

II. NOTAS

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) *Decreto-ley*. B) *Costumbre*. 1. Valor en el Derecho administrativo. 2. Valor del precedente administrativo.—II. ACTO: A) *Naturaleza*: 1. Reglamento y acto administrativo. 2. Convocatoria de oposiciones: acto administrativo general. B) *Notificación defectuosa: no siempre es nula*. C) *Suspensión*: 1. Procede la misma si la Administración no alega un interés público específico oponible. 2. Procede la misma si el acto administrativo causa daños de «muy difícil y problemática determinación». 3. Para denegar la suspensión debe valorarse su incompatibilidad con el interés público. D) *Revisión de oficio. Aplicación del artículo 112 de la LPA.*—III. CONTRATOS: A) *Naturaleza*: 1. Arrendamiento de obra: naturaleza administrativa. 2. El contrato administrativo se equipara al contrato de adhesión. 3. Cuasicontrato: gestión de negocios ajenos. B) *Cumplimiento. Suspensión: extensión de la indemnización al contratista*. C) *Revisión de precios en las Corporaciones locales.*—IV. BIENES PATRIMONIALES: *Subasta de enajenación: Impugnación del pliego de condiciones.*—V. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO: A) *Intervención administrativa*: 1. Deber constitucional de su protección. 2. Diversos tipos de intervención administrativa. B) *Gastos de conservación.*—VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA: *Reversión*. 1. Procede la misma en el caso de haberse fijado el justiprecio de mutuo acuerdo. 2. En expropiación por traslado de poblaciones.—VII. ORGANIZACIÓN: *Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona: naturaleza jurídica.*—VIII. ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Suspensión de acuerdos.*—IX. SERVICIO PÚBLICO: A) *Usuário. Derecho a la prestación*. B) *Concesionario. Posición jurídica*. C) *Tarifas. Finalidad de su revisión.*—X. POLICÍA: *Actividad reglada.*—XI. LIBERTADES PÚBLICAS: *Ley de 26 de diciembre de 1978. Ambito de aplicación.*—XII. SANCIONES: A) *Orden público. Interpretación restrictiva de este concepto*. B) *Procedimiento sancionador*: 1. Pliego de cargos. 2. Carga de la prueba. C) *Prescripción. Momento del cómputo inicial*. D) *Multa. Proporcionalidad de la cuantía.*—XIII. URBANISMO: A) *Régimen de la propiedad*: 1. Indemnización por limitación de imposible distribución. 2. Carácter de derecho subjetivo constitucional de la propiedad privada. 3. Régimen del suelo y Registro de la Propiedad. B) *Planificación*: 1. Suspensión de licencias. 2. Aprobación definitiva de los planes. C) *Zonas de interés turístico. Interpretación finalista de la normativa especial*. D) *Edificación forzosa*. E) *Visado colegial.*—XIV. PROCEDIMIENTO: A) *Iniciación*. B) *Audiencia al interesado.*—XV. RECURSO ADMINISTRATIVO: A) *«Reformatio in pejus»*. B) *«Solve et repete».*—XVI. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: A) *Legitimación corporativa*. B) *Competencia de los órganos jurisdiccionales.*

I. FUENTES

A) *Decreto-ley. La convalidación por el Congreso de un Decreto-ley puede ser un «vehículo de interpretación auténtica del texto constitucional».*

«Dentro del tema de fondo que deja ya expedito el enjuiciamiento, el rechazo del cómputo operado por la Sala de Primera Instancia, es

claro que la suspensión acordada por el Gobierno Civil de Vizcaya del acuerdo municipal del Ayuntamiento de Lejona sobre nueva denominación de sus calles, al amparo del artículo 306 del Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, *choca, en cuanto a los elementos de juicio que obran en las actuaciones, con el principio de autonomía de los Municipios proclamado en el artículo 140 de la Constitución de España; igualmente con el 101, a), de la Ley de Régimen Local, intepretado conforme al Real Decreto-ley de 16 de enero del año en curso, que, aunque no estuviese en vigor en la fecha de suspensión del acuerdo de autos, es un vehículo de interpretación auténtica del texto constitucional al haberse confirmado este Real Decreto-ley por las propias Cortes Españolas el 3 de marzo actual y que limita las facultades de la Administración del Estado en cuanto a la suspensión de los actos de las Corporaciones locales, entre otros supuestos, en los que infrinjan las leyes, circunstancia que no sólo no se da en el recurso, sino que no puede darse, ya que la norma revisada como aplicable es un artículo reglamentario enfrentado a un texto legal.» (Sentencia de 23 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1344.)*

B) Costumbre.

1. Su valor en el Derecho administrativo.

«Los recurrentes discuten la legalidad del artículo 13 del Real Decreto objeto de la litis, acudiendo a la costumbre—pues ninguna disposición legal ha prohibido hasta ahora que se vendan pasteles y bollos en el mismo sitio que se vende pan—y al principio general de derecho *ad impossibilia nemo tenetur* al establecer un requisito de cumplimiento imposible: el de envolver y etiquetar los pasteles uno a uno; invocación improcedente, pues no se ha probado la existencia de una costumbre *extra legem* que exija esa materia en defecto de Ley aplicable, sino que, al contrario, se observa que en el Decreto impugnado se establecen unas nuevas reglas en el comercio de esos productos, coherente con la contingencia y variabilidad del sistema normativo escrito del Derecho administrativo, y es de carácter esencial de la costumbre el ser una fuente subsidiaria del Derecho que, según el artículo 1.º del Código Civil regirá "en defecto de Ley", es decir, a falta de Ley exactamente aplicable al punto controvertido; razonamientos que también encajan en ese alegado aforismo *ad impossibilia nemo tenetur*, que carece de valor ante el problema concreto de la jerarquía de las normas, en función autónoma de fuente subsidiaria del Derecho, pues aun dándole la máxima amplitud sólo tendría un significado informador, con posible utilización interpretativa de las demás normas; de donde resulta claro la legalidad del artículo 13 citado.» (Sentencia de 10 de junio de 1981, Sala 3.ª, Ar. 2455.)

2. Valor del precedente administrativo.

«Lo pretendido por el particular, legalización de la planta añadida, supone la construcción de un edificio compuesto de sótano, planta baja y siete plantas, que en su consideración global (altura y volúmenes) cabe dentro de las previsiones del Ordenamiento de 1953 (y de las previsiones iniciales del plan propuesto por el Ayuntamiento) y es coincidente con la propia actuación del Ayuntamiento en la calle al otorgar licencias de construcción a otros propietarios (las fincas números 7, 16, 19, 27, 47, 53 y otros tres sin número o no consta) para levantar edificios (al menos tres son posteriores a abril de 1972) con mayor número de plantas y volúmenes que el edificio de autos, porque indudablemente *el precedente administrativo*—artículo 2.º del Reglamento de Servicios y preceptos concordantes—supone aquí un soporte muy importante como apoyatura del principio de igualdad que legitima sobradamente (no existe, como dejamos dicho, vulneración constatable del principio de legalidad) lo instado por el propietario-actor, lo cual supone, en definitiva, dejar sin soporte legal las decisiones municipales contenidas en los acuerdos de 22 de julio y 16 de septiembre de 1975 sobre infracción urbanística, cometida por el actor al construir o adicionar una planta al edificio en construcción en la calle de Benito Corbal, 41, de la ciudad de Pontevedra, por ser legalizable la planta añadida en base de las razones que se expresan más arriba.» (*Sentencia de 28 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1862.*)

II. Acto

A) Naturaleza.

1. Distinción reglamento y acto administrativo. Consecuencias jurídicas.

«Disposición general equivale a precepto de carácter general con categoría inferior a la Ley, teniendo una finalidad normativa e integrándose con mayor o menor rango en el ordenamiento jurídico, en tanto que los actos administrativos tengan por destinatario un solo sujeto o una pluralidad de ellos, siempre persiguen una finalidad particularizada, diferenciación entre disposiciones generales y actos administrativos que aparece también reflejada en otros preceptos de la Ley Jurisdiccional en relación con las formas de impugnación de unas y otros, legitimación para interponer los correspondientes recursos, competencia para conocer de los mismos y requisitos necesarios para que produzcan efectos jurídicos, que es la que aquí interesa, pues cuando se trata de disposiciones generales es suficiente su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración

del Estado, publicación que también es suficiente, de conformidad con el artículo 46, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuando se trate de actos administrativos destinados a una pluralidad indeterminada de sujetos, mientras que los actos individuales y los plurales en que los sujetos sean determinados deberán notificarse personalmente, de acuerdo con el artículo 80, 3, del mismo texto legal, que se sustituye por el anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento y "Boletín Oficial del Estado" o de la provincia cuando se trate de personas desconocidas o de domicilio ignorado; de lo expuesto se deduce que en este caso, por tratarse de actos administrativos que aprobaron como sistema de actuación el de cesión de viales con una compensación mediante una indemnización sustitutiva, así como las cuentas en que se individualizaba su importe, nos encontramos con un acto administrativo plural, referido a sujetos determinados y con domicilio conocido, para cuya eficacia era absolutamente necesaria su notificación personal.» (Sentencia de 20 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2109.)

