta Jurisdicción y artículo 228 de la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo de 1956 y artículo 26, número 4.º, del Reglamento de Reparcelación de 7 de abril de 1966, excluye de esta vía contencioso-administrativa a los actos aprobatorios de la reparcelación, salvo cuando exista lesión en más del sexto para el recurrente, no excluye, sin embargo, que en esta misma vía jurisdiccional se puedan atacar infracciones esenciales y obtener su nulidad por vicios formales y faltas sustanciales de procedimiento, según ocurre en este caso; siendo también la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo, entre otras en la sentencia de 21 de abril de 1972, cuando declara que si se pretende no que existe lesión en más de un sexto para los recurrentes sino la anulación del acuerdo municipal de reparcelación por otros motivos como la concurrencia de defectos en el trámite administrativo, por ser materia de orden público, puede y debe la jurisdicción controlar si se han producido tales defectos que conduzcan a la anulación de aquel procedimiento, porque entonces se advierte la competencia del Tribunal que de ella conoce, para examinar la posible concurrencia de vicios de nulidad en el proceso administrativo, por imperio y servidumbre de la propia función revisora de la jurisdicción, lo cual hace que no pueda prosperar esta causa de inadmisibilidad.» (Sentencia de 16 de mayo de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3312.)

4. *Actos no susceptibles de recurso. Actos consentidos: no lo son, a efectos de excluirlos del recurso, las disposiciones de carácter general.*

«La impugnación afecta a una disposición de carácter general, a la que no es aplicable el artículo 40 de la Ley de esta Jurisdicción, que se refiere, con unas u otras denominaciones, a los actos administrativos, del propio modo que el artículo 39, en sus apartados 1 y 3, contempla sólo las disposiciones de carácter general, bien distinto de lo que sucede en los artículos 1 y 37, que comprenden, dentro de su ámbito, a actos y disposiciones; por lo que, si el artículo 40 enumera determinados supuestos de inadmisión, en relación con el 82 c), estos supuestos, y en concreto, el de los actos que reproduzcan o confirmen otros anteriores, que hubieran sido consentidos, no pueden ser tenidos en cuenta cuando lo que se impugna es una disposición de carácter general, porque la ilegalidad, caso de existir, y de tener alcance sustantivo, no es susceptible de convalidación alguna, como ya dio a entender esta Sala en su sentencia de 2 de noviembre de 1972.» (Sentencia de 11 de mayo de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 2018.)

C) *Representación de las partes.*

Poder aportado posteriormente a la interposición del recurso contencioso pero dentro del plazo de un año del artículo 58,2 de la LJCA.

«Examinados los autos, no puede admitirse, sino como error o ausencia material, el razonamiento contrario a tal falta de congruencia cuando en realidad dichos razonamientos rebaten en forma adecuada la oposición que supone la misma, pues si bien el poder aportado a autos, tras la defectuosa interposición del recurso, llevaba fecha posterior a la misma, con incumplimiento aparente de lo establecido en el artículo 129 de la Ley de la Jurisdicción, es preciso tener en cuenta que el recurso de alzada contra la resolución expresa combatida, acuerdo de la Jefatura Regional de Carreteras de 17 de mayo de 1974, no fue resuelto expresamente por la autoridad ministerial correspondiente, sino de forma presunta, y por tanto para la interposición del recurso contencioso-administrativo tenía el recurrente el plazo de un año de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58,2 de la Ley de la Jurisdicción, dentro del cual, de forma indudable, se aportó el poder que faltaba que lleva fecha 11 de abril de 1975, por lo que tal aportación lo es dentro de aquel plazo legal.» (Sentencia de 10 de junio de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 2856.)

D) *Legitimación.*

1. *Interés directo. Se admite el interés directo derivado de una «simple relación de vecindad».*

«El criterio de la legitimación activa, que se contiene en el artículo 28 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, ha sido tratado, modulado y regulado por la Jurisprudencia de este Tribunal Supremo, de acuerdo, claro está, con ese carácter tuitivo y espiritualista al que alude la exposición de motivos de la precitada Ley Jurisdiccional y todo su articulado, llegando a decirse que existe tal "interés directo" en los intereses puramente "competitivos", en "los profesionales" o "de carrera" e incluso en los derivados de la simple "relación de vecindad", sentencias del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1965 y 26 de abril de 1973, afirmando la de 26 de noviembre de 1965 que, en los casos dudosos, no se debe cerrar el acceso a la vía contenciosa, existiendo tal "interés directo" si de la anulación del acto o disposición de que se trate se deriva alguna ventaja económica o de otra índole para el recurrente, cosa evidente en el supuesto enjuiciado, en el que, aparte de poseer los recurrentes fincas limitrofes con las de la ubicación de la Térmica de autos, y por ello ostentar "relación de vecindad", de por sí ya suficiente para dotarlos del exigible "interés directo", los mismos están directamente interesados en que la instalación de la industria de autos se ubique con todas las medidas correctas que tales industrias exigen, al objeto de que no desmerezcan o se perjudiquen las fincas que en sus inmediaciones posean.» (Sentencia de 6 de octubre de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 3761.)

