

2. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) *Ley*: Supuesto de Decreto con valor de ley por ser dictado por atribución de potestad normativa expresa por una Ley. B) *Reglamentos Ejecutivos*: No lo es el Decreto que fija los coeficientes retributivos de determinados funcionarios. C) *Principios generales*: Principio de proporcionalidad.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) *Discrecionalidad*: Doctrina general sobre su control. B) *Ejecución de oficio*: Desahucio administrativo. C) *Licencias*: Anulación por incumplimiento de condiciones. D) *Revocación*: El abono de la tasa de expedición de la licencia no limita las facultades revocatorias de la Administración.—III. CONTRATOS: A) *Pagos parciales*: Doctrina general. B) *Revisión de precios*: El pacto en contrario impide al contratista el solicitarla. C) *Responsabilidad*: El retraso en la ejecución de una obra por culpa de la Administración produce la responsabilidad de ésta. 2. Momento inicial de la mora de la Administración.—IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A) *Justiprecio*: De licencia de construcción. B) *Intereses de demora*: 1. Incompatibilidad entre los intereses de demora y la retasación. 2. Fecha inicial de su cómputo.—V. SANCIONES: A) *Retroactividad de la norma más favorable*. B) *Multa*: No puede llevar nunca a una situación de confiscación de bienes.—VI. PROPIEDAD INDUSTRIAL: Informe de la sección técnica: nueva doctrina jurisprudencial.—VII. COMERCIO: A) *Libre concurrencia*. B) *Precios*: 1. El acto administrativo que señala el límite máximo de unas tarifas no constituye disposición de carácter general. 2. Legitimación activa de los usuarios del servicio público para impugnar el acto de aprobación de tarifas.—VIII. TRABAJO: La impugnación de cuotas de la Seguridad Social agraria queda excluida de la vía económico-administrativa.—IX. MEDIO AMBIENTE: *Actividades molestas*: Doctrina general sobre su licencia de apertura.—X. URBANISMO: A) *Planeamiento*: 1. Naturaleza jurídica del plan: Disposición de carácter general a efectos de impugnación. 2. Planes de iniciativa particular. B) *Policia de la edificación*: Imposibilidad de trasladar al arquitecto la responsabilidad del propietario por el Estado de las edificaciones. C) *Ruina*: 1. El presunto valor histórico-artístico no justifica la inadmisión de la solicitud de declaración de ruina. 2. Daño no reparable por medios normales. 3. Medidas excepcionales que pueden imponerse al propietario de un edificio en estado de ruina. D) *Licencias*: Sólo son admisibles las condiciones previstas en la normativa aplicable. E) *Ejecución del planeamiento*: Libertad de la Administración para elegir el sistema de actuación adecuado. F) *Cesión de viales*. G) *Edificación forzosa*: La extinción de arrendamientos requiere el previo pago de indemnización de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Expropiación Forzosa. H) *Acciones y recursos*: La no impugnación directa de los planes no impide la recurribilidad de sus actos de ejecución.—XI ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: Delegación de facultades: No es necesaria su publicación cuando se da entre los distintos miembros de un órgano colegiado. XII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: A) *Informes*: La falta de informes preceptivos en la petición de licencia impide el inicio del cómputo del plazo del silencio. B) *Notificaciones*. C) «Solve et repete».—XIII. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A) *Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción*: 1. Principio de discrecionalidad. 2. El que por razones formales la Administración no hubiese entrado a resolver la cuestión de fondo no impide el conocimiento del asunto por la Jurisdic-

ción. 3. Carácter revisor. B) *Legitimación*: 1. La legitimación existente en vía administrativa puede perderse en vía jurisdiccional por circunstancias sobrevenidas. 2. Legitimación de un Ayuntamiento para impugnar la orden de clausura de un Juzgado de Primera Instancia con sede en su término. 3. Legitimación de los usuarios de un servicio público para impugnar un acto de aprobación de tarifas. 4. Legitimación de las asociaciones profesionales para la impugnación directa de reglamentos. 5. Carencia de legitimación en el responsable subsidiario para impugnar la existencia de la responsabilidad directa. C) *Objeto*: Supuesto de impugnabilidad de los actos de iniciación del procedimiento administrativo. D) *Procedimiento*: Remisión del expediente administrativo.—XIV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: A) *Requisitos*: Teoría general. B) *Acción de responsabilidad*: Procedimiento.

I. FUENTES

A) *Ley. Valor de ley: posee tal valor el Decreto dictado por atribución de potestad normativa de forma expresa por la Ley, lo que difiere de la simple habilitación.*

«No es la primera vez que esta cuestión surge ante la Sala en cuanto ella guarda relación con el mencionado Decreto del Ministerio de Justicia de 11 de noviembre de 1965, por cuanto ella ya ha sido abordada en las sentencias de 18 de marzo de 1969, 7 de febrero de 1970 y 2 de diciembre de 1971, manifestándose en ellas, y muy concretamente en la citada en segundo lugar que «el original rango de Ley que informa la disposición recurrida», la excluye de la competencia de esta Jurisdicción contencioso-administrativa, pues el mencionado Decreto aparece elaborado por el Gobierno de la Nación, «haciendo uso de atribuciones encuadradas por su origen legal en el número 17 del artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y ello «no como facultad delegada, sino como atribución ex profeso recibida de la Ley», que, en el caso examinado, se concreta en la de Presupuestos del Estado de 28 de diciembre de 1963, sin que ello constituya obstáculo a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial de 19 de septiembre de 1870, pues, como dice la indicada sentencia de 7 de febrero de 1970, la mencionada Ley posee únicamente la virtualidad de cualesquiera otras emanadas del Cuerpo Legislativo que no revistan carácter constitutivo, quedando así «desvirtuados todos los reparos opuestos en base de otras leyes precedentes y debidamente aclarada la irrecurribilidad» de la disposición impugnada, tesis, la expuesta, que, aunque discutible en el ámbito doctrinal de los autores, debe prevalecer también en este caso en aras de los principios de unidad jurisprudencial y de seguridad jurídica informantes de nuestro ordenamiento.» (Sentencia de 29 de septiembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3257.)

B) *Reglamentos ejecutivos. No lo es el Decreto que fija los coeficientes retributivos de determinados funcionarios, el cual se enmarca más bien en la figura de la «remisión o concreción normativa».*

«La función realizada por el Consejo de Ministros al proceder a la fijación, bajo la veste formal de Decreto, de coeficientes retributivos, se contempla, de modo general, en el apartado E) del artículo 14 de la Ley articulada de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, de 7 de febrero de 1964, siendo de destacar la diferente naturaleza de la operación encomendada en dicho apartado del precepto legal en relación con la que el mismo órgano, Consejo de Ministros, cumple cuando pone en juego lo que en rigor constituye, en este campo funcional, su potestad reglamentaria, asumida a través del apartado B) del citado artículo 14, pues en este último caso es cuando la facultad reglamentaria precisa, conforme a lo dispuesto en el artículo 10-6.º de la Ley de Régimen Jurídico del Estado del dictamen previo del Consejo de Estado, por tratarse de Reglamentos de ejecución o desarrollo de Leyes; sin que, por tanto, quepa válidamente argüir el carácter de Reglamento ejecutivo con base en la dicción del artículo 82, apartado 2 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, pues la aplicación al ámbito funcional de dicha Ley comportará, unas veces, el ejercicio de potestad reglamentaria, mas en otras ocasiones, como es la presente, se limitará a meras determinaciones efectuadas por el Consejo de Ministros por vía de Decreto que no ejecutan Ley previa alguna, sino que en este caso se conectan directamente con el Decreto aprobatorio del llamado Estatuto de Personal (art. 65-3 del mismo), éste sí calificable como Reglamento ejecutivo y que fue emanado con el dictamen del órgano consultivo aludido, y más directamente con el Decreto de 1 de febrero de 1973, artículo 3.º, apartado 3, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Institucional, por lo que estamos ante una manifestación reglamentaria peculiar, cercana —por otra parte— a las resoluciones o actos administrativos generales, y que pudiera enmarcarse en la figura de la remisión o concreción normativa, desprovista del carácter ejecutivo o de desarrollo de normas legales, lo que obliga a rechazar el motivo formal de impugnación frente al Decreto 3065/1973, de 23 de noviembre, esgrimido por la parte actora.» (Sentencia de 29 de noviembre de 1978, Sala 5.ª, Ref. 3848.)

C) Principios generales. Proporcionalidad.

«Con referencia al tema de la cuantía de 2.000.000 de pesetas fijada para la multa por el Consejo de Ministros, cumple en primer término dejar sentada su posible revisión jurisdiccional, ya que la discrecionalidad atribuida a la Administración por el artículo 5.º del citado Decreto de 17 de noviembre de 1966 no puede interpretarse como libre arbitrio en función de razones de política económica, sino como ejercicio de una actividad represora de conductas típicamente antijurídicas, donde el elemental principio de proporcionalidad entre la trascendencia del hecho y antecedentes del encartado con la entidad de la sanción es de suyo principio informante del Ordenamiento jurídico

al cual deben ajustarse, en un Estado de derecho, todos los actos de la Administración pública, excluyéndose tan sólo del distinto concepto de revisión jurisdiccional —que tampoco coincide con el de recurso de casación— los actos definidos en Ley que así lo disponga conforme establece al respecto el artículo 40 de la rectora de esta Jurisdicción, observación que ya de inmediato impide interpretar extensivamente el citado precepto del Decreto de 1968, por cuanto que el mismo carece del carácter y rango de Ley formal; pero es que, además, el mismo artículo 5.º de aquel Decreto supedita la concreción cuantitativa de la multa a expresos criterios derivados del referido principio de proporcionalidad, cuales son la gravedad de la infracción y su importancia económica, criterios que implican la necesidad de investigar y constatar en el expediente circunstancias.» (Sentencia de 17 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3344.)

II. ACTO ADMINISTRATIVO

A) *Discrecionalidad. Doctrina general sobre las técnicas de su control.*

«Es conveniente recordar, al resolver el presente recurso, que la legalidad de los actos en los que se concreta la potestad discrecional concedida a los Tribunales Económico-Administrativos por el artículo 83 del Reglamento de Pro. Económico-Administrativo para suspender la ejecución del acto administrativo impugnado es perfectamente controlable, como cualquier otra manifestación de tal potestad, bien en relación con los elementos incontrovertidamente reglados del acto, como son, en este caso, la extensión de la potestad, su contenido, la competencia, el procedimiento, la forma y el fin, bien mediante la indagación de vinculaciones o limitaciones impuestas por principios generales del Derecho, y no ya por las normas escritas del ordenamiento, bien examinando la existencia y corrección de los supuestos de hecho determinantes de la posibilidad de despliegue de las facultades discrecionales, bien la existencia misma de la discrecionalidad mediante el deslinde y delimitación de operaciones afines, como la concreción, los conceptos jurídicos indeterminados, bien en fin, controlando la estimación del interés público, en cuanto concepto jurídico indeterminado, al que la potestad administrativa debe servir, en cualquier caso.» (Sentencia de 31 de octubre de 1978, Sala 3.ª, Ref. 3413.)