2. *Distinción acto y reglamento. La convocatoria de oposiciones es acto administrativo.*

«Un atento examen del contenido de las Ordenes ministeriales impugnadas, de 30 de noviembre de 1978 y 16 de febrero y 26 de marzo de 1979, persuade de que aquél se reduce a la convocatoria de sendos concursos-oposiciones para proveer plazas de profesores agregados de Universidad, en turno libre, respecto a diversas disciplinas que se detallan en los respectivos anexos, constituyendo así un mero acto iniciador del citado procedimiento selectivo, cual es el de convocatoria a quienes aspiren al desempeño de tal función docente por hallarse en posesión de los requisitos exigidos para el acceso a la misma; es decir, la pluralidad e indeterminación de sus destinatarios no es, en modo alguno, índice del carácter normativo de tal acto de apertura del procedimiento de selección, sino que únicamente confiere a la resolución o acto el carácter de acto administrativo general. Por otra parte, nada aparece en las referidas Ordenes de convocatoria que haga pensar en una regulación con voluntad de permanencia (criterio de la consunción) ni tampoco que altere de alguna forma el ordenamiento jurídico preexistente (criterio de la inserción en el ordenamiento u "ordinamentalista"), pues el único punto en que esto último se produce reviste un carácter mínimo y es ajeno por completo a la perspectiva de la impugnación de los demandantes, ya que se trata de la modificación de la norma cuarta de las Ordenes ministeriales de 12 de marzo y 27 de junio de 1974 en lo concerniente a la tasa por derechos de formación de expediente, que se ve incrementada hasta un importe de 150 pesetas. En conclusión, pues, ha de reiterarse la reciente posición jurisprudencial que atribuye a las convocatorias de concursos y oposiciones la categoría de meros actos administrativos, rechazando les convenga la de disposición reglamentaria, criterio del

que es exponente la sentencia de esta Sala de 21 de junio de 1976 con cita de otras varias, y ello conduce, en contra de lo explícitamente mantenido en la demanda por los actores, a que la impugnación de tales actos administrativos debió residenciarse ante la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional, con base en los preceptos legales antes citados, produciéndose de tal modo la incompetencia de este Tribunal para conocer sobre la materia, de conformidad al artículo 8.º, 2, con la consiguiente inadmisibilidad del recurso, fundada en el apartado a) del artículo 82, ambos de la Ley de esta Jurisdicción.» (Sentencia de 20 de mayo de 1981, Sala 5.ª, Ar. 1905.)

B) *Notificación defectuosa. No siempre debe declararse nula.*

«Por si ello fuera poco, a los folios 38 y 56 constan un escrito y otra comparecencia del recurrente, en los que bien a las claras se demuestra que sabía, conocía y aceptaba la declaración de ruina inminente parcial, por lo que es de aplicar la doctrina expuesta en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1970, que aceptó la siguiente consideración de la apelada: "que no es posible declarar con carácter absoluto la nulidad de todas las notificaciones defectuosas, pues también es de tener presente el interés público, la seguridad jurídica y la del tráfico jurídico, cuyos principios demandan que no se demore la eficacia de los actos administrativos y se paralice su firmeza si no es por causa justificada, como lo es la defensa y garantía de los administrados de buena fe, pero no el arbitrio de los particulares que conscientes del error cometido por la Administración, o bien ignorantes de él, pero habiendo decidido consentir el acto notificado, sin embargo posteriormente pretenden su anulación al socaire de tal error, conocido tiempo ha, e intrascendente para su defensa en virtud de su libre aquietamiento a la decisión administrativa adoptada.» (Sentencia de 19 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2202.)

C) *Suspensión.*

1. *Procede la suspensión cuando el acto provoca la privación de ingresos y el desprestigio del administrado, y más aún si la Administración no alega un interés público específico que pueda oponerse a la suspensión.*

«La solicitud de suspensión del acuerdo de la Dirección General de Tráfico por el que se confirmó el de la Jefatura Provincial de Madrid, revocatorio de la autorización de funcionamiento de la Escuela Particular de Conductores de la que era titular el recurrente, se funda en que el cierre de la misma implicaría para éste la privación de los ingresos con los que atendía a la apremiante necesidad de su subsistencia y supondría su desprestigio y la interrupción del curso para los

alumnos, daños en principio de difícil reparación, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, es pertinente la suspensión pedida, máxime cuando ni siquiera se ha aducido un interés público de singular trascendencia que a ella se oponga; sin que proceda la constitución de la caución prevista en el artículo 124 de la propia Ley, porque no se ha precisado la contingencia de los perjuicios a que el precepto se refiere.» (*Auto de 13 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1836.*)

2. *Se acuerda la suspensión por causar el acto administrativo daños y perjuicios de «muy difícil y problemática determinación». Se exige caución de 500.000 pesetas.*

«De los datos aportados a esta pieza separada resulta que el acto administrativo, cuya suspensión de ejecución se solicita, acuerda la demolición de obras que el Ayuntamiento estima haber sido efectuadas en el local destinado a cinematógrafo, sito en el número 26 de la calle del General Mola, hoy Príncipe de Vergara, de esta capital, sin que conste cuáles son las obras concretas cuya demolición se ordena ni si éstas han sido efectivamente concretadas, y tal indeterminación hace factible que la ejecución del acto administrativo entrañe paralización de la actividad de sala de exhibición de películas a que se dedica dicho local, uno de los más importantes y concurridos de la ciudad, y ello daría lugar a que se produjeran daños y perjuicios de muy difícil y problemática determinación y, por consiguiente, reparación, que hace procedente acordar la suspensión solicitada de conformidad con lo establecido en el artículo 122, 2, de la Ley de esta Jurisdicción, previa la constitución y acreditamiento en autos de la caución de 500.000 pesetas, que se estima suficiente a los efectos prevenidos en el artículo 124 de la misma Ley.» (*Auto de 20 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2110.*)

3. *No es criterio decisivo para no acordar la suspensión la posible reparación económica, debiendo, en cambio, valorarse la incompatibilidad de la suspensión con el interés público.*

«Del artículo 122-2 de la Ley de esta Jurisdicción, que dispone que procederá la suspensión de la ejecución del acto objeto del recurso cuando tal ejecución hubiese de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil y de la exposición de motivos de la expresada Ley, que en su capítulo V, apartado 7, párrafo 2.º, declara que *al juzgar sobre la procedencia de la suspensión se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público la exija para otorgarla con mayor o menor amplitud, según el grado en que tal interés esté en juego, sin que quepa excluir, sin más, la dificultad de la reparación por la circunstancia de que el daño o perjuicio que pueda derivar de*

la ejecución sea valorable económicamente, se desprende que para acordarla o denegarla debe el Tribunal tener en cuenta todas las circunstancias que en cada caso concurren y entre ellas, naturalmente, la mayor o menor trascendencia del interés público que pueda resultar afectado por la suspensión y los mayores o menores obstáculos o inconvenientes, para determinar el montante económico de los perjuicios que se puedan ocasionar al administrado con la ejecución, doctrina que aplicada al caso de litis conduce a acceder a la suspensión solicitada, pues, por una parte, la ejecución de los acuerdos recurridos de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, en cuanto ordenan la *demolición del vallado y de diversas construcciones existentes en la finca de la apelante y la reconstrucción de dicho vallado en la alineación oficial, dejando parte del terreno fuera del mismo, supone, además del desembolso económico que la realización de las obras ordenadas lleva consigo, la pérdida, por lo menos de la posesión —cuando no de la propiedad—, de dicha porción de terreno excluida del vallado sin indemnización previa, pérdida que implica un perjuicio muy difícil de valorar para el supuesto de anularse los acuerdos recurridos y, por otro lado, nada consta en las actuaciones que permita afirmar que el interés público afectado sea incompatible con la suspensión.» (Auto de 20 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Aranzadi 2112.)*

D) *Revisión de oficio. Improcedencia cuando por transcurso del tiempo resultare contraria a la equidad, el derecho de los particulares o las leyes.*

«Por lo dicho tiene pleno sentido lo declarado en la sentencia de 10 de diciembre de 1967 (a contrario sensu) al proclamar que "no habiendo adquirido derecho alguno los interesados..., los cuales sólo tendrían una expectativa de derecho, la Administración puede y aun debe anular, a instancia del interesado o de oficio, los actos administrativos, cuando se ha infringido una Ley o un Reglamento, velando por la pureza del procedimiento"; por otra parte, no puede echarse en olvido lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo (incluido en el cap. I del título V, sobre revisión de oficio de los actos administrativos), impidiendo el ejercicio de las facultades de anulación y revocación cuando por prescripción de las acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes; precepto que constituye un claro mentis al apotegma "quod nullum est non potest tractus tempore convalescere", y que ha sido confirmado por la jurisprudencia—sentencia de 22 de abril de 1971—; jurisprudencia que no ha dudado en aplicar esta doctrina a los actos nulos de pleno derecho —sentencia de 29 de abril de 1974—.» (Sentencia de 11 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2039.)

III. CONTRATOS

A) *Naturaleza.*

1. *Criterios para determinar la naturaleza administrativa de un contrato de arrendamiento de obra: incorporación de una instalación a un bien de dominio y servicios públicos.*

«Resulta, por lo tanto, primordial determinar la naturaleza del contrato y, a partir de ella, la consistencia de las prestaciones a cargo del contratista; ante todo, y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 55 y 237 del Reglamento General de Contratación, *deben destacarse las calificaciones de "contrato de obra" y de "suministro", pese a la terminología empleada en la escritura pública de 13 de abril de 1972, ya que, como es sabido, son el contenido y la causa de un negocio lo que determina su naturaleza; en cuya perspectiva, y atendidos estos datos, puede llevarse a la conclusión de que se trata de un contrato de compraventa o, incluso, de un contrato de obra, puesto que el montaje constituye prestación esencial del contratista, pero no en el sentido específico de contrato de obra pública, sino en el de arrendamiento de obra previsto en los artículos 1.588 y siguientes del Código Civil, cuyo carácter administrativo se deduce de la finalidad e interés general, así como del destino—incorporación a un bien de dominio y servicio público—del material e instalación que se obliga la contratista, por lo cual su régimen jurídico es el previsto en el artículo 18 de la Ley de Contratos del Estado y en el artículo 4 del Reglamento General de Contratación.» (Sentencia de 11 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1834.)*

2. *Configuración de los contratos administrativos como contratos de adhesión en los que el particular no tiene otra opción que aceptar el proyecto, presupuesto y pliego de cláusulas establecidos por la Administración. Tal aceptación constituye el momento de concertación del contrato.*