2. *Interés directo. Definición del mismo como «derecho reaccional o impugnatorio».*

«Por interés directo ha de entenderse un perjuicio que el acto cause o un beneficio que de su eliminación resulte al recurrente, de suerte que cuando se invoca tal interés lo que mueve al recurrente no es un abstracto interés por la legalidad, sino el concretísimo de estimar que la Administración le está perjudicando al obrar fuera de la legalidad y que, por tanto, ese perjuicio debe ser eliminado mediante la eliminación del acto ilegal que le cause, quedando así conectado interés subjetivo y legalidad objetiva, interés subjetivo que se traduce, pues, en el derecho a no ser perturbado en la esfera vital de interés por una actuación administrativa ilegal y en el derecho (que reciente doctrina científica denomina "reaccional o impugnatorio") dirigido no sólo a la eliminación de esa actuación ilegal sino también al restablecimiento de la integridad de los propios intereses.» (Sentencia de 7 de octubre de 1977, Sala 4.ª, Ref. Ar. 3658.)

E) *Plazo para interponer recurso.*

Transcurrido el mismo, no cabe su rehabilitación posterior por providencia de la Sala de la Jurisdicción.

«... antecedentes, destacando: A) Que con fecha 18 de septiembre de 1974 se interpuso por la representación procesal de don Cristó-

bal P. M., ante la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Territorial de Granada, recurso contencioso-administrativo contra acuerdo del Jurado provincial de Expropiación Forzosa de Málaga de 14 de mayo del mismo año, dictando providencia la Sala Territorial el mismo día 18 de septiembre de 1974, que contiene el siguiente particular: "Requíerese a dicho Procurador para que interponga separadamente recurso contra el otro acuerdo recurrido correspondiente al arrendamiento de la casa número 4 sobre valoración por pérdida de negocio de café-bar y actividad de taxi, concediéndose para ello el plazo de treinta días con la prevención de que si no lo efectúa en dicho plazo se tendrá por caducado el recurso conforme al artículo 45,2 de la Ley Jurisdiccional..."

Si bien, normalmente, y en términos generales, los treinta días concedidos por dicha providencia para formular por separado el nuevo recurso significa una ampliación por esos días del plazo de dos meses, sin embargo, no puede rehabilitar un plazo ya fenecido. En consecuencia, como en el caso enjuiciado, según acreditada la correspondiente diligencia del Secretario del Gobierno de la Audiencia Territorial de Granada el escrito de interposición de recurso contencioso se presentó el 18 de septiembre de 1974, es obvio que lo mismo si se considera como fecha inicial el cómputo de los dos meses el 4 de julio de 1974, como el 8 del mismo mes, el plazo de sesenta días había terminado, y no es posible, como antes se ha dicho, su rehabilitación, empezando a correr el nuevo plazo de treinta días señalado para la providencia de 18 de septiembre 1974, término que operaría de no haber transcurrido anteriormente, pero que, finalizado ya, no tiene virtualidad alguna.» (*Auto de 3 de junio de 1977, Sala 5.ª, Ref. Aranzadi 2794.*)

F) *Cuestión prejudicial.*

Es competencia del Tribunal contencioso examinar el contrato de seguro privado que justifica la reclamación de responsabilidad frente a la Administración por parte de una empresa privada aseguradora.

«Tal alegación ha de ser desestimada por esta Sala no sólo porque en si son atribuidas a la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones que se suscitan referidas a tal responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo establecido en el apartado b) del artículo 3.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, sin exclusión alguna, sino en virtud de la extensión otorgada a esta jurisdicción por el artículo 4.º de la misma referida Ley, que abarca las decisiones incidentales que, más o menos relacionadas con el orden administrativo, tengan conexión con un recurso de esta naturaleza, salvo las penales, y más aún por el amplio contenido que la Jurisprudencia de este Tribunal Supremo en numerosas sentencias, ociosas en su cita por su proliferación, ha dado a la responsabilidad objetiva inserta en el repetido artículo 40,