B) *Ejecución de oficio. Desahucio administrativo. Es improcedente el desahucio administrativo si la titularidad de los bienes corresponde a un ente público distinto del que intenta ejercerlo.*

«La sentencia que es objeto de apelación viene a aplicar, a través de sus atinados razonamientos, con toda perfección al caso controvertido, la doctrina de que el ejercicio de la potestad de la ejecución de

oficio—en este caso a través del desahucio administrativo—ha de corresponderse con la titularidad del dominio público que aquí no ostentaba el Ayuntamiento de Utrera, pues una simple autorización a dicho Ayuntamiento concedida por los órganos provinciales del Ministerio de la Vivienda para utilizar con carácter provisional la finca a que este proceso se refiere, no puede comportar transferencia de titularidad demanial.» (Sentencia de 27 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4387.)

C) *Licencias. Anulación por incumplimiento de condiciones. Requisitos para dicha anulación: que la dependencia entre la autorización y la condición sea esencial, y que la infracción sea grave.*

«A la luz de los anteriores criterios deben interpretarse las normas contenidas en los artículos 16, número 1, del Reglamento de Servicios, y 32, apartado d), de las Ordenanzas Municipales, donde se establece que las licencias quedarán sin efecto (las Ordenanzas utilizan la expresión «caducarán») si se cumplieron las condiciones a que estuvieren subordinadas (según las Ordenanzas, «por haber infringido las condiciones impuestas»), preceptos que proclaman una ineficacia sobrevenida a la licencia por incumplimiento de las condiciones a que se subordinó, mas tal ineficacia demanda que la dependencia entre la autorización y la condición sea esencial en el sentido de que sin dicha condición la autorización no habría podido otorgarse, que se haya producido un incumplimiento o infracción de dichas condiciones (mejor sería decir incumplimiento de las obligaciones asumidas por el beneficiario como carga o modo de la licencia, para no usar la palabra condición en un sentido poco técnico), y que la infracción sea grave, siendo, además, necesario que tal indicado incumplimiento quede perfectamente acreditado, lo que requiere una prueba que, como en el caso presente, ha de practicarse y valorarse con criterios técnicos, pues se trata de enjuiciar si la obra que el actor llegó a realizar se ajustaba o no al proyecto autorizado, enjuiciamiento que debe hacerse con el especial rigor que aconsejan los graves efectos que se derivan de la conclusión que se obtenga, pues caso de que se acredite el incumplimiento, no sólo procederá la suspensión de la obra (art. 171, 1.º L. L. S.), sino también la demolición de las obras no legalizables, lo que tendrá lugar sin derecho alguno de indemnización, efecto que se anuda a una actuación antijurídica del beneficiario de la licencia, violadora del ordenamiento urbanístico, pero que no se produce en aquellos supuestos en que no ha habido tal infracción, sino error en el otorgamiento de la licencia, caso en el que, por las razones ya indicadas, la Corporación tiene obligación de indemnizar.» (Sentencia de 31 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Referencia 4015.)

D) *Revocación. El abono de los derechos o tasas de expedición de la licencia no supone limitación alguna de las facultades revocatorias de la autoridad municipal.*

«Sin que, por lo demás, el abono de los derechos o tasas de expedición de la licencia —en el caso de que se hubiera realizado— suponga limitación alguna a las facultades de decisión que el ordenamiento otorga a la autoridad municipal y sin perjuicio, claro es, del derecho al reintegro a favor del particular de las cantidades abonadas que se harán efectivas en la forma reglamentariamente establecida.» (Sentencia de 27 de septiembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3254.)

III. CONTRATOS

A) *Pagos parciales. El Tribunal Supremo declara que, a diferencia de la regulación en el Código Civil, la obligación no puede entenderse cumplida en el contrato administrativo de obras públicas, en periodos sucesivos, sino que subsiste hasta el momento de la ejecución total y de la recepción definitiva.*

«No puede entenderse resuelta la cuestión litigiosa por el solo hecho de que la Gerencia de Urbanismo haya venido abonando a la sociedad recurrente certificaciones parciales, correspondientes a etapas sucesivas de trabajos realizados por la misma, puesto que estos pagos no desvirtúan la *indivisibilidad jurídica del contrato*, por lo que los pagos parciales hechos por la Administración no tienen carácter definitivo, sino sólo a cuenta de la liquidación final, a los que se refiere el artículo 37 del Pliego General de Condiciones de 1903, al decir que «las certificaciones y abonos periódicos tendrán el carácter de documentos y pagos provisionales en buena cuenta, sujetos a las rectificaciones y variaciones que produzcan la mediación final, no suponiendo tampoco dichas certificaciones aprobación ni recepción de las obras que comprendan»; es decir, que, a diferencia de la regulación del Código Civil (art. 1592), en el contrato administrativo de obras públicas, la obligación no puede entenderse cumplida, desde el punto de vista jurídico, en periodos sucesivos, sino que subsiste hasta el momento de la ejecución total y de la recepción definitiva.» (Sentencia de 15 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4147.)

B) *Revisión de precios. El pacto en contrario enerva la facultad del contratista de solicitar la revisión.*

«Para que proceda la revisión de precios en la contratación otorgada por las Corporaciones Locales se exige que, de conformidad con el artículo 57, y reitera la doctrina jurisprudencial la concurrencia de tres requisitos, que son: a) una solicitud fundada en el aumento de los precios; b) que el contratista no incurra en mora, y c) que no

exista pacto en contrario—sentencias de 17 de marzo de 1959, 22 de marzo de 1960 y 15 de enero de 1971—; por lo que, existiendo ese pacto en contrario, plasmado en los pliegos de condiciones, Ley de contrato, según el artículo 21-2 del Reglamento, procede examinar la validez y eficacia de tales condiciones, interpretándolas a la luz de las reglas de interpretación contractual, para determinar si efectivamente se renunció a la revisión o, cual pretende el contratista, se trata de reproducción de preceptos legales, que, interpretados *a posteriori* por el primer Tribunal, llevan a la consecuencia de una verdadera ausencia de pacto en contrario a la solicitada modificación del precio.

Tales pactos fueron libremente convenidos, se infiere de lo constatado en los pliegos de condiciones, por los que la sociedad contratante se compromete a la realización de las obras en plazo de veinte meses, con entera sujeción a los documentos del proyecto, pliegos y órdenes del Arquitecto-Director de la obra. Por lo que inimpugnadas las cláusulas en el plazo de ocho días que prescribe el artículo 24 del Reglamento, deben —en principio— entenderse inalterables por no basarse la impugnación en vicio de nulidad, conforme previene el apartado 3, mientras no se modifiquen bilateralmente conforme con carácter general establece en materia de obligaciones y contratos el Código Civil (arts. 1089, 1091, 1278, entre otros) que consagran la inalterabilidad que viene a decidir igualmente y en la específica materia de contratos de obras de las Corporaciones Locales, diversos preceptos del Reglamento de Contratación: así, se establece que *el pliego de condiciones constituye la Ley del Contrato* con fuerza vinculante para ambas partes (art. 21-2), que se entenderán siempre convenidas *a riesgo y ventura para el contratista* (art. 57), que serán *inalterables* a partir de su perfeccionamiento y deberán ser cumplidas con estricta sujeción a sus cláusulas, y a los pliegos que sirvan de base, cuyas condiciones jurídicas, técnicas y económicas, sólo podrán modificarse mediante nueva licitación (art. 51). Ahora bien, ello no implica que la determinación del precio esté dotada también de una cierta flexibilidad, a través de la modificación que posibilita el artículo 57, ó incluso tratándose de contratos de ejecución sucesiva, con transcurso de lapsos de tiempo en su realización, a través de las cláusulas sobrentendidas, siempre extraordinarias, por modificación del estado de las cosas, riesgos imprevisibles, etc. Pero todo este mecanismo modificadorio es obvio que no podrá operar cuando el contratista lo renuncia previamente, porque la modificación es facultad y no imperativo legal: basta la lectura del precepto cuando expresa «sin que éste pueda solicitar...». Luego si concurren las causas del precepto puede o no solicitar la alteración o indemnización, que es, pues, perfectamente renunciable. De todo lo cual se infiere que la cuestión queda circunscrita a determinar si hubo esta renun-

cia, si se desprende así de las cláusulas pactadas y plasmadas en el condicionado del contrato.» (*Sentencia de 8 de mayo de 1978, Sala 4.ª, Referencia 2663.*)

C) *Responsabilidad.*

1. *La Administración incurre en responsabilidad por el retraso en la ejecución de una obra cuando éste se deriva de situaciones de hecho que, si bien eran conocidas por el contratista al contratar, no fueron modificadas diligentemente por la Administración cuando era de esperar que lo fueran, dependiendo además de esa modificación la ejecución de la obra dentro del plazo previsto.*

«Cumpliendo las tareas que acaban de relatarse, se llega al convencimiento de que, efectivamente, los hechos de que se trata son encajables en el supuesto previsto en el artículo 92 del referido Reglamento de Contratación, y no en el 57, por tratarse de un caso de responsabilidad *ex contractu*, esto es, derivada de *la forma negligente en que ha incurrido el Ayuntamiento de Madrid en el planeamiento de las obras en cuestión y en el desarrollo o cumplimiento de las obligaciones a su cargo.*

No olvida la Sala la existencia de una antigua doctrina, ya recogida en la sentencia de 13 de enero de 1875, apoyada por la opinión de diversos tratadistas, que considera que la "Administración no está obligada a indemnizar por circunstancias que debieron preverse y tomarse en cuenta de antemano por el contratista, y al mismo tiempo le incumbía enterarse de lo que en materia de hechos se expresa en el contrato antes de celebrarse el remate, sin que su omisión sea suficiente para reclamar, porque la Administración no puede ser responsable de las que incurren los contratistas, pues en servicios como en obras públicas están equiparados a los peritos, que carecen de derechos para reclamar perjuicios por equivocaciones de cálculos".

Aunque en principio no deba negarse validez a la doctrina que queda transcrita, sin embargo, ello no debe implicar una total exoneración de responsabilidad de la Administración contratante en cualquier supuesto, puesto que pueden darse las circunstancias en algunos, como ocurre en el presente, en el que *la negligencia de aquélla provoque consecuencias perniciosas en la ejecución del contrato, imposibles de prever en su conjunto por el contratista*; en efecto, en el caso de autos este último no podía ni puede alegar ignorancia de lo referente a la situación de los terrenos a edificar, la falta de delimitación de los mismos y la existencia de unas líneas eléctricas de alta tensión; mas hay que presumir su buena fe al contratar, y su confianza en la seriedad de la Administración, lo que podía permitirle pensar que al fijar ésta el plazo de un año para la realización de la obra es porque podría cumplirse, y que los obstáculos antes referidos serían removidos con rapidez y no con la tardanza con la que han sido eliminados.