«No puede olvidarse que los contratos administrativos son contratos de adhesión, en los que al contratista particular, en los de Obras Públicas, no le cabe otra opción que admitir el proyecto, presupuesto y pliegos de condiciones económico-administrativas que la Administración establece para regir en la subasta; segundo, porque como la propia parte demandada expresamente reconoce en el hecho segundo de su contestación a la demanda, el proyecto técnico y pliego de condiciones económico-administrativas que habrían de servir de base para la subasta, fue aprobado por el Decreto de la Presidencia número 162, de 1974, de 26 de abril—folios 107 vuelto y siguientes del expediente

administrativo—; tercero, que dicho proyecto técnico y pliego de condiciones aprobados no son, en definitiva, otra cosa que una oferta que la Administración hace a los particulares, es decir, una declaración de voluntad a través de la cual patentiza las condiciones en que ella concertaría el contrato que saca a subasta; cuarto, porque en plica cerrada y sellada—folio 180 y siguientes del expediente—presentada en la Diputación Provincial el día 2 de julio de 1974, el hoy actor aceptó dicho proyecto, presupuesto y condiciones ofertadas, comprometiéndose a ejecutar la obra en las condiciones económicas que consignaba; quinto, que por dicha aceptación, expresión inequívoca de voluntad del contratista particular, al conjugarse con la oferta de la Administración, quedó concertado el contrato, pues desde dicho momento concurrían los requisitos que lo integran, es decir, consentimiento de los contratantes, sujeto cierto y causa; sexto, que el artículo 6, 1, del Decreto de 1974, y como antes dijimos, *se está refiriendo a los contratos de obra concertados con anterioridad a su promulgación, y no a contrato perfeccionado, y ambos son dos momentos perfectamente diferenciados en la génesis de todo contrato, que no pueden en modo alguno confundirse ni identificarse*, como por la Diputación demandada en la solución que postula se hace; y séptimo, que es claro de los razonamientos anteriores que el contrato de obras objeto de este recurso quedó concertado en 2 de julio de 1974, es decir, con anterioridad, siquiera fuese de un solo día, a la promulgación del Decreto de 31 de mayo de 1974, el que, por ende, le resulta aplicable.» *(Sentencia de 10 de marzo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1263.)*

3. *Cuasicontrato. Se admite la teoría de la gestión de negocios ajenos para obtener el cobro de las obras realizadas a favor de la Administración.*

«El primer punto a resolver ha de ser la calificación jurídica que merezcan y haya de atribuirse a los hechos recogidos en los apartados a) y b) del considerando precedente, constitutivos de la base de toda la cuestión planteada, y ese juicio valorativo en derecho nos conduce de modo inevitable a estimar que mediante la realización de aquéllos por parte de la Administración y del recurrente surgió entre ambos un nexo obligacional de tipo bilateral y de carácter administrativo por el destino público de la obra cuyo proyecto constituía el objeto de esa relación jurídica, y si ese vínculo surgió sin haberse guardado por la Administración las formalidades propias de la contratación administrativa y la observancia del ritualismo debido, eso no puede acarrear, como se pretende, la ineficacia absoluta y carencia total de efectos, en primer lugar, por no haberse denunciado tal presunta nulidad hasta mucho tiempo después de concluido, entregado, discutida la ejecutividad del proyecto y desistida su ejecución, por lo que nunca obró el arquitecto autor de aquél contra alguna

decisión de la Administración en tal sentido, y en segundo lugar, por oponerse a ello obstáculos jurídicos tan insalvables como los principios generales siguientes: aquel que por similitud con la prohibición de beneficiarse de las cláusulas oscuras de un contrato a quien hubiese ocasionado la oscuridad (art. 1.288 del Código Civil) o alegar la persona capaz la incapacidad de aquel con quien contrató (art. 1.302 del mismo texto legal), impide invocar a su favor el motivo de nulidad que haya originado con su proceder; el de la buena fe exigido en el cumplimiento de los derechos, consagrado como norma de general aplicación a todo el ámbito de las relaciones jurídicas por el artículo 7 del Código Civil y constantemente proclamado por la jurisprudencia de esta Jurisdicción, con su manifestación bilateral del comportamiento debido y esperado en el cumplimiento de aquéllas; y asimismo la doctrina del enriquecimiento injusto que, recogida de esa esfera por la jurisprudencia de todos los órdenes, ha llegado a encontrar consagración legal concreta en nuestras reglas de conflicto (art. 10, 9, del Código Civil); por otra parte, la mayoría de la doctrina admite la existencia en el campo del Derecho administrativo, de fuentes de obligaciones no contractuales, al amparo del concepto de gestión de negocios ajenos, en este caso de la Administración, con base en el apuntado enriquecimiento sin causa, que como una de las obligaciones que se contraen sin convenio, reconoce nuestro Código Civil, otorgando al gestor acción de resarcimiento de los gastos necesarios y útiles y de los perjuicios sufridos en el ejercicio de su cargo (art. 1.893 del Código Civil), postura ésta aceptada además por la jurisprudencia de esta esfera jurisdiccional y de la que son exponente reciente las sentencias de 22 de enero de 1975, 21 de abril de 1976, 11 de octubre de 1979 y 29 de octubre de 1980, y que contribuye al mantenimiento de la exigencia social trascendente de la seguridad jurídica.

Por consecuencia de todo lo expuesto, no resulta necesario acudir a la vía indemnizatoria prevista en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado para la efectividad del resarcimiento perseguido, por entender que sus previsiones responden a eventualidades de otro tipo y, por tanto, resulta intrascendente el problema de si ha transcurrido el plazo del año previsto en el mismo para el ejercicio del derecho que consagra, la forma de su cómputo y su naturaleza y dentro del ámbito de los principios generales del Derecho privado; al que cabe acudir de acuerdo con lo previsto en el artículo 4, 1.ª, de la Ley de Contratos del Estado, la acción de reintegro no ha prescrito, ni aun acudiendo a las llamadas prescripciones cortas, dentro de las cuales parece encontrar su encaje en el apartado 1.º del artículo 1.963 del Código Civil, que señala el plazo de tres años.» (*Sentencia de 25 de junio de 1981, Sala 3.ª, Ar. 2483.*)

B) *Cumplimiento. Suspensión de obras. La indemnización al contratista debe incluir el coste financiero de los créditos afrontados por éste.*

«Las especiales circunstancias concurrentes en este contrato permiten atribuir al contratista una gran muestra de buena fe (cumplimiento en forma correcta de lo convenido y ampliado en situación difícil como consecuencia de la extraordinaria subida de los precios a lo largo de 1973, etc.) que avalan la aplicación—como criterios interpretativos complementarios—de los principios o reglas de la equivalencia, buena fe, etc., como soportes de la indemnización pretendida, en cuanto que la misma es precisa para mantener la equivalencia de las prestaciones como expresión del principio de regularidad y precisión jurídica recíprocitorias—sentencias de 27 de abril de 1974 y 2 de enero de 1979, etc.—, gravemente alterada, en este caso, ya que las previsiones que predeterminaron la oferta (y transcurridos los meses de paralización por inactividad de la Administración) se vieron incididas por unos incrementos de precios muy superiores a los normales que agravaron de forma importante la situación del contratista que por culpa de la Administración no pudo aprovechar la relativa estabilidad de precios en el primer período de ejecución a partir de la data inicial prevista; y si esta paralización material (equiparable a la suspensión) es encuadrable, por su extensión, en el artículo 49 de la Ley, la consecuencia no puede ser otra que la de proclamar la indemnización del contratista con la consiguiente declaración de responsabilidad de la Administración para evitar, en fin, un auténtico enriquecimiento sin causa.

El tema de la fijación del importe de los daños se difiere al período de ejecución de sentencia, y si bien—como regla—la indemnización ha de cubrir el desequilibrio económico producido en la fase de ejecución del contrato por los nuevos precios o costes, esto es, la diferencia entre el coste de la obra a los precios pactados y el coste real, más las partidas que legalmente sean procedentes (art. 68 del Reglamento), sin embargo, esta indemnización debe circunscribirse a la obra contemplada en el proyecto y presupuesto que sirvieron de base a la adjudicación y contrato por un importe de licitación de 46.728.022,85 pesetas (mayor coste que tuvo que soportar el constructor como consecuencia de las paralizaciones o retrasos sufridos), no al exceso de obra (modificación o mejora del proyecto desde tal cifra a los 95.609.431 pesetas), ya que la ampliación, mayor volumen o calidad fue consecuencia de sugerencias del Patronato, órdenes de la dirección de la obra y aceptación del constructor, previa conformidad con el precio de las nuevas unidades a realizar y que la insuficiencia del expediente aportado impide a la Sala una cabal valoración; todo ello sin perjuicio de incluir en la liquidación el coste financiero de los créditos afrontados por el contratista para suplir las dificultades que se pre-

sentaron por el coste de la obra en razón del mayor volumen e incrementos de precios añadidos por el retraso. Y sin olvidar, por otro lado, la baja del tipo de licitación que conforma la adjudicación.» (Sentencia de 12 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2042.)

C) *Revisión de precios. En los contratos de las Corporaciones locales procede la revisión de precios cuando lo solicite el contratista o lo acuerde la Corporación, no pudiendo exigirse la concurrencia simultánea de ambos requisitos.*

«A idéntica conclusión se llega por aplicación del tan mencionado Decreto de 31 de mayo de 1974, puesto que en su artículo 6 se declara aplicable la revisión de precios, a petición de los contratistas y cuando así lo acuerden las Corporaciones locales afectadas, a los contratos de obras concertadas con anterioridad a su promulgación, en la forma prevista en la disposición transitoria 1.ª del Decreto-ley de 4 de febrero de 1964, y la interpretación lógica de tal artículo lleva a la conclusión de que son dos los supuestos en que debe prosperar la revisión, una cuando así lo solicitaren los contratistas y otra cuando así lo acordasen las Corporaciones, pues de entender que ambas circunstancias habían de darse conjuntamente, se llegaría a la conclusión de que las posibilidades de revisión quedaban al arbitrio de las Corporaciones locales, con evidente infracción del artículo 1.256 del Código Civil, que debe regir como legislación supletoria del Reglamento de Contratación, postura ésta que es idéntica a la transitoria primera del Decreto-ley de 4 de febrero de 1964, en la que se admite la revisión de precios a los contratos licitados con anterioridad a su fecha, ha de ser solicitado por el contratista.» (Sentencia de 1 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1808.)

IV. BIENES PATRIMONIALES

Subasta de enajenación.