de forma que, examinado el contenido de la póliza de seguro sobre siniestros concertada entre la Compañía aseguradora y la Comunidad de Propietarios de la calle de Santa María de la Cabeza, número 70, y, en relación con ella, la Orden ministerial de 17 de julio de 1964, ampliatoria de las garantías de tal seguro, el hecho de haberse cumplido por dicha Compañía el pago del importe del seguro en la cantidad de 725.000 pesetas a los mentados asegurados, y dentro de los requisitos de contratación, conforme documentalmente se demuestra en autos, sólo resta el examen de lo que dispone la cláusula 32 de la mencionada póliza, que de manera completa, esto es, con los requisitos que establece el artículo 1209 del Código civil, párrafo 2.º, en cuanto a su claridad para que produzca efecto, dice "que por el solo hecho de la presente póliza, una vez satisfecha la indemnización y sin que haya necesidad de ninguna otra cesión, traslado, título o mandato, la Compañía queda subrogada en todos los derechos, recursos y acciones del asegurado contra todos los autores y responsables del siniestro por cualquier título o por cualquier causa que esta sea, y aun contra los aseguradores si los hubiera."» (*Sentencia de 23 de abril de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 1703.*)

G) *Recurso de apelación.*

Aun cuando por razón de la cuantía no sea admisible el recurso de apelación, podrá impugnarse la sentencia ante el Tribunal Supremo a través del recurso de revisión, si existe infracción de doctrina jurisprudencial con los requisitos señalados en el artículo 102, 1, b), de la LJ.

«Respecto al primer requisito debe señalarse que al conceder el artículo 102 de la Ley jurisdiccional el recurso extraordinario de revisión contra las sentencias firmes ha de comprobarse si puede calificarse así la sentencia recurrida, ya que, como ha mantenido esta Sala, entre las más recientes, en sus sentencias de 27 de octubre de 1975 y 10 de mayo de 1976, sólo tiene la condición de firme a efectos de recurso revisional la sentencia que no es susceptible de recurso ordinario alguno o después de agotarlo sin éxito, pues si la firmeza se ganó al no utilizarse los recursos ordinarios, tal conducta procesal es obstativa de la viabilidad del recurso de revisión; y como la sentencia aquí recurrida no podía ser objeto de recurso de apelación ordinario por la cuantía del pleito—inferior a 500.000 pesetas—y fue desestimado el interpuesto con impugnación indirecta de una disposición de carácter general, hay que admitir que el recurso extraordinario que se ejercita es absolutamente viable en lo que concierne a este presupuesto de naturaleza procesal.» (*Sentencia de 3 de mayo de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 1994.*)

H) *Cosa juzgada.*

La sentencia dictada en los recursos de plena jurisdicción producirá efectos de cosa juzgada solamente para quienes hubieran sido parte en el proceso.

«La resolución mutua, revocada por la recurrida en el actual proceso, y que se pretende prevalezca sobre la ministerial impugnada, se fundaba en que "el apartado 2.º del artículo 86 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 determina taxativamente que la sentencia que anulase el acto o la disposición produciría efectos entre las partes y respecto de las *pensiones* afectadas por los mismos", de cuyo principio deducía que, al declararse sin efecto el ascenso del interesado, debía estimarse que el último puesto administrativo, desempeñado por el causante de la pensión, fue el de Jefe de Subsección; con lo que viene a confundirse la extensión de los efectos de la sentencia anulatoria de un acto o disposición, ampliando *los límites subjetivos* de la cosa juzgada material a quienes, sin haber sido parte en el proceso en que se dicte, se encuentren afectados por los actos recurridos, de manera que puedan aprovechar los efectos favorables de la anulación, a pesar de no haber impugnado aquellos actos, con la extensión *objetiva* de lo resuelto en la sentencia, que no es dable ampliar, en perjuicio de las partes, más allá de lo que fue objeto de la pretensión procesal acogida en el fallo, sin pronunciarse respecto a los haberes activos o pasivos del funcionario destituido; y sin que el error de transcripción sufrido en el primer considerando de la resolución de 16 de febrero de 1972, anteriormente aludido, sustituyendo la palabra "*personas*" por la de "*pensiones*", autorice a desnaturalizar el sentido del precepto que, según se declaró en sentencia de 16 de junio de 1969, se había recogido en el artículo 392 de la Ley de Régimen Local, preceptuando que la sentencia dictada en los recursos de plena jurisdicción producirá efectos de cosa juzgada solamente para los que hubieren sido partes en el pleito, "salvo que el Tribunal declare la anulación de acto o acuerdo si existieren méritos para ello".» (*Sentencia de 4 de mayo de 1977, Sala 5.ª, Ref. Ar. 1965.*)

XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

A) *Relación de causalidad.*

Para que proceda el derecho a la indemnización no es preciso que el daño haya sido causado exclusivamente por el actuar de la Administración, sino que es perfectamente admisible la existencia de concausas.