Con el fin de conjugar los puntos de vista apuntados en los dos últimos precedentes considerandos, y dando a la vez por sentado que *ha existido negligencia en este caso por la Corporación Municipal madrileña, un perjuicio patrimonial para el contratista, y una relación de causalidad entre esa actitud y el efecto producido por ella*, se impone ante la imposibilidad de aceptar el cuántum pretendido por el demandante, por no merecer la necesaria credibilidad las pruebas aportadas por el mismo, dada la forma en que han sido presentadas, dejar para la fase de ejecución de sentencia su determinación.» (*Sentencia de 21 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4258.*)

2. *Por mora de la Administración en el cumplimiento de su obligación de pago. Doctrina general. Momento inicial de la mora.*

«Sobre dicho tema esta Sala ha dictado gran número de sentencias, entre las que se pueden citar como más recientes la de 7 de febrero de 1975, 21 y 28 de enero, 18 de marzo, 9 y 29 de abril de 1976 y 10 de abril y 23 y 30 de mayo de 1978, en las que se establece una *doctrina jurisprudencial* que, evitando la innecesaria repetición de todos los razonamientos en que se fundamenta, puede sintetizarse de la siguiente manera: 1.º *El plazo para reclamar los daños y perjuicios derivados de la mora de la Administración en el cumplimiento de su obligación de pago es el de cinco años que establece el artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1 de julio de 1911 y no el de un año previsto en el artículo 24 de la misma Ley, doctrina que acata la Abogacía del Estado al renunciar en su contestación a la demanda al argumento de la caducidad de la acción a que se refiere, con cita del referido artículo 24, el dictamen emitido por el Consejo de Estado en el expediente y asumido por los acuerdos recurridos*; 2.º *Cumplida por el comisionista la obligación de entrega de la mercancía y de presentación de la liquidación de las cantidades devengadas, acompañada de los documentos previstos en el contrato, la Administración incurre en mora si, en el momento que más adelante se determinará, no cumple con su obligación de pago, y ello, tanto por aplicación de los artículos 1100 y siguientes del Código Civil, que regulan la institución de la mora, como en virtud del principio de indemnidad del comisionista que consagra los artículos 278 del Código de Comercio y 1728 del Código Civil*; 3.º *La reserva de intereses en el momento de recibirse el capital a que se refiere el artículo 1110 de este último Código no es requisito previo a la producción de la mora, por referirse a intereses convencionales y es, por tanto, inaplicable al supuesto de los contratos de la naturaleza del de autos, y 4.º La indemnización de los daños y perjuicios derivados de la mora no puede limitarse al interés legal del dinero fijado por el artículo 1108 del Código Civil, sino que comprende, a tenor del 1107 del mismo Cuerpo legal los gastos bancarios que por establecimiento de créditos se ocasionen durante tiempo de duración de la mora.*

El criterio uniforme que dicha jurisprudencia mantiene en relación con las cuestiones expuestas sufre una quiebra respecto a la determinación de *cuál es el día en que comienza la mora*, pues mientras unas sentencias, como son las de 7 de febrero de 1975, 21 de enero y 9 de abril de 1976, consideran iniciada la situación de mora al día siguiente de la presentación de la liquidación en la forma pactada, fundándose tal decisión en los artículos 1100 del Código Civil y 63 del Código de Comercio, otras sentencias, como las de 18 de marzo de 1976 y 10 de abril y 23 de mayo de 1978, conceden a la Administración el plazo de diez días del artículo 62 del Código Mercantil, señalando como *dies a quo* el siguiente al cumplimiento de ese plazo, contado desde la presentación correcta de la liquidación y para resolver esta antinomia, que con un criterio cronológico intentó superar, sin éxito, la sentencia de 7 de febrero de 1975, debe tenerse presente que, sin entrar en el examen de cuál es la solución más adecuada a las estrictas normas del Derecho Privado, no puede olvidarse que *los contratos de referencia son de naturaleza administrativa, y esta cualidad confiere prevalente atención a las características y peculiaridades propias de la contratación administrativa y a la necesidad de derivar de éstas las consecuencias jurídicas que le son propias y connaturales, y entre tales peculiaridades se encuentra el que la Administración no tiene posibilidad legal de proceder al pago de una liquidación en el mismo momento de su presentación, pues antes está obligada inexcusablemente a cumplir unas operaciones formales preparatorias del pago, para lo cual necesita un periodo de tiempo que no se le puede negar sino se le quiere condenar de manera generalizada a que siempre que celebre un contrato de la naturaleza del de autos, en el que no se ha pactado plazo hábil de pago, se encuentre incurso en situación de mora*, cualquiera que sea la diligencia y celeridad que emplee en el cumplimiento de su obligación de pago y, en evitación de ello, es preciso concederle un plazo para que pueda comprobar la liquidación presentada y cumplir esas operaciones preparatorias del pago que no puede soslayar sin incidir en ilegalidad, y como en el caso aquí contemplado no existe norma administrativa en que fundar dicho plazo, dado que son inaplicables el artículo 40 del Pliego General de Condiciones de 13 de marzo de 1903, por contemplar, según la jurisprudencia, contrato de distinta naturaleza, y el 91 de la Ley de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965, por razones de derecho transitorio, forzoso es acudir al citado artículo 62 del Código de Comercio, y reiterando así el criterio de las sentencias que han hecho aplicación del mismo, entender que la mora se inicia después de transcurridos los diez días que dicho precepto establece.» (Sentencia de 22 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Referencia 4262.)

IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA

A) *Justiprecio: licencia de construcción.* El valor de una licencia de construcción en el terreno expropiado no puede medirse a tanto el metro de volumen edificable, sino como una circunstancia más a ponderar.

•De forma que la licencia en absoluto otorga un nuevo derecho a edificar, pues ni es un pacto obligacional entre el Ayuntamiento y el solicitante cuyo contenido estuviera constituido por ese derecho que se reclama, ni supone por sí misma transferencia de derecho alguno de edificación que perteneciera antes a dicho Ayuntamiento, sirviendo a lo más como índice de que, en los terrenos a que se refiere, el previo derecho a edificar, cuyo alcance se constata por la Administración, tiene una determinada amplitud a la vista de la normativa urbanística vigente, por lo que, en definitiva, el hecho de la licencia no será sino una circunstancia más a ponderar entre las que presente el terreno para llegar a una correcta fijación de su valor real, y en ningún caso un nuevo valor que pudiera medirse como reclama el expropiado a tanto el metro de volumen edificable, debiendo sentarse de todo ello la conclusión de que dicha circunstancia de la edificabilidad debe estimarse comprendida entre las que se tuvieron en cuenta por el Jurado de Expropiación para la determinación del valor del terreno en cuestión, puesto que determinó el justiprecio a la vista de sus características de todo tipo, según se dice en el acuerdo impugnado por el procedimiento del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa.» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1978, Sala 5.ª, Ref. 4191.*)

B) *Intereses de demora.*

1. *Incompatibilidad entre los intereses de demora y la retasación: aquéllos se computan hasta el día en que se solicitó ésta.*

•En cambio, se revoca la sentencia en el extremo de la fecha final del cómputo, ya que no corresponde la de 15 de junio de 1966, día de la avenencia entre la Administración y las expropiadas, sino la de 31 de marzo de 1969, porque habiendo dado lugar la Administración a la revisión del precio por transcurso del plazo de dos años previstos en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, y siendo este día 31 de marzo de 1969 cuando se solicitó la revisión, él habrá de ser el de la fecha de las valoraciones para el mero justiprecio, según tiene declarado la Sala en sentencias, entre otras, de 29 de marzo y 11 de octubre de 1978 y de 14 de febrero y 7 de diciembre de 1977; distinguiéndose, conforme a ellas, una primera etapa para el abono de los intereses del primer justiprecio, y otra

segunda etapa, a continuación de la anterior, que precisamente nace al solicitarse la retasación, para el abono de los intereses respecto al segundo justiprecio, lo cual excluye toda duplicidad de intereses y el enriquecimiento de una parte en perjuicio de la otra; de donde claro resulta que este concepto es independiente del de revisión del justiprecio que es base de ellos.» (*Sentencia de 20 de diciembre de 1978, Sala 5.ª, Ref. 4194.*)

2. *Fecha inicial de su cómputo. Debe tomarse en consideración la fecha en que real y efectivamente se pagó a la propietaria, sin que pueda admitirse como válida la consignación del justiprecio en la Caja General de Depósitos.*

«Respecto a los intereses de demora en el pago ha de mantenerse la fecha inicial —21 de enero de 1963—, puesto que es la señalada por la Administración en las resoluciones recurridas y no ha sido impugnada en vía administrativa ni en esta jurisdiccional por la accionante doña María de los Angeles M., y con relación a la fecha final del devengo de intereses no es posible acoger la tesis mantenida por el Abogado del Estado respecto a que la consignación del justiprecio en la Caja General de Depósitos operó los efectos de pago liberatorio para la Administración, ya que en el acta fechada en Sevilla el 8 de octubre de 1963 consta que no se ofreció a doña María de los Angeles M. la opción de percibir el justiprecio, y como las consignaciones del inicialmente fijado por la gerencia de Urbanización y del aumento del justiprecio por el Ministerio de la Vivienda, en trámite de alzada, se consignaron no a nombre de doña María de los Angeles M., sino del delegado provincial de la Vivienda y, además, el importe de los justiprecios fue finalmente remitido en comisión rogatoria al Juzgado de Primera Instancia de Sevilla, que efectuó el pago, es forzoso concluir que la fecha final del devengo de intereses no puede ser otra que aquella en que real y efectivamente se pagó a la propietaria de la finca, en cuyo sentido procede estimar este recurso, manteniendo en lo demás, por estar ajustadas a Derecho, las resoluciones recurridas.» (*Sentencia de 29 de septiembre de 1978, Sala 5.ª, Ref. 3553.*)

V. SANCIONES

A) *Retroactividad de la norma más favorable. Se declara aplicable retroactivamente la norma más favorable al administrado por aplicación supletoria del Código Penal.*

«Por ello, cuando la norma posterior deja sin efecto ciertos supuestos que constituían manifestación de infracciones administrativas quedan las conductas sucesivas depuradas, pero hemos de tener presente la situación de las sanciones impuestas al amparo de la

norma anterior, en cuyo caso y por la naturaleza de la potestad sancionadora de la Administración, la efectividad del artículo 24 del Código Penal tendría aplicación como derivación del principio *pro reo* porque su aplicabilidad y proyección al campo de la potestad sancionadora de la Administración y más concretamente al supuesto de las infracciones contenidas en el artículo 2.º de la Ley de Prensa e Imprenta es una consecuencia de su naturaleza en cierto modo punitiva, que hace que los principios rectores de la ciencia penal entren en juego con la operatividad necesaria de responder a la misma esencia de aquel principio *pro reo* que, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador debe prevalecer como principio "pro administrado", ya que se trata de aplicar una actuación querida por el propio legislador que, dejando al margen la posibilidad de persecución de los hechos como constitutivos de posibles delitos, hace uso de su facultad derogatoria por imperativo de las circunstancias cambiantes de la vida social y deja sin efecto lo que hasta el Real Decreto-ley 24/1977 eran infracciones administrativas, contenidas en el artículo 2.º de la Ley de Prensa e Imprenta y, ante la ausencia de precepto definitorio de situaciones intertemporales, es procedente la aplicación al supuesto contemplado de lo previsto en el citado artículo 24 del Código Penal.» (*Sentencia de 11 de diciembre de 1978, Sala 3.ª, Ref. 4084.*)

B) *Multa. La cuantía de la multa no puede ser fijada discrecionalmente por la Administración sin límite máximo, pues ello supondría atribuir a ésta una potestad de confiscación de bienes prohibida por la Ley.*