La impugnación del pliego de condiciones que debe regir una subasta de enajenación de bienes municipales no impide la posterior participación en la misma por parte del recurrente.

•Precisamente la interposición de este recurso contencioso-administrativo está evidenciado—como el propio señor de M. afirmó al absolver la posición 5.ª de las que fueron propuestas en confesión judicial—en constante voluntad de no aceptar unas cláusulas que desde el primer momento ha reputado ilegales, pero, como es natural, ello no impedía que tomase parte en la subasta sujetándose al modelo

de proposición oficial, ya que de otro modo, caso de no prosperar su recurso, se hubieran podido ver perjudicados sus legítimos intereses; *no es aplicable al caso el criterio general de que al tomar parte en una subasta se aceptan los términos del pliego de condiciones, pues obviamente esto sólo sucederá en el supuesto de que no se hayan impugnado anteriormente en la propia vía administrativa y, agotada ésta, utilizando el recurso jurisdiccional.*» (Sentencia de 1 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1807.)

V. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

A) Intervención administrativa.

1. *El artículo 46 de la Constitución impone a la Administración el deber de proteger el patrimonio histórico-artístico. La legislación que establece las facultades de la Administración en la materia debe aplicarse en el sentido más favorable al fin de la conservación de los bienes culturales.*

«El derecho social a la cultura, que trasciende incluso de los límites nacionales para ser objeto de creciente regulación internacional y que en el campo espiritual viene ya inserto en el patrimonio colectivo de la Humanidad, presenta unas tan acusadas cualidades de esencialidad e importancia que hace inexcusable aplicar su legislación protectora, representada fundamentalmente en el caso de autos por la Ley de 13 de mayo de 1933, modificada por la de 22 de diciembre de 1955, el Reglamento de 16 de abril de 1936 y el Decreto de 22 de julio de 1958, en el sentido más favorable a los fines de conservación de los bienes culturales a que se refiere y ello obliga a estimar que la medida de cautela provisional que se establece en el artículo 17 de la citada Ley de 1933 concede a la Administración una cobertura legal que le autoriza a impedir la realización de obras que puedan producir daños o pérdida irreparables en aquellos edificios o monumentos respecto los cuales se inicie cualquier clase de actuación administrativa dirigida a incluirlo en el correspondiente catálogo a efectos de su conservación por razones de valor estético, artístico o análogo de naturaleza cultural y ello cualquiera que sea la fecha en que se haya solicitado licencia para la realización de dichas obras y, en su consecuencia, forzoso es entender que, acreditado en el caso de autos que el edificio 302 de la calle de Valencia, de Barcelona, figuraba en la propuesta de revisión del Catálogo del Patrimonio Arquitectónico Histórico-Artístico de dicha ciudad, la denegación por tal motivo de licencia municipal para su demolición supone por parte del Ayuntamiento demandado el lícito ejercicio de la comentada facultad, al cual venía, por otra parte, obligado en cumplimiento del imperativo deber que

le impone, al más alto nivel normativo, el artículo 46 de la Constitución.» (*Sentencia de 13 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1838.*)

2. *Se clasifican los diversos supuestos de ordenación legal de los monumentos histórico-artísticos.*

«En síntesis, los monumentos histórico-artísticos pueden clasificarse en alguno de los siguientes grupos: a) *de categoría nacional*, regulados por la Ley del Patrimonio Artístico-Nacional de 13 de mayo de 1933, y por su Reglamento de 16 de abril de 1936, que en cuanto sean propiedad o estén poseídos por particulares impone a éstos la obligación de realizar las obras de consolidación y conservación necesarias que el Organismo competente determine, sin perjuicio de que, en casos justificados, pueda concederse un auxilio o un adelanto o incoar expediente de expropiación (arts. 24 de la Ley y 23 del Reglamento), ello aparte de lo dispuesto en la Orden de 14 de marzo de 1970, respecto a la colaboración de la Dirección General de Bellas Artes, cuando se trate de obras en templos catedralicios, edificios civiles privados, casas religiosas o templos no catedralicios; b) *de categoría provincial o local* regulados por el Decreto de 22 de julio de 1958, que, según su artículo 2.º, están sometidos a las mismas limitaciones y gozan de los mismos beneficios que la Ley señala para la categoría anterior, es decir, que cuando son de propiedad particular, su consolidación y conservación pesa sobre sus dueños o poseedores; y c) *los incluidos en un Plan de Ordenación*, a tenor de los artículos 182, en relación con el 25 de la Ley del Suelo, respecto de los cuales los propietarios, sobre quienes recae la obligación de conservarlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos (art. 181), pueden recabar, para conservarlos, la Cooperación de los Ayuntamientos, que la prestarán en condiciones adecuadas.» (*Sentencia de 18 de marzo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2196.*)

B) *Gastos de conservación: obligaciones del propietario y de la Administración.*

«Deduciéndose de cuanto llevamos expuesto, como conclusión, que *sin la declaración de monumento histórico-artístico de un inmueble, adoptada por el organismo estatal competente, no puede pretenderse por el propietario de aquél, que la Administración, en cualquiera de sus esferas, central, provincial o local, según sea la calificación atribuida al monumento histórico-artístico, afronte los gastos de las obras de conservación que del referido inmueble puedan alcanzar*, requisito necesario el indicado, del que, insistimos, carecía la iglesia de San Carlos Borromeo, cuando el arzobispado de Valencia solicitó que las obras por él instadas, sin intervención del Ayuntamiento demandado, fueran realizadas por cuenta de dicha entidad local.

Ni aun en el supuesto de que la iglesia mencionada estuviere incluida en el catálogo a que se refiere el artículo 25 del vigente texto

refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, lo que la sentencia apelada parece aceptar como realidad, aunque ciertamente no conste todavía ello, así como que tal catálogo haya sido aprobado por el organismo competente allí señalado, ni aun en tal supuesto, repetimos, y tal como acertadamente se destaca en la mencionada sentencia, resultaría obligado el Ayuntamiento demandado a sufragar los gastos de conservación solicitados por la autoridad eclesiástica hoy apelante, por cuanto a lo más que en dicho caso podría llegarse es a lo establecido en el párrafo 3.º del artículo 182 del referido texto legal, que reconoce a los propietarios el derecho a solicitar, en las obras de conservación de los inmuebles allí incluidos, *la cooperación de los Ayuntamientos, que la prestarán en condiciones adecuadas, tal como expresamente se determina en el precitado artículo 182, fórmula ciertamente genérica e indeterminada, que, lógicamente, debe entenderse en el sentido de que las entidades locales prestarán tal cooperación, con la ayuda técnica o económica que resulte conforme a las posibilidades de dichas entidades y a las necesidades del inmueble a conservar.*» (Sentencia de 18 de marzo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2196.)

VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Reversión.

1. *Procede la reversión aun en el caso de haber mediado acuerdo en la fijación del justiprecio, pues es supuesto distinto a la cesión amistosa previa a la expropiación.*

A la procedencia de la reversión, en términos generales, no cabe oponer, y así lo entiende con acierto la sentencia apelada, la existencia de un convenio o mutuo acuerdo, formalizado en el caso mediante actas de adquisición amistosa suscritas en 2 y 3 de abril de 1970, pues se cumple también en este caso la existencia del presupuesto básico para que quepa ejercitar aquel derecho, ahora cuestionado, es decir, que la transmisión de los bienes a la Administración se produjera *ope expropriationis*, por la vía coactiva de la aplicación de la potestad expropiatoria y no por la consensual de un concierto de voluntades surgido con antelación a la puesta en marcha del expediente expropiatorio; quiérese decir que al no estar ante la hipótesis de cesión amistosa, previa a la expropiación, sino de convenio o mutuo acuerdo para la fijación del justo precio, diseñado en el artículo 24 de la Ley de Expropiación, este acuerdo que se inserta en el procedimiento expropiatorio no tiene otro alcance sino el de una modalidad de determinación del justiprecio que, por tanto, no puede obstaculizar el ejercicio del esencial derecho de reversión, como garantía última del derecho de los expropiados en relación con la causa de la expropiación, como

ya entendiera esta Sala en sentencia de 13 de noviembre de 1971.» (*Sentencia de 25 de mayo de 1981, Sala 5.ª, Ar. 1913.*)

2. *Supuesto especial de reversión: parte sobrante de bienes en expropiación para traslado de poblaciones.*

«Los bienes de no necesaria ocupación en este procedimiento especial de traslado de poblaciones, que son expropiados a sus titulares tan sólo mediante su consentimiento—al no solicitar la exclusión de la operación expropiatoria (art. 87 de la Ley), no han de ser afectados por el beneficiario o la Administración a la ejecución de la obra o servicio, en este caso el citado embalse de Búbal, pues su razón de ser está en no mantener en el territorio de las Entidades locales afectadas a un sector de la población que se ha visto privado del entorno habitual y de las posibilidades de normal subsistencia—art. 86 de dicha Ley—, por lo que se dispone el traslado y reinstalación de la población a «una porción de terreno de características similares» (art. 88 de la Ley expropiatoria); es decir, que tratándose de bienes inmuebles de no necesaria ocupación, según advirtió oportunamente la Confederación Hidrográfica del Ebro a los dueños de los terrenos litigiosos (notificación de «expropiación total» de 3 y 6 de febrero de 1970) y tal como consta en el expediente y en las actuaciones, no se incumple carga alguna de afectar dichos bienes inmuebles a un destino concreto y específico relacionado con la obra del embalse o con sus servicios complementarios, que aquí no aparece por parte alguna, y no se da por ende el presupuesto de la reversión, consistente en la inejecución de la obra, su desafectación o la existencia de parte sobrante, pues en cuanto a este último supuesto en que se apoya la sentencia apelada, mal cabe hablar de parte sobrante de bienes que tratan de revertirse en su integridad—es decir, la totalidad de las parcelas expropiadas—, sin que se cumpla el caso del apartado b) del artículo 63 del Reglamento de Expropiación, ni se den los requisitos del artículo 65 del mismo, pues ni de hecho puede hablarse de parte sobrante como porción de terreno prevista para su afectación y que no lo fuera en una parte o resto, ni tampoco, aunque esto es secundario, habían transcurrido cinco años desde la terminación de las obras—en 31 de diciembre de 1969—en el momento de formular las solicitudes de recuperación (la última se instó en 5 de septiembre de 1972). Nos encontramos, pues, ante un supuesto expropiatorio específico en que no existe base institucional—desaparición de la causa legitimadora—para la reversión, la cual pugnaría, por otra parte, con la finalidad complementaria en este procedimiento especial de adjudicación de fincas en el nuevo territorio de la Entidad (art. 96-1 de la Ley), dándose así la eventual consecuencia, de admitirse la reversión, de disfrute de estas nuevas fincas y de las en su día expropiadas y revertidas.» (*Sentencia de 25 de mayo de 1981, Sala 5.ª, Ar. 1913.*)

VII. ORGANIZACIÓN

Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona: naturaleza jurídica.