«La afirmación causal que se hace en el anterior considerando no puede ser contradicha por la existencia de concausas en la inundación sufrida por los huertos de los demandantes, ya que si bien de los antecedentes aportados resulta extremadamente problemático separar la inundación causada por el obstáculo que los puentes y terraplenes que se dicen supone, y la producida por las lluvias caídas *in situ* y la provocada por aportaciones del propio cauce, abstracción hecha de la existencia de aquellas obras obstaculizadoras, de lo que no cabe duda es de la participación esencial de las mismas en la retención de las aguas sobre los predios en cuestión, que en otro caso hubiesen revertido al río a través de la Gola de Estany, según afirmación de los reclamantes no combatida, evitándose la asfixia de los árboles y pérdida de cosechas de que se ha hecho mérito, según las conclusiones establecidas por la pericia, por todos cuyos argumentos debe ser afirmada la relación de causalidad existente al hilo de la doctrina de esta Sala, sentada en la sentencia de 16 de noviembre de 1974, en la que no se exige que medie una razón de causalidad exclusiva para la aplicabilidad del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en los supuestos de indemnización por funcionamiento de servicios públicos, aunque sí que no medie una situación de fuerza mayor exonerante, que en el caso presente no puede considerarse, dada la previsibilidad del desbordamiento del Júcar y de los efectos negativos que para la evacuación normal de los campos inundados suponían la ausencia de desagües suficientes en los terraplenes construidos por el Ministerio de Obras Públicas.» (Sentencia de 16 de mayo de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 2041.)

B) Plazo de ejercicio de la acción.

La preclusividad del plazo no es tan absoluta que no admita ciertas interrupciones. La pendencia de causa criminal interrumpe el plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad.

«Según se razona por la Administración, cuando se formuló la pretensión controvertida había pasado el plazo, *prima facie*, preclusivo del año que preceptúa el artículo 40 de la Ley Jurídica de la Administración del Estado, pues, habiendo ocurrido el hecho motivador de la pretendida indemnización, el accidente de autos, el 6 de febrero de 1972, es visto que cuando se formuló la reclamación que nos ocupa a la Administración, concretamente el 5 de julio de 1973, había transcurrido el meritado año, motivación o alegación que no puede aceptar el Tribunal sentenciador, habida cuenta que, *contando que hubo un proceso penal* que finiquitó por sentencia firme de 6 de julio de 1972, *es indudable que durante ese lapso de tiempo se interrumpió el citado plazo del año*, por lo que habiéndose instado la reclamación de litis el 5 de julio de 1973, resulta incuestionable que la misma se interpuso dentro de dicho plazo, pues, su preclusividad, sentencia de este Tri-

bunal de 5 de junio de 1967, no puede ser tan absoluta que no admita ponderadas y racionales interrupciones, como así ya proclamó este Tribunal en sus sentencias de 11 de noviembre de 1965, 4 de noviembre de 1969 y 11 de diciembre de 1974, al declarar que *la previa causa criminal interrumpe el plazo para ejercitar el derecho a reclamar ante la propia Administración*, si tenemos en cuenta el hondo criterio expansivo de la responsabilidad de la Administración, reducido en la Ley de 1935, y progresivamente ampliado a partir de la misma, pasando por la Ley de Régimen Local y Expropiación Forzosa, hasta la última y completa normación contenida en la Ley Jurídica de la Administración del Estado, en todas las cuales se manifiesta el propósito claro, paladinamente expuesto en la exposición de motivos de la Ley de 26 de julio de 1957, de cubrir lo más posible los riesgos que para los particulares pueda entrañar la actividad del Estado, propósito que, como ha dicho este Tribunal, debe entenderse con un criterio ampliatorio y favorable para el perjudicado y para el cómputo del año en el supuesto de que éste se ofrezca como dudoso, no pudiendo prosperar el criterio de la Administración, en cuanto éste se reduce, conculcando el criterio finalista de toda la normativa mencionada, por lo que *al haber un obstáculo legal para el cómputo de tal plazo, el proceso criminal previamente interpuesto, el mismo debe computarse desde el momento que desapareció el mencionado obstáculo, concretamente desde el 6 de julio de 1972, por lo que, iniciada la presente reclamación el 5 de julio de 1973, el plazo del año se cumplió correctamente, debiendo, en consecuencia, desestimarse este primer motivo o fundamentación de las resoluciones controvertidas.* (Sentencia de 17 de noviembre de 1977, Sala 3.ª, Ref. Ar. 4122.)

Andrés Avelino BLASCO ESTEVE
Jorge NONELL GALINDO
Joaquín TORNOS MAS