«Atribuida al Consejo de Ministros—artículo 6.º, núm. 4, del Decreto de 1966—la posibilidad de imponerla sin límite máximo de cuantía, obvio es que prácticamente implica facultades de confiscación de bienes prohibidos en el artículo 33 del Fuero de los Españoles; razones que obligan a concluir en el sentido de que el uso de las facultades discrecionales que el artículo 5.º del Decreto 3052 de 1966 otorga a la Administración para fijar la cuantía de las multas es revisable en su ajuste al principio de proporcionalidad informante del Ordenamiento jurídico a través de la prueba de los hechos determinantes de la gravedad e importancia económica de la infracción, debiéndose incluir entre aquellos hechos *como factor implícito en el precepto referido*, la capacidad económica del expedientado *para sufragar la multa sin que por la sola causa de su cuantía se produzca el efecto de confiscación de bienes.*» (*Sentencia de 17 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3344.*)

VI. PROPIEDAD INDUSTRIAL

A) *Informe de la Sección Técnica. La nueva doctrina jurisprudencial no atribuye a la falta del informe de la Sección Técnica virtualidad anulatoria del expediente en todos los casos.*

«Indudablemente, dado el problema que se plantea, la resolución del mismo se ha de basar fundamentalmente en la prueba pericial, pues se trata de aplicar criterios técnicos; por ello el Estatuto exige el informe de la Sección Técnica del Registro, cuya falta, hasta hace poco tiempo, en que cambió el criterio de la Jurisprudencia, determinaba la nulidad de actuaciones en el expediente, si bien hoy la Jurisprudencia considera —sentencias de 28 de abril y 4 de mayo de 1977— que no es vicio esencial la falta del mismo que obligue a reponer el trámite al momento en que se cometió la falta, siempre que por otros informes técnicos o por la pericial practicada en el proceso contencioso-administrativo, o simplemente por lo que figura en autos, pueda la Sala, con sus conocimientos, formar criterio que le permita resolver sobre el fondo del asunto, con lo que se ha suavizado mucho el rigor de la exigencia del artículo 311 del Estatuto y 40 de la Orden de 13 de abril de 1940.» (*Sentencia de 27 de noviembre de 1978, Sala 3.ª, Ref. 3824.*)

VII. COMERCIO

A) *Libre concurrencia. Los quebrantos que a la libre concurrencia pueda ocasionar la concesión de un servicio público monopolizado deben ser expuestos ante el Tribunal de Defensa de la Competencia.*

«Y en segundo lugar, que asimismo resulten inoperantes las alegaciones de apelación dirigidas a limitar el contenido del monopolio a la conducción y traslado de cadáveres con fundamento en la restricción que lo contrario implica para el más general principio de *libre concurrencia*, pues lo que aquí se discute es el ajuste o no a Derecho de los actos administrativos impugnados y no los quebrantos que al expresado principio, en cuanto rector del sistema económico pudiera acarrear la práctica o ejercicio del monopolio en cuestión, pues en ese otro ámbito de defensa de los intereses de los apelantes el camino que el Ordenamiento jurídico ha ofrecido a los mismos es el de acudir a las facultades excepcionales del Consejo de Ministros a propuesta del Tribunal de Defensa de la Competencia en concordancia con el régimen establecido en la Ley 110/1963, de 20 de julio.» (*Sentencia de 28 de junio de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3501.*)

B) Precios.

1. *Acto administrativo que señala el límite máximo de unas tarifas sin fijarlas en concreto. No constituye una disposición de carácter general, sino que se trata de un acto administrativo de destinatario plural.*

«También por la parte condenada se aduce la falta de legitimación de los recurrentes, pero sobre la base de entender que la resolución impugnada es una disposición de carácter general y que, por tanto, es de aplicación el artículo 28, 1, b), de la Ley Jurisdiccional; mas tampoco este motivo de inadmisibilidad puede obtener éxito, entre otras razones, por la de que se trata de un acto administrativo o de destinatario plural y no de una disposición general, pues ni la resolución impugnada establece norma jurídica alguna, ni fue dictada en el ejercicio de potestad normativa de género alguno y, en definitiva, no pasa de ser un acto concreto de intervención en materia de precios.» (Sentencia de 25 de noviembre de 1978, Sala 3.ª, Referencia 3822.)

2. *Acto administrativo que señala el límite máximo de unas tarifas sin fijarlas. Se reconoce legitimación activa a los usuarios del servicio público correspondiente para impugnarlas.*

«Por la Abogacía del Estado se alega la falta de legitimación de los recurrentes porque la resolución impugnada no es sino un acto de intervención de la Administración estatal en materia de precios, que no interfiere las relaciones jurídicas entre el concedente y el concesionario del servicio y que, por sí misma, no implica subida o fijación concreta de tarifas, sino sólo el señalamiento de su límite máximo; pero el motivo de inadmisibilidad así articulado no puede ser acogido, pues, si bien es cierto que se trata de un acto de intervención de la Administración estatal por razón de política de precios y que no fija unas concretas tarifas, no es menos cierto que, al señalar límite máximo a las mismas no sólo afecta directamente al concedente y al concesionario, sino también a los recurrentes como usuarios del servicio—extremo no controvertido—, pues los usuarios son los que han de pagar las correspondientes tarifas del servicio y, por tanto, ha de reconocérseles el interés directo a que se refiere el artículo 28, 1, a), de la Ley Jurisdiccional, ya que una eventual estimación de sus pretensiones anulatorias implicaría para ellos, al menos, el innegable beneficio jurídico de que, al amparo de la resolución impugnada no podía resultar viable subida alguna de las tarifas aludidas.» (Sentencia de 25 de noviembre de 1978, Sala 3.ª, Referencia 3822.)

VIII. TRABAJO

Seguridad social agraria. Evolución jurisprudencial sobre la impugnación de las cuotas: queda excluida la vía económico-administrativa siendo la competencia en la actualidad de la Jurisdicción laboral.

«La doctrina jurisprudencial acerca de las *cuotas de financiación del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*, tras haber seguido un camino que culminó en sentencias como las de 16 de diciembre de 1972 ó 1 de abril de 1975, en las cuales se establecía que la garantía normal frente a la gestión de las cuotas empresariales era la impugnación en la vía económico-administrativa y posteriormente la jurisdiccional en relación con ella, cambió expresamente de criterio, incluso respecto de ciertas afirmaciones de esas sentencias cuando, con motivo de la entrada en vigor de la ulterior regulación por Ley de 22 de diciembre de 1970 (sobre todo, su artículo 7.º) y texto refundido de 23 de julio de 1971, en las cuales se aludió específicamente (artículos 36 y 47 de ésta) al carácter de cuotas de estas aportaciones y a la exclusión de estos ingresos del ámbito de la Ley de 26 de diciembre de 1958, vino a interpretarse por la Sala 3.ª de este Tribunal que de esta exclusión se seguían, entre otras consecuencias, la de "la inaplicación del artículo 10 de la Ley de Tasas y los 163 y siguientes de la General Tributaria, todos ellos relativos a las reclamaciones económico-administrativas" (sentencias de 23 de junio de 1977) doctrina constante desde la sentencia de dicha Sala de 26 de noviembre de 1975 y que se ha venido repitiendo hasta ahora, haciendo, sin duda, prevalecer la expresa determinación de esos preceptos legales sobre otras consideraciones derivadas de la naturaleza de percepción legal obligatoria de aquellas llamadas cuotas y que habían sido tenidas en cuenta en la citada sentencia de 16 de diciembre de 1972, que, sin embargo, no se han considerado procedentes a partir del nuevo régimen regulador; criterio constante que procede seguir en virtud del principio de unidad de doctrina y que, además, la sentencia de la Sala 3.ª de 23 de junio de 1977, de modo explícito, y la de esta Sala de 21 de octubre de 1978, implícitamente, han aplicado no sólo a *la cuota empresarial, sino también a la percepción sobre productos importados, a pesar de liquidarse ésta en el momento del acto de importación y por gestión de órganos a la Hacienda Pública*, y en aquella sentencia precisamente en supuesto análogo al presente de solicitud de exención por la Compañía Telefónica Nacional de España.

La doctrina anterior determina no sólo la exclusión de la vía económico-administrativa y la ulterior revisión jurisdiccional de los actos de ésta en la impugnación de los de aplicación de estas percepciones o cuotas, sino *la específica atribución de competencia a la*

Jurisdicción laboral para su impugnación incluso frente a la eventual competencia de ésta en casos como el presente de resolución emanada de otros órganos administrativos respecto de la materia porque, aquella misma interpretación jurisprudencial ya señaló (sentencia citada de 26 de noviembre de 1975, Sala 3.ª, e incluso la de 21 de octubre de 1978 de ésta) que las disposiciones legales citadas producen un "cambio de naturaleza con la consiguiente norma de atribuciones de los Tribunales Económico-Administrativos en favor de la Jurisdicción laboral..."» (Sentencia de 17 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4182.)

IX. MEDIO AMBIENTE

Actividades molestas. Doctrina general sobre la licencia de apertura de actividades molestas. Diferencias con las licencias urbanísticas.

«La intervención de la Administración en la apertura y ejercicio de actividades que pueden producir molestias o suponer peligro, insalubridad o daño para la colectividad es propiamente una actividad de policía general en cuanto intenta salvaguardar la seguridad o salubridad ciudadana de los efectos de aquéllas, lo cual supone, junto a un cierto carácter de permanencia en la vigilancia y las consiguientes medidas a adoptar, la consecuencia importante de que sea la situación existente en el momento de autorizarse la que deba ser tenida en cuenta a efectos del otorgamiento o denegación de la licencia, puesto que de no ser así resulta evidente que podría estarse autorizando una actividad que, ya en ese momento, exigiera ciertas modificaciones para seguir funcionando; ello pone de relieve la diferencia fundamental existente en relación con las licencias de obras que, por consistir en una fiscalización de la concurrencia en el caso de los requisitos exigidos por el ordenamiento urbanístico, han determinado una doctrina jurisprudencial que viene estableciendo la aplicación de la norma urbanística vigente en el momento de la solicitud, doctrina que por la expuesta razón de la diferencia sustancial no cabe aplicar a lo que aquí se cuestiona sin distorsionar gravemente el ordenamiento de policía general en que estas licencias se mueven; ello significa que, aun prescindiendo del hecho (en que la sentencia recurrida se apoya sin constancia de prueba en autos) de que antes de la solicitud de la legalización del taller se hallasen vigentes unas normas complementarias y subsidiarias del planeamiento cuyo contenido normativo se hubiese recogido en el ulterior Plan General de Ordenación Urbana de Vigo, habiendo entrado éste en vigor en 7 de enero de 1971, después, por tanto, de solicitarse la licencia (12 de noviembre de 1970), pero antes del pronunciamiento denegatorio que se impugna (que es de 25 de marzo de 1972), era

en todo caso aplicable por esta resolución y no cabe atribuirle ilegalidad por haber fundado en sus normas la denegación de la autorización pedida.