«Esta alegación ha de ser igualmente rechazada, ya que el Decreto-ley de 24 de agosto de 1974 ha superado las ambivalencias e incertidumbres que podían suscitar los sistemas que le precedieron —Ley de 3 de diciembre de 1953 y Ley de 23 de mayo de 1960—, al constituir la "Entidad municipal metropolitana de Barcelona" como auténtica *Entidad Local*; sistema seguido por la derogada Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975; sistema diferente al seguido con los otros grandes municipios (Madrid, Bilbao, Valencia), para los que se crearon Organismos con el carácter de Administraciones institucionales del Estado u Organismos autónomos; alegación rechazable, repetimos, porque con la creación de esta "Entidad", con la naturaleza expresada, se pretende centrar en ella todas las tareas y competencias relacionadas con el urbanismo y con los servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana, y, consiguientemente, las responsabilidades derivadas de su actuación; y todo ello dentro del régimen de autonomía y de personalidad diferenciada propio de las clásicas Entidades Locales, cuya fórmula ha sido utilizada precisamente para el mejor logro de estos objetivos.» (Sentencia de 25 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2147.)

VIII. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Suspensión de acuerdos: la garantía constitucional de la autonomía municipal impide fundamentar la suspensión gubernativa de un acuerdo en una genérica falta de competencia, toda vez que ésta comprende cualquier problema que se relacione con los intereses de la población.

«Por otra parte, la decisión gubernativa de suspensión no ofrece una cabal o suficiente motivación, además de no precisar la causa o motivo específico —arts. 267 y 362 y concordantes de la Ley de Régimen Local—, en que se apoya la medida cautelar adoptada y que guarda grandes analogías con el ap. 3.º del art. 362 (razones de orden público) y que hoy cabe dudar de su vigencia después de las declaraciones y criterios contenidos en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, máxime cuando nunca ha bastado una declaración genérica «de falta de competencia» para acordar la suspensión, habida cuenta de la amplitud de facultades que a las Corporaciones Locales les atribuyen el artículo 101 y concordantes de la Ley de Régimen Local y que el artículo 140 de la Constitución procla-

ma al garantizar la autonomía municipal y reconocer la plena personalidad jurídica de los Entes locales, por lo que, en fin, cualquier problema o cuestión que de alguna manera afecte o se relacione con los intereses de los pueblos, poblaciones o provincias se encuentra incardinado dentro de su ámbito y sólo el límite penal parece ser el techo de su actuación lícita.» (Sentencia de 23 de marzo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1347.)

IX. SERVICIO PÚBLICO

A) *Usuario. Carece de un derecho a su prestación al no establecerse expresamente el deber de la Administración a realizar la actividad material.*

«Pero aunque la pretensión procesal se hubiese ejercitado con esa fundamentación administrativa tendría también que desestimarse el recurso, porque en autos aparece acreditado que dichos anteriores propietarios dieron perfecto y cabal cumplimiento de las condiciones de urbanización que el Ayuntamiento le impuso en virtud de actos administrativos, cuya firmeza y fuerza vinculante privó, en principio, a dicho Ayuntamiento de potestad para imponerles una mayor urbanización de la acordada y, por tanto, nos hallaríamos en definitiva ante un supuesto de vía pública insuficientemente urbanizada por culpa del propio Ayuntamiento, y si bien es cierto que éste viene obligado a completar dicha urbanización en cumplimiento de la obligación de gestión urbanística que establece el artículo 101.a) de la Ley de Régimen Local, también lo es que nuestro ordenamiento positivo, al menos en este ámbito, no arbitra medio alguno que, a semejanza con lo que ocurre en el supuesto de inactividad jurídica de la Administración, pueda utilizarse para subsanar y superar la inactividad material cuando no existe el deber específico de obrar inmediatamente, careciendo por ello esta jurisdicción de facultad para ordenar al Ayuntamiento que proceda a dotar a la referida calle de los servicios que le faltan para alcanzar el grado de urbanización que contemplan aquellos artículos 63.3 y 117.1, ya que judicialmente no es posible planificar la acción urbanística municipal, imponiéndoles plazos de realización de las previsiones que en esta materia vengan dispuestas en la legalidad y ordenación urbanas, en cuanto que el desarrollo de la gestión urbanística depende de circunstancias, especialmente económicas, que los tribunales contencioso-administrativos no pueden organizar y dirigir, tal y como ya ha declarado en esta Sala en sentencia de 13 de junio de 1975, y de ahí que esa posible pretensión administrativa no podría obtener más satisfacción en esta vía que la meramente moral de hacer patente que el Ayuntamiento demandado debe poner en juego todos los medios legales que estén

a su alcance para conseguir que la citada vía pública alcance su total urbanización y de esa forma cumpla su deber de atender al interés general de que sus calles y vías de dominio y uso público sean dotadas de todos los servicios urbanos que exigen la Ley y el normal nivel de vida ciudadana a que tienen derecho ineludible todos sus vecinos, cualquiera que sea el barrio o calle en que residan.» (Sentencia de 21 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2113.)

B) Concesión. Posición jurídica del concesionario de un servicio público. Sujeción a las órdenes emanadas de la Administración concedente.

«En cuanto al fondo de la cuestión a resolver, preciso es señalar con antelación al estudio de la misma, que la técnica de la concesión administrativa, como forma de gestión indirecta de servicios de competencia de la Administración, regulada en la esfera de la Administración local, en la Sección 2.ª del Capítulo 5, del Título III del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, reduce la figura del concesionario, tal como se declara en la sentencia de esta Sala de 18 de diciembre de 1979 (R. 4112), al modesto papel de intermediario entre la Administración y el público, de forma tal, que su actuación se reduce a colaborar con la primera, «de quien depende en absoluto, y a quien todo lo debe, atendiendo a que en la concesión su titular goza de unas facultades que le han sido transferidas por dicha Administración, sin que el concesionario pueda presentar ninguna facultad previa u originaria», por ello, la primera de las obligaciones generales del concesionario, establecida en el artículo 128 del precitado Reglamento de Servicios, viene determinada a prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por la Corporación concedente.» (Sentencia de 3 de marzo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1170.)

C) Tarifas. Finalidad de la revisión: no se dirige a favorecer al concesionario, sino a preservar la continuidad del servicio y su buen funcionamiento.

«No obstan a lo dicho el reconocimiento de que la contratación administrativa, aun partiendo de los conceptos acuñados por el Derecho Civil, ha llegado a adquirir su propia sustantividad, surgiendo dentro de ella notas y características singulares; en este sentido, y por lo que se refiere a las concesiones de servicios (en este caso servicio de Mercado) el contrato que la origina no puede sustraerse a la idea de comunidad y de interés común, que, siendo excepción en el Derecho privado, pasa a ser la regla en el administrativo, en el que, a través de la idea concesional, el concesionario viene a desempeñar el papel de colaborador de la Administración; colaboración en una mis-

ma empresa, en la que lo primordial es el mantenimiento del servicio público en las mejores condiciones posibles, dentro de una relación contractual de tracto sucesivo, de larga duración, lo que determina que, en cualquier problema que surja, la interpretación finalista ha de prevalecer sobre la interpretación voluntarista al modo del Derecho Civil.

Vienen a confirmar lo dicho las palabras de la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Contratos del Estado, en la que se dice que "El contrato persigue la ejecución de una obra (o un servicio), pero más importante que la ejecución de la obra en sí misma... es la valoración de los fines públicos a que sirve"; pues bien, pensando en el fin del contrato, como principio autónomo de interpretación, es por lo que se han llegado a dictar preceptos como el anteriormente referido, del artículo 127-2-h) del citado Reglamento de 1955, aprovechando el poder tarifario de la Administración municipal para permitirle la revisión de las tarifas fijadas contractualmente, ante circunstancias «sobrevenidas e imprevisibles», con el propósito de evitar desequilibrios en la ecuación financiera de la concesión; propósito que no se dirige a favorecer al concesionario, sino a preservar la continuidad del servicio y su buen funcionamiento.» (Sentencia de 13 de marzo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1271.)

X. POLICÍA

Actividad de policía: supone un ejercicio reglado, debiendo interpretarse como criterio excepcional el permitir intervenciones en la actividad de los administrados por actos singulares.

«La declaración hecha en algunas ocasiones por esta Sala, como es la contenida por aceptación de considerandos en la sentencia de 25 de septiembre de 1969 (R. 4101), según la cual «el concepto de policía ha de ir, necesariamente, más allá del contenido forzosamente limitado de una Ordenanza o Reglamento si se quiere que cumpla su verdadera función de tutela y no se desea llegar al espectáculo, jurídicamente intolerable, de una Administración inactiva ante un mal o peligro evidenciado por motivos de no existir una normativa formal que le permita romper una pasividad contraria a su función», constituye un criterio muy singular y excepcional que solamente es aplicable cuando concurren especialísimas circunstancias que lo convierten en el único medio posible de evitar una flagrante e irreversible destrucción de los intereses públicos y comunitarios; pero no supone en modo alguno norma general que permita a los Ayuntamientos intervenir en la actividad de los administrados por actos singulares, que impongan a éstos limitaciones no previstas en preceptos legales o reglamentarios preestablecidos, pues ello sería tanto como descono-

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

cer el carácter reglado de dichas facultades de intervención, constante y reiteradamente declarado por uniforme y abundantísima jurisprudencia, especialmente insistente en materia de ejercicio del derecho a edificar, conforme a la cual toda licencia de obras debe ser concedida o denegada en función de la legalidad vigente, sin que puedan exigirse otros requisitos ni condicionamientos distintos de los que aparezcan autorizados por dicha legalidad.» (Sentencia de 14 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2069.)

XI. LIBERTADES PÚBLICAS

Ley de 26 de diciembre de 1978: ámbito de aplicación, exige la lesión de un derecho fundamental de la persona.

«Centrada así la cuestión, previamente y con un carácter general, hemos de tener en cuenta que, al examinar la actuación procesal del recurrente, producto del principio dispositivo que le asiste, tanto en vía de impugnación administrativa como en esta jurisdiccional, al no haber acudido en la primera a los recursos de tal naturaleza como previos para el acceso a la segunda, para después —en su caso—, poder seguir los cauces procesales ordinarios entre los que se encuentran los correspondientes al artículo 113 y concordantes de la Ley reguladora de esta jurisdicción, utilizando por el contrario, con todas sus consecuencias formales y materiales, *la vía del amparo judicial de los derechos fundamentales de la persona previsto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre*, logrando incluso con ella la suspensión de la ejecución del acto administrativo que trataba de combatir; ello tiene como consecuencia obligada la delimitación objetiva de la materia litigiosa, circunscribiéndola al enjuiciamiento de si existe o no en el supuesto que nos ocupa una lesión de los derechos fundamentales de la persona, en su manifestación de libertad sindical y consiguiente contradicción al artículo 28 de la vigente Constitución española y, caso positivo, si ha de reconocerse la situación jurídica individualizada, adoptándose las medidas adecuadas para obtener su pleno restablecimiento, con la indemnización de daños y perjuicios que procedan; pues, no hemos de olvidar que, *si a través de este proceso especial no se entendiera la existencia de ataque alguno a referidos derechos fundamentales de la persona, aun cuando existieran otros aspectos implícitos derivados de los derechos administrativos del señor G. G. en orden a la relación juridico-funcionarial que le liga con la Administración demandada, esto no podría ventilarse* —además de no haberse propuesto—, *dentro de los limitados cauces procesales elegidos de la Ley 62/1978 que ahora, por determinación expresa del demandante, se siguen, al ser ésta una materia cuyo enjuiciamiento encuentra su cauce en el artículo 113 y concordantes de la Ley*

Jurisdiccional antes citada, en el que existe no sólo distinta tramitación, tanto en vía administrativa previa como en la presente, sino también por la innecesariedad de la intervención del Ministerio Fiscal; máxime cuando esta última posibilidad, en principio, pudiera no encontrarse agotada.» (Sentencia de 14 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2070.)

XII. SANCIONES

A) *Ley de Orden Público: interpretación restrictiva de este concepto.*

«Según ha sido reiteradamente declarado por esta Sala —sentencias de 17 de diciembre de 1980 y 15 de abril de 1981—, si bien en el apartado i) del artículo 2.º de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 se recogen, como actos contrarios al orden público, "los que de cualquier otro modo no previsto en los párrafos anteriores faltasen a lo dispuesto en la presente ley o alterasen la paz pública o la convivencia social", no cabe interpretar el referido precepto en forma tan amplia que suponga una auténtica habilitación para que la Administración pueda encajar en él cualquier conducta, sin que, lógicamente, pueda alcanzar a que en el mismo resulte incluida la edición de revistas con contenido pornográfico.» (Sentencia de 5 de junio de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2507.)

B) *Procedimiento sancionador.*

1. *El acuerdo sancionador no puede contemplar otros hechos que los consignados en el pliego de cargos. Doctrina general sobre la finalidad del pliego de cargos.*

En desarrollo hermenéutico del artículo 136, apartado 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, la jurisprudencia de esta Sala, contenida en sentencias de 4 de octubre de 1975 y 3 de marzo de 1979, entre otras, ha venido a precisar que el pliego de cargos cumple en los expedientes sancionadores la esencial función de delimitar y fijar, tanto en orden a que aquéllos alcancen su fin como a los efectos de defensa del expedientado, la materia a que se contrae la investigación procedimental y que acotará el ámbito de las declaraciones de hechos probados en la resolución sancionadora, coordinándose así en su praxis la imperativa disposición del precepto citado al principio, referente a que en los cargos "se expondrán los hechos imputados", con la necesidad de observar el órgano resolutorio la congruencia exigida en el artículo 93, apartado 1, de la susodicha Ley Procedimental en cuanto concierne a las cuestiones fácticas objeto de acusación y sometidas

de modo exclusivo al descargo del interesado en la forma concisa o sucinta que requiere la índole de estas actuaciones, pero también sin ambigüedades de sentido, contradicciones u oscuridades en su redacción que pudieran conducir a una falta de identificación cualitativa y cuantitativa, al menos ésta por aproximación, de los hechos atribuidos al supuesto infractor; y es la indicada necesidad de congruencia entre los hechos relatados en los cargos, definidores de las cuestiones a que se ciñe el expediente, y las declaraciones en la resolución administrativa sobre hallarse o no probados, lo que impide en el cauce jurisdiccional estimar ajustado a Derecho, en todo o en parte, el acto sancionador que sin previa formulación del correspondiente cargo lo acoge sin embargo como hecho determinante, constitutivo o agravatorio, de la sanción impuesta, toda vez que la infracción que ello implica del susodicho artículo 136, apartado 2, de la Ley Procedimental incluye las características definidas en el artículo 48, apartado 2, de la misma Ley, salvo el caso de haberse ampliado, previamente a la resolución del procedimiento sancionador, el inicial pliego de cargos con otro u otros complementarios y comprensivos de nuevos hechos relevantes aparecidos o detectados posteriormente como tales en el curso del procedimiento; requisitos no cumplidos en el presente caso por cuanto el acuerdo sancionador, sin previa formulación del cargo en modo originario o adicional, declara probado y típico el hecho de haber obstruido u obstaculizado la Sociedad vinícola demandante actuaciones de funcionarios inspectores, sin que la referida omisión procedimental pueda quedar subsanada a virtud del método a que se acudió de imponer una sanción única para la dualidad de supuestas infracciones, pues, tanto se conjuguen éstas en concurso real o instrumento la una para acometer la otra, como si se apreciaren los invocados obstáculos a los Veedores del Consejo Regulador en términos de elemento material constitutivo de una sola conducta típicamente infractora, su inclusión como hecho probado en el acto sancionador determinaría en todo caso un factor de agravación de la pena que, al carecer de anterior y congruente formulación en pliegos de cargos, debe quedar excluido de toda significación en este cauce revisor de conformidad con la doctrina antes expuesta.» (Sentencia de 8 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1828.)

2. *Prueba. La carga de la misma corresponde a la Administración, sin que la presunción de validez de los actos administrativos suponga un desplazamiento de la misma.*

«Que a la vista de lo anterior y tras un analítico estudio de todas las demás actuaciones obrantes en los autos, la Sala en ejercicio de la sana crítica que le corresponde y a la que está sometida, entiende con claridad la falta de fuerza desvirtuadora de estos elementos probatorios, pero asimismo que enfrentados con los ofrecidos por la Ad-

ministración, al poner en razonable duda su resultado, no bastan para que se alcance con suficiencia la convicción judicial, y que por ello y atendiendo a aquellos principios generales, a que *la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos no significa, en buena técnica jurídica, un desplazamiento de la carga probatoria que, conforme a las reglas por las que se rige, plasmadas en los artículos 81 y 88 de la Ley de Procedimiento Administrativo, corresponde a la de sustentarse en el pleno acreditamiento del presupuesto fáctico que lo invoque*, es única y obligada conclusión la procedencia de estimar el recurso, en cuanto pretende la nulidad de las resoluciones impugnadas que de contrario modo se pronuncian, nulidad que en todo caso impondrían el respeto al inmutable principio "in dubio pro reo"; y que no ha de comportar expresa imposición de las costas causadas, dado el sentido de esta decisión, y el actuar procesal de los impugnantes.» (*Sentencia de 30 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2182.*)

C) *Prescripción. El plazo de dos meses empieza a transcurrir desde el momento en que la Administración tenga conocimiento de la infracción y no desde el momento en que ésta se cometió.*

«Bastando con significar, al decidir el presente recurso de apelación, que *si bien es doctrina proclamada de modo reiterado* —sentencias, entre otras, de 13 de octubre de 1978 y 17 de marzo de 1981— *la de "aplicación supletoria, en el ámbito sancionador administrativo, del plazo de dos meses que el artículo 113 del Código Penal señala para la prescripción de las faltas cuando no exista una normativa directamente aplicable al caso"*, resulta manifiesto que —*al ser la prescripción extintiva una presunción de abandono del ejercicio de la acción— el referido plazo de dos meses no comenzará a correr en esta materia hasta el día en que la Administración tenga conocimiento de los hechos constitutivos de la infracción y pueda entonces ejercitar su potestad sancionadora* (art. 1.969 del Código Civil); iniciándose las actuaciones administrativas, en el caso de autos, con el escrito de denuncia.» (*Sentencia de 7 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1820.*)

D) *Multa. Cuantía: debe ser proporcionada a la infracción. Posible revisión y determinación por los Tribunales Contencioso-administrativos de una nueva cuantía.*