Considerando: Que es evidente, a tenor de la norma urbanística "2. A" de aquél, que en la zona a que ésta es aplicable y en la que se halla, según las certificaciones aportadas a la actividad cuestionada, el uso previsto es el de vivienda y el industrial está solamente tolerado para la "pequeña industria no incómoda al servicio de viviendas", razón por la cual no procederá autorizar la de carpintería metálica y cerrajería artística solicitada que *a priori* viene calificada ya como molesta por su inclusión en el Nomenclátor anejo al Reglamento (núm. 262 y 354), siendo ello exclusivamente lo exigido por aquel precepto sin necesidad obviamente de mediar la calificación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y, además, no es posible incluirla en la conceptualización de "al servicio de la vivienda", puesto que ni lo es en general ni se asimila a ninguna de las categorías que al efecto se citan en la referida norma.» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4542.*)

X. URBANISMO

A) Planeamiento.

1. *Naturaleza jurídica del plan. A efectos de impugnación quedan asimilados a las disposiciones de carácter general y, en consecuencia, les es de aplicación la vía de recurso establecida en el artículo 39, 2 y 4, de la Ley de la Jurisdicción.*

«La defensa jurídica del demandado señor T. R., partiendo de que en realidad lo que se recurre en este proceso son el Plan de Reforma Interior del Casco Antiguo y el de Reforma de la calle San Fernando, de 1973, cuya naturaleza dice, cualquiera que sea, es la de los actos administrativos y no la de los reglamentos, pretende la inadmisibilidad del recurso al ser los mismos firmes y consentidos; que, sin entrar en el problema de si el plan es "norma" o "acto administrativo", ya que ello alargaría esta resolución, basándonos en el carácter antiformalista de nuestra Ley Jurisdiccional, no hay inconveniente en calificarlo a efectos litigiosos como "acto administrativo general", al igual que lo estima un sector de la doctrina y la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1968, y así calificado no procede la causa de inadmisibilidad y que basa el recurrente en los artículos 82, c), y 40, a), de la Ley Jurisdiccional, ya que ésta autoriza en su artículo 39, 2, 4, la impugnación de los actos de aplicación individualizada que se produjeron en aplicación de una disposición de carácter general aprobada definitivamente en vía administrativa, cual ocurre en el presente caso que lo que se impugna es una licencia de

obras otorgada conforme a un plan y proyecto de reforma.» (Sentencia de 22 de diciembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4590.)

2. *Planes de iniciativa particular. La citación personal del artículo 42 de la Ley del Suelo incluye no sólo a los propietarios de los terrenos, sino también a los de los edificios en ellos situados.*

«La citación personal es un requisito exigido por el artículo 42 de la Ley del Suelo, que al regular el procedimiento para la aprobación de los planes de iniciativa particular, como el que es objeto del recurso, ordena que se lleve a cabo con los propietarios de los terrenos comprendidos en aquéllos.

La falta aludida trata de justificarla el Ayuntamiento afirmando que no era aplicable el artículo 42 porque contempla sólo a los propietarios de terrenos, pero no a los de edificios, mas esta interpretación del precepto no cabe admitirla porque la razón finalista de la norma es que el propietario de bienes raíces afectado por el plan o proyecto tenga un conocimiento personal e inmediato del mismo una vez aprobado inicialmente por el órgano administrativo, precisamente por el interés directo que la afección de sus bienes le crea y, por tanto, al omitir tal notificación en el presente caso, se causó indefensión a los interesados privándoles de la oportunidad de hacer reclamaciones.» (Sentencia de 28 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Referencia 3985.)

B) *Policía de la edificación.*

La responsabilidad por el estado de las edificaciones sólo puede exigirse al propietario de las mismas, sin que sea posible trasladarla a los arquitectos directores de las obras.

«Sin precepto alguno, y ello es coherente con la emisión de invocaciones jurídico-positivas en el escrito de alegaciones, permita extender la responsabilidad administrativa del propietario y titular de la autorización a los arquitectos directores en todo cuanto concierne a observancia del condicionado de esa licencia, incluido el ajuste de la demolición al proyecto, ya que tal extensión implicaría confundir las relaciones jurídico-administrativas derivadas del otorgamiento de aquella autorización con las de carácter privado entre los técnicos y el dueño de la obra que contrató sus actividades profesionales, hallándose claramente diferenciadas ambas clases de responsabilidad en el artículo 10 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al par que tampoco es factible, como así lo quiere la parte apelante, admitir una facultad de opción a favor de la Alcaldía para dirigir el requerimiento impugnado, tanto a los copropietarios como a los mencionados arquitectos, pues una facultad de esa clase sólo es característica de las obligaciones solidarias, vínculo que en ningún

caso es dable presumir y menos constituir sin otro fundamento que la voluntad de la Alcaldía ante la ausencia de disposición legal que expresamente establezca dicha solidaridad, confirmándose también de este modo el beneficiario de la licencia de demolición como exclusivo sujeto obligado y responsable ante la Administración del cumplimiento del proyecto en cuanto que básica condición de la licencia obtenida sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra aquellos técnicos en vía indemnizatoria y con causa en un contrato que en nada altera la relación administrativa de quien logró la licencia y, por tanto, único receptor legitimado de requerimientos posteriores de obras cuya calificación de aclaratorias o de complementarias resulta intrascendente con respecto a la fundamental nota de legitimación en el ámbito de validez que aquellos requerimientos contemplados en sus presupuestos subjetivos.» (Sentencia de 24 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3349.)

C) Ruina.

1. El presunto valor histórico-artístico imputado por el Ayuntamiento a un edificio no justifica no admisión de la solicitud de declaración de ruina hecha por el particular interesado.

«Estas últimas conclusiones son las mismas para el supuesto, que es el aquí contemplado, de no existir previa declaración de monumento y tampoco haberse iniciado los trámites para efectuarla ante el órgano central competente, con la sola diferencia, en el supuesto ahora examinado, de que constatados en el expediente municipal sobre ruina valores histórico-artísticos deberá el instructor comunicarlos a la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural a los efectos previstos en el artículo 27, párrafo 1.º, de la Ley 13 de mayo de 1933 y, según su resultado, es decir, al tenor de la decisión del órgano competente comunicada por aquella Dirección General, resolverá el Ayuntamiento positiva o negativamente la solicitud de declaración de estado ruinoso o bien suspenderá la resolución del procedimiento sobre ruina hasta que recaiga acuerdo de órgano superior si allí se hubiera acordado incoar expediente sobre declaración de monumento a consecuencia de la susodicha participación municipal de presunto valor histórico-artístico del edificio, pero sin ser factible, tampoco en la hipótesis examinada, prescindir del tantas veces repetido expediente sobre ruina exigido a la Corporación por la Ley del Suelo y que es base procedimental de cualquiera de las tres posibilidades de contenido de acuerdo municipal a que se ha hecho referencia.» (Sentencia de 10 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3661.)

2. Daño no reparable por medios normales. Son medios anormales de construcción aquellos cuyo empleo implique sustituir ó repo-

ner ciertos elementos de lo edificado, con independencia de que, conforme con el actual tecnicismo se entienda que son o no de este carácter.

«Igual sucede con la circunstancia de que algunos de los arquitectos informantes manifiesten que, dado el avance de la técnica actual, las reparaciones a realizar en el inmueble pueden llevarse a cabo por medios normales constructivos, porque tal calificación a los fines de la declaración legal de ruina no depende de su naturaleza técnicamente así entendida, sino de la significación jurídica y jurisprudencial que a la misma se le ha dado, en el sentido de que se considera *son medios anormales y extraordinarios de la construcción todos aquellos cuyo empleo implique sustituir o reponer ciertos elementos de lo edificado como en este supuesto ocurre, con independencia de que conforme con el actual tecnicismo se entienda que son o no de este carácter, siendo también ésta la interpretación aceptada en cuanto a dicho particular por la reciente Jurisprudencia, y con más razón cuando resulta no existe acuerdo entre los mismos arquitectos informantes sobre la citada calificación de las reparaciones a realizar en dicho inmueble, así como también es preciso tener en cuenta que la finalidad que con la declaración de ruina se persigue es la de evitar a personas o cosas todo daño o perjuicio actual o futuro, siendo imposible impedirlo si no se demuestra que con las obras a realizar el edificio ha de quedar en debidas condiciones de seguridad y habitabilidad, circunstancias que tampoco concurren en este caso.» (Sentencia de 16 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Referencia 4155.)*

3. *Declarado un edificio en estado de ruina no puede imponerse al propietario la realización de obras, pero sí pueden exigirse aquellas medidas excepcionales que tiendan a evitar de forma proporcional posibles peligros derivados del propio estado ruinoso del edificio.*

«Como la realización de obras en una edificación declarada en ruina es sólo justificable a título excepcional, en cuanto la ruina conlleva la demolición y no la conservación, tal excepcionalidad requiere que las obras que pueda ordenar la Administración en estos supuestos sólo respondan al fin concreto de evitar el peligro ya aludido, de acuerdo con el principio de proporcionalidad propugnado en los artículos 4.º y 6.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955.» (Sentencia de 6 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3657.)

D) *Licencias. Sólo son admisibles sus condiciones y limitaciones en cuanto se hallen previamente previstas en la normativa aplicable.*

«Lo primero que debe dejarse en claro es la improcedencia de someter las licencias a condicionamientos o limitaciones, cuando su

otorgamiento esté reglado y en la normación correspondiente no existan habilitaciones en este sentido; en efecto, *la jurisprudencia tiene proclamado que el derecho del particular a edificar en terreno propio "no puede tener más limitaciones que las de orden legal, o sea, las que establecen Leyes, Reglamentos y Ordenanzas que al presente rijan"*, sentencias de 15 de febrero de 1954, 20 de diciembre de 1952, 4 de mayo y 31 de diciembre de 1931, 24 de enero y 15 de abril de 1930.» (*Sentencia de 9 de junio de 1978, Sala 4.ª, Ref. 2729.*)

E) *Ejecución del planeamiento. Libertad de la Administración para elegir el sistema de actuación sin que pueda alegarse el principio de subsidiariedad para imponer la gestión privada.*

•No es posible aceptar la tesis propugnada por la representación de la parte actora en ese último fundamento de Derecho de la demanda formalizadora del recurso, ya que ese concepto de la subsidiariedad del Estado, prevaleciendo sobre la acción pública la iniciativa privada va en contra de los principios básicos de la actuación del Estado y de sus potestades: carece de soporte jurídico puesto que la Ley del Suelo en ninguno de sus preceptos dispone la prevalencia de la actividad privada sobre la pública, pues lejos de ello, en su exposición de motivos se dice que: "La empresa urbanística podrá ser realizada por gestión pública o privada" y que "la ejecución de los planes de urbanización se hará por cualquiera de los cuatro sistemas que establece", interpretación auténtica del legislador expresiva de que no se concede prioridad a la iniciativa privada y que es facultad de la Administración la elección del sistema de actuación, lo que se manifiesta con claridad en sus artículos 4.º, 113, 118 y 137, puesto que al disponer el primero que: "La gestión urbanística podrá encomendarse a órganos de carácter público, a la iniciativa privada o a entidades mixtas" se patentiza la potestad de elección y la preferencia del ente público, puesto que se refiere a él en primer lugar, lo que se infiere también del artículo 137 al prevenir que en los proyectos de urbanización la gestión pública puede ser sustituida por la privada; precepto que es palmaria expresión de la subsidiariedad de la actividad privada, que también se deduce del artículo 113, y sin que, en fin, pueda tampoco estimarse infringido el artículo 118 de la repetida Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, pues este precepto está inserto en la sección 2.ª del título 3.º y lleva por epígrafe "Sistema de Cooperación" y, por consiguiente, sólo es aplicable cuando se siga ese sistema de actuación, no cuando, como ocurre en el Polígono "Bayas", la Administración eligió el sistema de expropiación.» (*Sentencia de 27 de octubre de 1978, Sala 5.ª, Referencia 3425.*)

F) *Cesión de viales. Si no existe plan o proyecto previo de urbanización debe equipararse a una vía de hecho, que puede dar lugar*

a la recuperación del solar por el particular o al pago de una indemnización por la Corporación que evite el enriquecimiento injusto de ésta.

«No existía plan o proyecto previo de urbanización o de obras, ni expediente alguno encaminado a ello o a autorizar e instrumentar las necesarias cesiones de viales, de donde resulta que toda aquella actuación tuvo lugar como una simple vía de hecho que vicia radicalmente todas las actuaciones jurídicas o materiales a tenor del artículo 47, 1, apartados a) y c), en relación con el 100 de la Ley de Pro. Adm., lo que posibilitaría incluso, en ciertas circunstancias, la reacción recuperatoria de bienes, al amparo del ordenamiento privado a tenor del artículo 103 de la misma Ley y 125 de la de Expropiación Forzosa, no tratándose, sin embargo, aquí de ello, puesto que lo pedido no fue la recuperación del solar, sino indemnizaciones por su valor y los daños y perjuicios causados, es evidente que la cesión queda ratificada en cuanto al solar, pese a la invalidez del instrumento en que plasmó y, en consecuencia, debe reputarse, como hizo la sentencia impugnada, que al no poder derivarse de ello para la Corporación un enriquecimiento que sería injusto por el doble motivo del correlativo empobrecimiento del cedente y ser consecuencia de una actividad viciada de raíz, lo procedente es abonar a la reclamante el importe de las contraprestaciones estipuladas.» (Sentencia de 10 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3660.)

G) Edificación forzosa. La extinción de arrendamientos y demás derechos personales requiere inexcusablemente la determinación y previo pago de la indemnización, extremos a los que son plenamente de aplicación las disposiciones de la Ley de Expropiación Forzosa.

«Los Decretos municipales mencionados atribuyen la fijación y pago de la indemnización del arrendatario a competencia de jurisdicción distinta de la administrativa, que sería la civil, y sobre tal afirmación desconectan por entero el resarcimiento del desalojo que acuerdan, como así también lo estiman procedente las partes apelantes en tesis de estrecha relación con el problema de determinar la competencia a los efectos indemnizatorios examinados; cuestión que no ha obtenido respuesta uniforme en la jurisprudencia de esta Sala, pues si bien diversas sentencias, entre ellas las de 17 de marzo y 1 de abril de 1970, 31 de diciembre de 1971, 6 de marzo de 1972 y 12 y 19 de mayo de 1973, se pronuncian a favor de la doctrina que pudiera denominarse civilista, otras, como son las de 6 de febrero de 1971, 5 de abril de 1974 y 25 de mayo de 1976, adoptan el criterio administrativo y dan entrada con carácter supletorio, ante el silencio del artículo 149-3 de la Ley del Suelo, a la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa, al amparo del artículo 41 del Reglamento de Edificación Forzosa de 5 de marzo de 1964, con la consiguiente necesidad de practicar en vía administrativa las actuaciones indemnizatorias

como previas al desahucio, sin que la alusión por dicho artículo 149 a la Ley de Arrendamientos Urbanos tenga otra finalidad que marcar o limitar el importe de las indemnizaciones; y aun la Sala ha mantenido una tercera posición ecléctica en el sentido de que cuando se trate de enajenaciones forzosas comprendidas en el apartado 1 del referido artículo 149 de la Ley del Suelo será el criterio administrativo el aplicable, mientras que si se trata de licencias de nueva edificación obtenidas por el propietario, el procedimiento relativo a la indemnización corresponderá entonces a la jurisdicción ordinaria —sentencias de 11 de junio de 1975 y 30 de abril de 1977, también entre otras.

Ante esa variedad de doctrina jurisprudencial —con la alegada y consiguiente repercusión sobre el problema de condicionamiento del desahucio decretado a la previa indemnización— necesario es fijar el criterio aplicable al caso, a cuyo fin cumple asignar valor relevante a los siguientes factores de interpretación del artículo 149-3 de la Ley del Suelo de 1956: A) Que la indemnización señalada en ese precepto, bien que cuantitativamente referida a la Ley de Arrendamientos Urbanos, implica resarcimiento por algo de que se priva el arrendatario en función a la utilidad pública resultante de adaptar el inmueble a los Planes de Ordenación, fin público informado por la idea de edificación inadecuada preexistente y posterior edificación forzosa con extinción de arrendamientos e implícitos perjuicios para sus titulares, a quienes son indiferentes los modos de producirse ope legis—enajenación forzosa o licencia al propietario—aquella extinción fundada en causas de Derecho Público, circunstancias que inducen a asimilar las derivadas situaciones a las contempladas por la normativa de expropiación forzosa que al alto nivel o rango constitucional —art. 32 del Fuero de los Españoles— exige que la indemnización sea previa como derecho inderogable del titular afectado y sin distinción de clases de valores; principio actuante a través de las diversas regulaciones legislativas de la materia aquí tratada y que, si asignaron carácter previo a la indemnización del inquilino en la legalidad precedente a la Ley del Suelo de 1956 —art. 47 del Reglamento de Solares de 23 de mayo de 1947, Decreto de 5 de septiembre de 1952 y sentencia de esta Sala de 10 de octubre de 1963—; así como también lo ha señalado la normativa posterior a la expresada Ley del Suelo —art. 161-3 del texto refundido de la vigente Ley de 2 de mayo de 1975, aprobado por Real Decreto de 9 de abril de 1976— habrá que entender que asimismo la indemnización es previa al desalojo en el régimen de la Ley de 1956, ya que son las mismas las circunstancias contempladas e idéntico el principio constitucional que garantiza el resarcimiento, completándose así, con los susodichos elementos hermenéuticos, el silencio sobre la cuestión en el artículo 149-3 de la expresada Ley, a la vez que con ello se concretan las invocadas imprecisiones afectantes a la materia con respecto al artículo 41 del Reglamento de 5 de marzo de 1965; y B) Porque el principio de igual-

dad de trato ante la Ley, también consagrado a nivel constitucional por el artículo 3 del Fuero de los Españoles, impide discriminar la posición del inquilino derivada de la inclusión de la finca en el Registro Municipal de Solares con respecto a situaciones análogas para el poseedor arrendaticio reguladas en la Ley de Arrendamientos Urbanos, como lo son la prevista en su artículo 114, causa 9.ª, y la de la regla 1.ª, conectada con el último párrafo del artículo 83 en cuanto que determinante de garantías para un derecho de retorno unívocamente convertido en valor indemnizable dada la radical supresión que del mismo establece el artículo 149-1 de la Ley del Suelo; lo que infiere, en función de elementales imperativos de equidad, que lo que allí son garantías para asegurar un retorno, habrán de convertirse aquí en garantías para asegurar la indemnización por el propietario a que se refiere el examinado artículo 149-3 de la Ley del Suelo de 1956, efecto de garantía legal mediante el procedimiento que quedaría frustrado al configurar como independiente y posterior al acuerdo de desalojo del trámite necesario para fijar y hacer efectiva la indemnización del arrendatario; por lo cual, y a través de una armónica conexión con el ya citado artículo 41 del Reglamento de 1964, procede entender implícita en el precepto de la Ley que se examina la referencia a los trámites administrativos de los artículos 43 y 44 de la Ley de Expropiación Forzosa, y 53 y 54 de su Reglamento como los más adecuados para alcanzar el fin indemnizatorio de referencia, con la consiguiente necesidad de calificar el resarcimiento en cuestión de requisito esencial y condicionante del presupuesto procedimental correspondiente al acto que acuerda el desahucio administrativo; coordinándose con esta interpretación, en el mayor grado posible de convergencia equitativa, el interés público en la mejora de la ciudad, su promoción a impulso de intereses particulares dimanantes de un dominio revalorizado y los fines sociales a que obedece la prórroga obligatoria de los arrendamientos.» (Sentencia de 17 de marzo de 1978, Sala 4.ª, Ref. 2661.)

H) *Acciones y recursos. La no impugnación directa de Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización no impide la recurribilidad de los actos que, en desarrollo de aquéllos, se produzcan de manera individualizada.*

«La aprobación definitiva de un Proyecto de Ensanche y Urbanización, al igual que el acuerdo municipal posterior que para su realización elige el sistema de cesión de viales, son actos administrativos generales y objetivos, cuya falta de impugnación directa no constituye, a tenor del artículo 39,2 de la Ley de esta Jurisdicción, impedimento alguno a la recurribilidad de los actos que, en desarrollo de aquéllos, se produzcan de manera individualizada, tal y como ha declarado este Tribunal, entre otras, en las sentencias de 8 de mayo de 1968 y 27 de junio de 1975, pues estos actos individuales, que se

notifican personalmente a cada uno de los propietarios afectados, son integrantes de las últimas fases del escalonado proceso de ordenación urbanística que, teniendo su apoyo normativo en previsiones planificadas generales, están dotados, por su singular incidencia en la esfera particular de concretos administrados, de la autonomía procesal suficiente para no poder ser calificados de mera reproducción de aquellos generales en cuyo desarrollo se dictan, y es por tanto impropio que, con base en tal indebida calificación, declararlos irrecurribles en aplicación del artículo 82 c), en relación con el 40 a) de la citada Ley, debiendo, en su consecuencia, revocarse la inadmisibilidad que la sentencia apelada hace del recurso, interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 6 de agosto de 1975, en virtud del cual se comunica al recurrente, por primera vez de manera personal e individualizada, su obligación de ceder terreno con destino vial, pues conforme a la doctrina expuesta la no impugnación del Proyecto de Ensanche y Urbanización de la calle Manuel Méndez, aprobado definitivamente el 30 de enero de 1970, cuya legalidad, por otro lado, no se discute, así como la del acuerdo del citado Ayuntamiento de 30 de abril de 1975, que elige el sistema de cesión de viales para la actuación de dicho Proyecto, no impide abrir válidamente la vía contenciosa contra aquel acta singularizado de 6 de agosto de 1975, a cuya calificación de ser reproducción de los referidos Proyecto y elección de sistema de actuación se opone, además, la inexistencia de la anterior notificación individual que, para la aplicación del artículo 40 a), ya citado, exigen, entre otras, las sentencias de 18 de mayo de 1956 y 2 de marzo de 1965, y cuya inexistencia no puede considerarse, a los expresados efectos, suplida por la publicación oficial y la exposición al público, pues así lo declara el artículo 315 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952, debiendo añadirse que dichos trámites tienen una finalidad meramente informativa y, por ello, la falta de reclamación dentro de esos trámites no afecta en modo alguno a la admisión de la pretensión procesal que ejercite el interesado contra el acto administrativo que le afecte singularmente.» (Sentencia de 4 de diciembre de 1978, Sala 4.ª, Referencia 4469.)