«Llegada la falta de proporcionalidad entre las infracciones y la sanción impuesta de un millón de pesetas, no comparte la Sala el criterio de la representación del Estado de que no sea dable a los Tribunales reducir la cuantía expresada por ser facultad, en cambio, de la Administración para aplicar discrecionalmente la sanción más justa y adecuada a las circunstancias del caso entre las que la Ley autoriza

con arreglo a la procedente calificación de las faltas o infracciones que dan lugar al expediente sancionatorio, y aun cuando no puede desconocerse doctrina de este Tribunal en tal sentido, tampoco es posible silenciar otra posterior y muy reiterada doctrina que supera esa interpretación en el sentido de que el artículo 5 del Decreto de 17 de noviembre de 1966 concede a las autoridades competentes discrecionalidad plena para determinar la cuantía de la multa o sanción a imponer, toda vez que fundado materialmente el expediente en el Decreto citado y adjetivamente en los artículos 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo, preceptos que contienen una tipificación de las infracciones en materia de disciplina de mercado, en el artículo 3, y una penalización de las mismas, en los artículos 5 y 6; son normas estas últimas que cumple interpretar para dar al primero de ellos una proyección que sea consecuente con las circunstancias que concurran en las infracciones que son objeto de procedimiento, y es así que al disponer que "las infracciones administrativas en materia de disciplina de mercado serán sancionadas en la cuantía que determinen las autoridades competentes para ello, atendiendo principalmente a la gravedad de la infracción e importancia económica", habrán de ser estas dos contingencias valoradas por la autoridad que ha resultado competente la que dé la medida económica que sea susceptible y oportuna para sancionar los hechos, bien entendido que esa competencia determinada en los límites previstos no quiere decir que en el proceso de valoración que incumbe de los hechos no haga que la "gravedad de la infracción" y la "trascendencia económica" no puedan, en base a la discrecionalidad definida en el citado artículo 5, interpretarse como libre arbitrio en función de las razones de política económica, sino como ejercicio de una actividad represora de conductas típicamente antijurídicas, donde el elemental principio de la proporcionalidad entre la trascendencia del hecho y antecedentes del encartado con la entidad de las sanciones es de suyo principio informante del ordenamiento jurídico, al cual deben de ajustarse en un Estado de Derecho todos los actos de la Administración Pública; proporcionalidad que debe ser tenida en cuenta a los fines de determinar la sanción en una revisión autorizada por cuanto que, como dice la sentencia de 2 de mayo de 1979, el extremismo de esta práctica legislativa y reglamentaria de poner en manos del Gobierno y de la Administración unas prerrogativas ilimitadas en la determinación cuantitativa de las multas, es lo que fuerza a la Jurisdicción a no detenerse en la periferia de estos problemas (competencia y procedimiento) y a tener que adentrarse en las entrañas de los mismos, penetrando en la forma que ejercitarse a través del control de los hechos sobre los que se mueve, puesto que, como es notorio, lo discrecional no es confundible con lo arbitrario; y si los hechos en sí mismos considerados no tienen otra entidad que la que demanda el resultados de los análisis iniciales llevados a cabo en cada una de las supuestas infracciones; si a la fecha en que se incoara el expediente carecía el inculpado de antece-

dentes; si la resolución ministerial ha precisado sobreseer "las actuaciones a que se hace mención en el segundo resultando y tercer considerando de la propuesta de resolución"; si la capacidad económica es estimada el 10 de enero de 1974 en 4.000.000 de pesetas, con inclusión en la empresa, del tráfico de otros productos ajenos a la miel, y si, en fin, fueron trece las muestras que se analizaron y de ellas nueve las infracciones que se imputan y se silencian otros tres análisis, son circunstancias que habrán de ser tenidas en cuenta a los fines de determinar la sanción a imponer, dando la justa medida a la discrecionalidad operativa.» (*Sentencia de 10 de junio de 1981, Sala 3.ª, Ar. 2453.*)

XIII. URBANISMO

A) Régimen de la propiedad.

1. Indemnización por limitación urbanística de imposible distribución.

«Antes de entrar en los pormenores de tales requisitos, convendrá puntualizar que *los supuestos en los que la vigente Ley del Suelo habilita remedios indemnizatorios* (arts. 87-2 y 3) *constituyen excepciones a la regla general* establecida en el número 1.º del mismo artículo, *en la que se dispone que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciadas en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras imitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística; lo cual significa que este tipo de propiedad merece la consideración de «estatutaria», según viene declarando la doctrina científica y la Jurisprudencia, en la que viene a constituir una situación normal su sujeción a una serie de condicionamientos y limitaciones, representando una excepción, como queda dicho, el que éstas den lugar a una indemnización a favor del propietario, lo que conlleva el que estas cuestiones deben ser objeto de una interpretación restrictiva.*

En el supuesto de autos, las dos condiciones que el repetido artículo 87-2 impone para que pueda darse el evento de la indemnización compensatoria (que la modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones producida por los Planes indicados en el mismo se produzca "antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución..., o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración") no concurren, puesto que: 1.º, no consta que en la Planificación revisada y modificada hubiera establecido un plazo concreto de ejecución; 2.º, en la Memoria del Plan Parcial modificado, y en lo que respecta a "Etapas de realización", se determinaba que "la iniciativa privada

vendrá a marcar las etapas de realización para la consecución completa de lo planeado"; 3.º, porque el accionante, lejos de emprender tal iniciativa, se ha mantenido en una situación expectante, dejando pasar un dilatado período de tiempo, puesto que la Planificación anterior arrancaba del Plan General de 1953, completado con los Planes Parciales del 10 de marzo de 1962 y 22 de abril de 1968, y, sin embargo, la licencia de obras no la instó hasta el 12 de mayo de 1976, esto es, cuando ya estaba a punto de producirse la aprobación definitiva del Nuevo Plan General Metropolitano, causante de la inedificabilidad de estos terrenos, acaecida el 14 de julio inmediato siguiente; 4.º, porque esta pasividad obedece, en muchos casos, a una actitud calculada, contando con el progresivo aumento del precio de los terrenos, sobre todo en las grandes ciudades, como ocurre en la de Barcelona.

Como, por otra parte, según informan los Servicios Técnicos de la Corporación Metropolitana de Barcelona, la finca en cuestión está en suelo no urbanizable (como consecuencia de la nueva planificación) y en contacto con áreas de suelo urbano, esto es, dos regímenes jurídicos definitivos y distintos, que imposibilitan todo mecanismo de compensación, es evidente que *esta situación de empobrecimiento del accionante, debido a determinaciones de la Planificación, en beneficio de la comunidad, no pueden tolerarse por la injusticia que ello representaría; injusticia que se ha de reparar a través del pertinente procedimiento expropiatorio*, tal y como la propia Administración demandada viene a reconocer en su escrito de alegaciones, en la forma y tiempo previstos específicamente en el artículo 69 del repetido texto refundido vigente de la Ley del Suelo.» (*Sentencia de 25 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2147.*)

2. *Propiedad privada. No puede desconocerse su carácter de derecho subjetivo reconocido en el artículo 33 de la Constitución.*

«No obstante la conclusión a que acaba de llegarse con lo expuesto, ello no quiere decir que con esta denegación de la licencia interesada por el actor, el conflicto de intereses existente entre el mismo y la Corporación que representa los de la colectividad de La Escala, deba considerarse resuelto satisfactoria y definitivamente; porque con esta conclusión, que es la correcta en este momento procesal, queda pendiente de resolver el potencial "ius aedificandi" del accionante; derecho que, como ha declarado esta Sala en una recentísima sentencia—sentencia de 21 de febrero de 1981—, *no puede ser llevado al extremo de ser reducido a un derecho inerme, totalmente sometido a cuantas prohibiciones y limitaciones tengan a bien adoptar las distintas autoridades administrativas, por rectas que sean sus intenciones, y no puede llegarse a este extremo*—continúa diciéndose en la citada sentencia—*porque la propiedad del particular sigue siendo algo más que una simple función pública o social, puesto que en*

nuestro actual ordenamiento continúa conservando su núcleo primario de derecho subjetivo, uno de los principales que integran la consuetudine de los derechos de la personalidad, amparado en la cobertura legal que le proporciona el Código Civil—artículos 348, 349 y 350—y la propia Constitución española (art. 33).

En esa misma sentencia de 21 de febrero de 1981 se puntualiza que al propietario no se le puede negar, en principio, el ejercicio del "ius aedificandi", en cuanto constituye una de las facultades más genuinas de su derecho dominical, si bien el moderno derecho urbanístico ha impuesto, sin desconocer tal derecho básico de la persona, una racionalización del uso y aprovechamiento del suelo, en función de las necesidades e intereses superiores de la colectividad; racionalización que parte de las directrices e ideas básicas, contenidas en la legislación sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que se completa con todo un sistema de planificación de desarrollo escalonado; sistema que tiene su remate, en la fase de ejecución, con los controles preventivos que proporciona la técnica de la licencia urbanística, como instrumento dirigido a asegurar que el ejercicio de las facultades del propietario se produzca, tal y como exige el artículo 76 de la vigente Ley del Suelo, dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en dicha Ley y en los correspondientes Planes de ordenación.» (Sentencia de 5 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2023.)

3. *La publicidad sobre el régimen del suelo operada a través de los planes urbanísticos es suficiente para proteger a terceros adquirentes, y no puede exigirse su constancia en el Registro de la Propiedad.*

«Concedida por el Ayuntamiento demandado licencia de construcción de un edificio en la cual se reserva el uso de un local a aparcamiento de vehículos propios del mismo, el recurso contencioso se dirige contra un acuerdo municipal que deniega licencia al adquirente de dicho local para ejercer una actividad industrial, y el problema litigioso que se plantea consiste en determinar si dicha reserva de uso es, sin más requisito, vinculante para el nuevo propietario o, por el contrario, se requiere para ello que conste en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria y venga autorizada en las normas urbanísticas c, en otras palabras, cuáles son los presupuestos registrales y de legalidad urbanística que condicionan la aplicación del principio de subrogación real que se consagra en el artículo 88 del texto refundido de 9 de abril de 1976, antes 71 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