XI. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La publicación exigida en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico no es necesaria cuando la delegación no es entre dos órganos, sino entre los distintos miembros de un órgano colegiado.

«La tacha de invalidez basada en la falta de publicación de la delegación de facultades exigida por el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, habría de encontrar

aquí graves obstáculos para ser aceptada, dado que la exigencia de dicho precepto va referida a las delegaciones de facultades conferidas por un órgano a otro distinto e inferior jerárquico y tiene su fundamento en la irrenunciabilidad de la propia competencia del órgano que la tenga atribuida—art. 4.º de la Ley de Pro. Adm.—, ofreciendo, por tanto, características muy diferentes al ejercicio por delegación interna de atribuciones correspondientes a los distintos miembros de un mismo órgano colegiado.» (Sentencia de 17 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4184.)

XII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A) *Informes. La falta de informes preceptivos en la petición de licencia impide el inicio del cómputo del plazo del silencio.*

«Informe que además de preceptivo tiene una especial relevancia en cuanto atribuye a ese organismo la facultad de calificar la conveniencia de la instalación y si está adecuadamente atendido el suministro por las fábricas existentes en la localidad, con un efecto de fondo en el otorgamiento de la licencia que la sentencia de 3 de enero de 1974 no duda en calificar como de competencia compartida y atribuir tanto a este documento como al de la Delegación de Industria un carácter superior al de mero trámite, que los hace exigibles como "requisito inexcusable de una válida iniciación del procedimiento de petición de licencia", implicando "una petición defectuosa" la omisión inicial de ellos, con la consecuencia de que la solicitud carecería entonces de la normal "virtualidad de iniciación del trámite"; por ello, al no poder entenderse adecuadamente iniciado el expediente, no es posible que el transcurso de los plazos previstos hubiera determinado el otorgamiento de la licencia por virtud de silencio positivo, tal como viene señalando una doctrina de esta Sala, que excluye aquellos efectos en los supuestos en que la petición inicial de la licencia no puede entenderse adecuada y completamente formulada, o como dice la sentencia de 30 de marzo de 1976, que "la iniciación del procedimiento esté ultimada" o la petición inicial acompañada de los documentos preceptivos —sentencia de 24 de diciembre de 1964—, y sin que en estos casos sea atribuible a la Administración la falta de aplicación del apartado 4 del artículo 9-1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, porque éste se refiere a la interrupción de los plazos mientras que la petición inadecuada o incompleta se opone radicalmente a la iniciación de su cómputo a estos efectos —sentencia de 17 de enero de 1975, que, a su vez, cita las de 19 de febrero y 27 de marzo de 1971.» (Sentencia de 10 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3325.)

B) *Notificaciones. El Tribunal Supremo declara correcta la notificación efectuada por correo, a pesar de que la firma del acuse de*

recibo no corresponde a un empleado del destinatario, sino a un conserje del edificio donde tiene su domicilio social.

En el caso que se enjuicia debe rechazarse el cómputo efectuado por la parte recurrente y apelante, sobre la base de que las notificaciones de las liquidaciones giradas por el Ayuntamiento de Benicarló, y remitidas por certificado con fecha 29 de septiembre de 1975 —según consta en el matasellos de Correos puesto en los sobres—, no fueron dirigidos a su domicilio social, sito en plaza Gala Placidia, número 3, 3.º, Barcelona, ya que sólo indicaban el número de policía del edificio, pero no la planta 3.ª, y, en todo caso, la firma del acuse de recibo no corresponde a un empleado suyo, sino a un Conserje del edificio, y no fueron entregados a la Sociedad hasta el día 6 de octubre siguiente, pero tales manifestaciones no pueden ser estimadas, toda vez que el aviso de recibo es un documento auténtico que da a conocer la fecha de la entrega de los envíos que se cursen por correo certificado, por lo que, reuniendo los incorporados al expediente, las condiciones generales reglamentarias para su validez, ya que de su examen aparece que se practicaron con los requisitos debidos, como así lo viene a reconocer la parte apelante, que solamente acusa la falta de idoneidad de la persona que se hizo cargo de los sobres, pero, como ya se dice en la sentencia apelada, aun aceptando que la persona que efectuó la recepción fuese la designada por la actora en el acta notarial acompañada con el escrito de conclusiones, empleado de otra entidad domiciliada en el mismo edificio, siempre existiría una relación de vecindad admitida por el artículo 271 del Decreto de 14 de mayo de 1964 y el artículo 2-5.º de la Orden ministerial de 20 de octubre de 1958, que autoriza hacer la entrega de estos certificados en destino, sin necesidad de especial autorización del destinatario, a un familiar, dependiente, criado o vecino suyo que sea mayor de catorce años, y, por otra parte, tampoco existe duda de que los dos certificados se enviaron al domicilio de la apelante.» (Sentencia de 21 de diciembre de 1978, Sala 3.ª, Ref. 3905.)

C) *Solve et repete. Inaplicabilidad de este principio en vía administrativa si no lo establece de forma expresa una Ley.*

«El procedimiento se ajustará a lo expresamente dispuesto en el artículo 8 del Decreto de 21 de julio de 1960, y, por tanto, su tramitación se acomodará a lo previsto en la Ley Pro. Adm., en cuyas normas y principios rectores no se exige ni el previo depósito del importe de las multas ni el incremento del 20 por 100, como requisito procesal, para que la alzada se pueda interponer y ser resuelta por la Dirección General o autoridad correspondiente, por lo que el recurso formulado por el actor-apelado, interponiendo la alzada contra los acuerdos del Gobernador civil de Sevilla, que le sancionó por infracción del Reglamento de Ordenación de Transportes, debe ser admitido a

trámite y ser resuelta la alzada, procediendo la confirmación de la sentencia apelada que así resolvió la cuestión planteada, sin que proceda hacer expresa condena en cuanto a las costas de esta apelación.» (*Sentencia de 26 de octubre de 1978, Sala 3.ª, Ref. 3399.*)

XIII. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) *Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción.*

1. *No entra dentro de las atribuciones de la jurisdicción el imponer su criterio sobre el de la Administración, siempre que ésta haya actuado respetando el marco legal.*

«Igualmente ha de rechazarse la pretensión formulada subsidiariamente en la demanda de que, dada la exageración del canon establecido en los acuerdos impugnados, y para el supuesto de que la Sala no acceda a rebajarlo al señalado en el Reglamento tantas veces citado de Roturaciones, sea este Tribunal el que fije el que estime más procedente y adecuado, pues tal petición desconoce el carácter eminentemente revisor de esta Jurisdicción, limitada en su ejercicio a verificar la legalidad o ilegalidad de los actos dictados por la Administración Pública, sujetos al Derecho Administrativo, para confirmarlos en el primer caso o anularlos si infringen de alguna manera el Ordenamiento Jurídico, pero nunca entra dentro de sus atribuciones el convertirse en Administración activa, imponiendo su propio criterio sobre el que la ley confía a los órganos administrativos competentes, siempre que lo apliquen dentro del marco legal, por lo que, visto la carencia de normas vinculadas definidoras del canon a satisfacer en este caso por la entidad concesionaria, hay que reputar a la Administración municipal en libertad para fijar el que estime más adecuado, sin que esta Sala pueda discernir al acierto o desacierto del señalado.» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4544.*)

2. *La naturaleza revisora de la jurisdicción exige únicamente que lo sometido ante ella haya sido previamente planteado ante la Administración y haya sido dictado el correspondiente acto administrativo, aunque por razones formales no se hubiese entrado a resolver la cuestión de fondo.*

«Con igual acierto, la sentencia evita la devolución del expediente a dicha Comisión y entra a resolver la cuestión de fondo planteada, porque tal decisión viene plenamente justificada por las razones de economía procesal y no división de la continencia de la causa que en dicha sentencia se exponen y en contra de ellas no puede prevalecer la invocación que el Ayuntamiento apelante, con postura totalmente superada, hace a la naturaleza revisora de esta Jurisdicción,

pues lo que exige esta naturaleza, en palabras de la sentencia de 4 de mayo de 1977, es que lo sometido ante ella hubiese sido previamente planteado ante la Administración y ésta haya dictado el correspondiente acto administrativo, y en el caso de autos concurren tales condiciones, aunque el acto dictado por la Comisión citada no hubiese, por razones formales, entrado a resolver la cuestión de fondo, pues tal abstención no elimina la realidad de un acto administrativo previo que autoriza a esta Jurisdicción para ejercer con toda plenitud su función revisora dentro de los límites que le señalan los artículos 1 y 37 de su Ley reguladora y entrar en la resolución de la cuestión de fondo sobre la cual la Administración no se pronunció a pesar de haber podido y debido hacerlo.» (Sentencia de 29 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4446.)

3. *Carácter revisor.* El determinar por el Tribunal contencioso-administrativo el correctivo aplicable a un determinado hecho no se opone al carácter revisor de la jurisdicción.

«Los pronunciamientos mencionados son coherentes con la naturaleza de la revisión jurisdiccional, tal como resulta de los artículos 1.º, 40, 41, 83 y 84 de su Ley reguladora, imposible de asimilar al recurso de casación y que requiere distinguir entre total sujeción a Derecho de la actividad administrativa e impugnabilidad de sus actos ante la Jurisdicción solamente excluida cuando Ley formal así lo señale, lo que impide calificar de sustitución jurisdiccional de discrecionales facultades administrativas la declaración de ser la adecuada a los hechos determinantes una típica clase de sanción entre las varias reglamentariamente enumeradas, pues también se halla sujeta a Derecho, como en el caso lo está al principio jurídico de proporcionalidad, la selección cualitativa hecha por la autoridad sancionadora del correctivo aplicable, incluyéndose, consecuentemente, la adecuación jurídica de esa actividad no exceptuada de impugnación, dentro de las funciones que son propias del Tribunal revisor.» (Sentencia de 16 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3688.)

B) *Legitimación.*

1. *Admitida la legitimación en vía administrativa, el Tribunal contencioso puede decretar la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación si se han producido nuevas circunstancias que impliquen la inexistencia actual de legitimación.*

«La Compañía Telefónica Nacional de España impugna, en el presente recurso, acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1976 sobre autorización otorgada para la realización de instalaciones telefónicas, a título de precario, en diversos grupos de viviendas de distintas poblaciones, apareciendo de lo actuado que, mediante convenio concertado entre el Instituto Nacional de la Vivienda y

la expresada Compañía han desaparecido para ésta los intereses económicos en juego al haberse obligado la Administración a costear la infraestructura de las canalizaciones subterráneas a que se refiere el escrito de 17 de octubre de 1977 y cómo estas circunstancias claramente demuestran la inexistencia actual de interés legitimador por parte de la empresa recurrente para ejercer su pretensión en este recurso contencioso-administrativo, es obvio que, conforme a lo dispuesto en los artículos 28 y 82 de la Ley Jurisdiccional, consecuentemente procede declarar la inadmisibilidad del mismo, sin que sea de apreciar temeridad ni mala fe al efecto de una especial imposición de costas.» (Sentencia de 18 de octubre de 1978, Sala 3.ª, Referencia 3328.)

2. Se declara legitimado a un Ayuntamiento para impugnar la orden de clausura de un Juzgado de Primera Instancia con sede en el Municipio de aquél.

«Pese a que exista alguna sentencia aislada que sostenga lo contrario, no puede alegarse con éxito la falta de legitimación de un Ayuntamiento en supuesto como el presente, pues el que un servicio público (y el de Administración de Justicia lo es, en el aspecto que aquí interesa) corra a cargo del Estado, precisamente porque su función corresponde a uno de los poderes básicos del mismo, no quiere decir que su organización y los cambios de ésta no afecten a las necesidades y conveniencias de las entidades locales, influyendo poderosamente en el rango de éstas el que sean o no cabezas de partido judicial, ya que en función de esta circunstancia suelen organizarse otros servicios, motivo por el cual los Ayuntamientos no deben considerarse ajenos a decisiones como la adoptada en las Ordenes ministeriales recurridas, pudiendo por ello tener interés directo en el mantenimiento de un "statu quo" que, como el de la anterior demarcación judicial, reconocía a esa localidad la categoría de sede de Juzgado de Primera Instancia, categoría que se pierde con su clausura; legitimación que para este tipo de supuestos le viene dada en la propia Ley de Régimen Local, ya que en ésta (art. 5.º) tanto a los Ayuntamientos como a las Diputaciones se les reconoce no sólo la competencia para el gobierno y administración de "los intereses públicos peculiares de su territorio", sino facultades representativas "de la integridad de la vida local y de las funciones cooperadoras en los servicios del Estado".» (Sentencia de 9 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4040.)

3. Se reconoce a los usuarios de un servicio público para impugnar un acto administrativo en materia de precios que señala el límite máximo de unas tarifas aunque no las fija en concreto.

(Vid. VII, 2, Ref. 3822.)

4. *Impugnación de reglamentos. Está legitimada una asociación profesional, aunque no se trate de Colegio o Corporación de Derecho público.*

«Aun tratándose de una Asociación profesional y no de un Colegio o Corporación de Derecho público, queda evidentemente incluida dentro de las "demás entidades que ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo" a que el citado precepto se refiere.» (Sentencia de 25 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3351.)

5. *El responsable subsidiario carece de legitimación para impugnar la existencia o inexistencia de la responsabilidad directa, estando únicamente legitimado para discutir el nacimiento o no de la responsabilidad de segundo grado.*

«Por lo que se refiere al primer motivo de impugnación de la sentencia apelada —la existencia en la entidad apelante del necesario y suficiente interés directo para impugnar la calificación jurídica de los hechos que motivaron la sanción a la misma, siquiera su responsabilidad tenga que calificarse de subsidiaria—, la Sala ha de desestimar esta supuesta infracción, toda vez que, al partirse de una responsabilidad subsidiaria y no principal, aquella se encuentra concatenada y subordinada en lo relativo, en cuanto a su nacimiento, desarrollo y extinción a las vicisitudes que experimente la situación jurídica de responsabilidad directa o principal, sin olvidar que también aquella responsabilidad subsidiaria se halla subordinada o condicionada en el mundo procesal a los resultados de la defensa que en torno a la responsabilidad principal o directa disponga el titular de ésta, único investido, en consecuencia, del interés directo viabilizador de su posible anulación —artículo 28, 1, a), de la Ley Jurisdiccional—, mientras que, con referencia a este extremo, el responsable subsidiario queda relegado a la categoría de mero interesado de forma indirecta o refleja y, por ende, carente de legitimación directa, por todo lo cual, al consentir el fallo del Tribunal Económico Administrativo Central el responsable principal —al menos nada se ha demostrado en contrario—, con su consiguiente firmeza para él, la única actividad procesal de la empresa apelante quedaba circunscrita no a combatir la existencia de la infracción ni su calificación procesal, sino a desvirtuar el posible error cometido por el citado Tribunal al apreciar la relación de dependencia del responsable directo con la entidad apelante, o que la infracción cometida por aquél no fuera en el ejercicio de sus funciones de dependencia con éste, pero nunca para desvirtuar los hechos que habían sido consentidos por el responsable o responsables directos al no interponer (nada se ha demostrado) contra ellos recurso alguno.» (Sentencia de 20 de noviembre de 1978, Sala 3.ª, Ref. 3710.)

C) *Objeto. Impugnabilidad de los actos de iniciación de procedimientos administrativos cuando por su propia naturaleza incidan directamente y de forma negativa en el derecho de los administrados.*

«No todos los actos de iniciación de procedimientos administrativos merecen la misma conceptualización a efectos de su impugnación procesal, dado que por la propia naturaleza de los mismos pueden incidir negativamente en el derecho de los administrados (predeterminando situaciones jurídicas posteriores; verbigracia: convocatorias de oposiciones, concursos y licitaciones, etc.) y en tal sentido no puede negarse en tales casos a los actos que acuerdan la iniciación, el carácter o conceptualización de los actos principales susceptibles de ser residenciados jurisdiccionalmente cuando el acto o resolución dictado infrinjan "per se" el Ordenamiento, características que cabe atribuir al primer apartado del acuerdo de 29 de diciembre de 1971, ya que con el pretexto de acordar el traslado o nueva ubicación de determinados servicios municipales en las proximidades del Colegio Nacional Comarcal "Las Revoltas" de hecho suponía la alteración o cambio de la capitalidad del Municipio (al trasladar la Casa Consistorial) sin abrir expediente alguno, o sea al margen del procedimiento legalmente establecido y sin contar con la precisa autorización administrativa, extremos suficientes para entender que tal declaración de voluntad tiene o merece la conceptualización de principal, a la vez que su ilegalidad resulta manifiesta por haberse dictado prescindiendo totalmente del procedimiento establecido.» (Sentencia de 27 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4391.)

D) *Procedimiento: remisión del expediente administrativo. Si bien el expediente ha de remitirse original y no en fotocopia, como no han sido impugnados los distintos documentos que lo integran tienen la misma eficacia que si hubieran aportado originales.*

«Los defectos de forma atribuidos por la recurrente al expediente administrativo no pueden producir la anulación del acto combatido, pues aparte de que no son defectos formales, sino más bien irregularidades en la remisión del expediente, no han causado indefensión a la actora, requisito exigido por el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo para producir la anulabilidad, y si bien es verdad que el expediente ha de remitirse original y no en fotocopia, como no han sido impugnados en su autenticidad o exactitud los distintos documentos que lo integran, tienen la misma eficacia que si se hubieran aportado originales, y en cuanto a los particulares que faltan en el expediente, según la recurrente, no pidió que fuera completado antes de formular la demanda, como autoriza el artículo 70 de la Ley Jurisdiccional, ni tampoco ha solicitado su incorporación al pleito en el periodo probatorio, por lo que esta acusación es inoperante en este momento procesal y como, por otra parte, los elementos que obran en el expediente administrativo han sido bastantes para

alcanzar su fin y el recurrente se dio por enterado del acuerdo pese a la defectuosa notificación del acto recurrido e interpuso el recurso correspondiente, no procede estimar la anulabilidad por defectos formales.» (Sentencia de 30 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3991.)

XIV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

A) Requisitos: teoría general.

«Tal como ha declarado la jurisprudencia —sentencias de 23 de enero y 22 de mayo de 1970, 23 de enero y 9 de junio de 1976, etc.— no es posible hoy, en nuestro sistema, exigir para la viabilidad de la pretensión indemnizatoria de daños y perjuicios la concurrencia de los requisitos clásicos: realidad del daño, culpa o negligencia y relación de causa a efecto, sino que una exégesis razonable del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico, en armonía con lo preceptuado por el artículo 121 y concordantes de la Ley de Expropiación Forzosa y doctrina jurisprudencial reiterada, sólo impone para configurar la responsabilidad que se acredite: a) la efectiva realidad de un daño evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas; b) que el daño o lesión patrimonial sufrido por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto sin intervención extraña que pudiera influir, alterando, en el nexo causal, y c) que no se haya producido fuerza mayor —sentencias de 23 de enero de 1970 y 9 de junio de 1976 y artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico—; o sea que en la terminología usada por la jurisprudencia se exige una actuación administrativa, un resultado dañoso y relación de causa a efecto entre aquella y ésta, incumbiendo su prueba al que reclama e incumbiendo a la Administración la carga referente a la fuerza mayor cuando se alegue existencia como causa de exoneración —sentencias de 15 de febrero de 1968, 14 de octubre de 1969, 28 de enero de 1972, etc.—» (Sentencia de 4 de octubre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 3319.)

B) Acción de responsabilidad: procedimiento. A pesar de que el particular reclamante ejercita una vía procedimental no adecuada para exigir la responsabilidad de la Administración, como es la reclamación previa al ejercicio de acciones civiles, el Tribunal Supremo estima el recurso contencioso interpuesto contra la desestimación de dicha reclamación previa, considerándola como una denegación presunta en vía gubernativa.

«Cuando se formula la reclamación por la accionante ante el Ministerio del Ejército lo es para ser resarcida de los daños sufridos en el vehículo de su propiedad con motivo del accidente objeto del presente recurso como trámite previo al ejercicio de la acción civil

correspondiente y, por tanto, para que se considere esta reclamación en dicha vía administrativa, pero el citado Ministerio la resuelve denegándola en base de que la parte reclamante no ha elegido la vía adecuada por ser aplicable la normativa del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y por ello es incompetente la jurisdicción ordinaria e improcedente la reclamación previa a la judicial en vía gubernativa, que sólo procede cuando es aplicable el artículo 41 de dicha Ley, con lo cual resulta que esta resolución ministerial, al desestimar tal reclamación, hay que entender que ello implica una denegación presunta en vía gubernativa, pues si no, debió acceder a dicho pedimento y al no hacerlo así entonces en vez de dar por agotada dicha vía gubernativa como trámite previo a la judicial ordinaria, que era lo que procedía, se limita a declarar la incompetencia de la jurisdicción ordinaria elegida, aunque prescindiendo en cambio de resolver expresamente sobre la procedencia o no de la reclamación solicitada, como era obligado pronunciarse previamente en este caso.

«En definitiva, son atribuibles a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa las cuestiones que se suscitan referidas en general a la responsabilidad patrimonial de la Administración de acuerdo con el artículo 3.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956 y también a virtud de la extensión otorgada a esta jurisdicción por el artículo 4.º de la misma Ley, que abarca las decisiones que más o menos relacionadas con el orden administrativo tengan conexión con un recurso de esta naturaleza y más aún por el amplio contenido que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo en numerosas sentencias ha dado a la responsabilidad objetiva de que aquí se trata, lo cual viene a demostrar la procedencia de resolver en este caso tal reclamación, puesto que las normas de nuestro ordenamiento jurídico que con carácter general regulan el tema de la cobertura patrimonial de los administrados por responsabilidad de la Administración, dan por supuesto que el interesado acuda primeramente a la propia Administración en reclamación de su pretendido derecho, siendo por lo demás absolutamente lógico que entonces la misma Administración pueda admitir si procediese la pretensión indemnizatoria y sin que fuera preciso seguir entonces adelante con respecto a la jurisdicción competente en definitiva para resolverla, o en caso de negar su procedencia dar por agotado el trámite gubernativo previo a la vía judicial correspondiente.» (Sentencia de 8 de noviembre de 1978, Sala 4.ª, Ref. 4039.)

Avelino BLASCO ESTEVE
 Jorge NONELL GALINDO
 Joaquín TORNOS MAS