Dicho problema ha sido ya decidido por la sentencia de esta Sala de 7 de octubre de 1980, que resolvió asunto idéntico procedente del mismo Ayuntamiento de Valencia en el sentido de confirmar el acuerdo municipal denegatorio de la licencia de actividad industrial, debiéndose aquí reiterar tal decisión con fundamento en la misma doc-

trina contenida en dicha sentencia, que se sintetiza en las siguientes consideraciones: 1.º, *el efecto subrogatorio que establece el citado artículo 88 no requiere la previa inscripción en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, porque el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, salvo los casos en que así lo disponga una norma legal expresa, no alcanza a las limitaciones y deberes instituidos en las leyes reguladoras de la Ordenación Urbana y Régimen del Suelo o impuestos en actos de ejecución de sus preceptos, y tal doctrina debe mantenerse a pesar de las críticas que se han formulado contra el mencionado artículo 88, en el sentido de estimarlo atentatorio a los principios de publicidad y seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, porque frente a ellas debe tenerse presente que, además de no consentir otra interpretación los claros términos de dicho precepto, el mismo texto refundido establece en su artículo 55 un sistema de publicidad urbanística que permite a todo ciudadano obtener conocimiento del régimen urbanístico a que está sometido el edificio o parte de él que pretenda adquirir, y en tal sentido el recurrente no puede trasladar al orden jurídico administrativo la frustración que de sus proyectos adquisitivos se produzca a consecuencia de su negligencia informativa o de la falta de advertencia del vendedor, contra el cual siempre podrá ejercitar las acciones civiles que le correspondan; y 2.º, *la subrogación real del repetido artículo 88 no es aplicable de manera automática a todas las condiciones impuestas en el acto singular de concesión de licencia de obras, pues la eficacia formal que ésta adquiere al ser firme y consentida por su peticionario no puede prevalecer sobre la circunstancia legal de que dicho artículo refiere el efecto vinculante de las limitaciones y deberes impuestos sobre la propiedad urbana a los que vengan instituidos por la Ley o impuestos por "los actos de ejecución de sus preceptos" y, por tanto, la vinculación del adquirente a la reserva de uso establecida en la licencia de obras requiere que venga autorizada en las normas legales y de planificación de las cuales la licencia es ejecución o, lo que es lo mismo, la subrogación del adquirente exige que la condición impuesta en la licencia tenga cobertura legal en el Ordenamiento urbanístico, y esta cobertura legal se encuentra, en el caso de autos, en la norma 33 del Plan General de Valencia.*» (Sentencia de 27 de febrero de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1253.)*

B) Planificación.

1. *Suspensión de licencias. Se trata de un acto administrativo con destinatario plural y, por tanto, sólo se admite su impugnación directa.*

«Pues bien, es evidente que *el acuerdo municipal de suspensión de licencias no tiene finalidad normativa ni crea derecho, siendo mera aplicación y cumplimiento de la Ley del Suelo, criterio que, con excepción de la sentencia de 6 de junio de 1975, ha sido mantenido por el*

Tribunal Supremo en sus sentencias de 8 de marzo de 1961, 27 de febrero de 1964 y 12 de noviembre de 1975, *si bien, por ser de los que afectan a una pluralidad indeterminada de sujetos*, como son todos los posibles constructores de la zona afectada por la suspensión, el artículo 22.1 de la Ley que reformó la del Suelo, actual artículo 27.1 del texto refundido, *su publicación habrá de hacerse en el "Boletín Oficial" de la provincia o provincias en las que haya de surtir efecto y en uno de los diarios de mayor difusión, a partir de cuyo momento surtira sus efectos*, de conformidad con el citado artículo 46.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, *tratándose, por tanto, de un acto administrativo que no admite más que su impugnación directa*, obteniéndose como conclusión de todo lo expuesto, que la existencia de un acuerdo municipal de suspensión de licencias en la zona en que se proyecta el edificio litigioso, en cuanto al que no se ha discutido el cumplimiento de los trámites precisos para su ejecutividad, impide el otorgamiento de licencias en esa zona; por tanto, también de la controvertida en este recurso, con independencia de las consecuencias que pudieran originarse por la anulación del acuerdo de suspensión de licencia, si es que ha sido impugnado, pero cuya adecuación al ordenamiento jurídico no es posible discutir en este recurso como si se tratase de una disposición general.» (Sentencia de 3 de junio de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2505.)

2. *Aprobación definitiva de los planes. Publicidad: requisitos de la notificación.*

«Incluso, aunque una opinión mayoritaria de la doctrina científica y la jurisprudencia abogue por la consideración de los planes de ordenación urbanística como disposiciones de carácter general—sentencias de 26 de enero de 1970, 4 de noviembre de 1972, 22 de mayo y 9 de noviembre de 1974, 10 de junio de 1977—, ello no les exige de su comunicación a los posibles interesados, porque, como se dice en la sentencia de 24 de mayo de 1978, *la garantía de la publicidad viene a ser una constante exigencia de nuestra legislación*, dimanante del artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, del artículo 1 del Código Civil y del artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo; *garantía que, por lo que respecta a los Planes de Ordenación de que se trata, viene impuesta en el artículo 35 de la Ley del Suelo de 1956, en la vigente de 9 de abril de 1976 (art. 44) y en el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto de 23 de junio de 1978 (art. 134).*

El hecho de que en los artículos 46 y 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo y, concretamente, en la materia específica en controversia, en los artículos 35 de la Ley del Suelo 1956 y 44 del moderno texto refundido de 9 de abril de 1976, no se reproducen las advertencias a incluir en las notificaciones (art. 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, art. 311 del Reglamento antes citado de 17 de mayo

de 1952), no significa, sobre todo en estos supuestos de actos aprobatorios de Planes de Ordenación, que en la publicación de los mismos se esté liberado de cumplir con el trámite de advertir sobre los medios impugnatorios utilizables y modo de su ejercicio, primero porque si el Plan es una disposición de carácter general, el acto aprobatorio, por su contenido y alcance, participa más del carácter de acto administrativo, y segundo, porque aunque sólo se dé relevancia al Plan propiamente dicho y, por lo tanto, a su carácter de disposición de carácter general, habrá que convenir que se trata de una disposición de naturaleza especial, necesitada de asimilación a los actos administrativos, a estos efectos de los requisitos a observar en su publicación, como ha apuntado la doctrina científica más autorizada.» (Sentencia de 29 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2309.)

C) Zonas de interés turístico. La normativa especial para alojamientos turísticos debe ser interpretada con sentido finalista, haciendo extensivo su régimen a los edificios no previstos en las normas, pero que igualmente coadyuvan al desarrollo del turismo.

«Aunque en este proceso no esté residenciado el acuerdo de la referida Dirección General, así que puede partirse del mismo, por los propios datos disponibles en las presentes actuaciones, para poder sostener que el inmueble en cuestión sirve de base a unos alojamientos turísticos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del citado Decreto 3787/1970, en relación con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 48/1963, de 8 de julio; sin que a ello sea óbice la prueba aportada por la empresa impugnante de la licencia en cuestión, relativa a la supuesta venta de algunos apartamentos a terceras personas, ya que ello no demuestra que el resto de los apartamentos, hasta un total de 29, vayan también a ser enajenados; máxime cuando, en supuestos como el presente, más importancia que el régimen de la cesión de estos habitáculos (venta o arrendamiento) la tiene el destino de los mismos, en cuanto vienen a desempeñar la función de segunda morada, pero no fija o permanente, ya que en el número 2.º del repetido artículo 1 del Decreto 3787/1970 se declara que «asimismo se sujetarán a las prescripciones del presente Decreto, aun cuando no sean objeto de explotación mercantil los edificios con diez o más apartamentos..., con servicios comunes dentro de una urbanización que constituya una segunda residencia para sus propietarios o arrendatarios con motivo de sus vacaciones.»

Si la Ley de 8 de julio de 1963 trata de favorecer la construcción de apartamentos y otras instalaciones, con el fin de proporcionar habitación a personas «en épocas, zonas o situaciones turísticas» (art. 5), esto es lo que precisamente se persigue con la construcción del edificio que nos ocupa, al estar situado junto a la playa (a unos doscientos metros) y alejado del casco urbano de Alfaz del Pi (Alicante); se trata, pues, de favorecer el turismo, exterior e interior, y esta finalidad

debe servir para interpretar racionalmente la disposición de la Ordenanza de dicho Municipio, en el sentido de que la mayor altura (hasta 14 metros) permitida a los edificios destinados a la industria hotelera, debe extenderse también a las construcciones que, como la de autos, coadyuvan igualmente al desarrollo del turismo; *interpretación finalista* continuamente recomendada por la jurisprudencia y que queda sancionada en el artículo 3-1 del título preliminar del Código Civil, texto articulado aprobado por Decreto de 31 de mayo de 1974.» (*Sentencia de 3 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1813.*)

D) *Edificación forzosa. Las construcciones destinadas a uso o servicio público están excluidas de la legislación sobre edificación forzosa cuando se trata de bienes demaniales afectados de manera permanente e indefinida a un destino o fin públicos.*

«El artículo 5-1-a) del vigente Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares—Decreto de 5 de abril de 1964, número 635—, *exceptúa de su normativa general contenida en los artículos precedentes las construcciones destinadas a uso o servicio público; si se atiende a su finalidad, que no es otra que la edificación forzosa de los solares inscritos en el plazo de dos años o en la venta forzosa subsiguiente, si tal obligación se incumple, la citada excepción hay que entenderla como una aplicación específica del privilegio de la Administración, que no consiente el verse constreñida a semejante gravamen o limitación de sus bienes demaniales ni a ser tratada como un simple particular incumplidor de sus deberes de edificar; en tal sentido la citada norma, por su carácter excepcional y privilegiado, es de interpretación estricta, y sólo cabe aplicarla a los bienes estrictamente demaniales o de dominio público cuya titularidad corresponda al Estado o entidades territoriales, y la referencia que en ella se hace al destino (uso o servicios públicos) hay que entenderla limitada a aquellos casos de afectación permanente, en relación con la titularidad dominical; otra interpretación, como la que expone la Administración recurrente, conduce a resultados inadmisibles, por contrarios a los deseos del legislador y, en definitiva, injustos, como serían el permitir indefinidamente la inedificación de dicho solar por el hecho de que esté parcialmente ocupado por el Estado a título de arrendamiento; aparte de que, en este caso concreto, se trata de una afectación indirecta a un servicio público, cual es un almacén accesorio del servicio de telecomunicación, que fácilmente permite ser trasladado.*

* * *

El privilegio que entraña el precepto y los términos en que se formula, análogos a los utilizados para definir los bienes de dominio público en los artículos 339 del Código Civil, 113 de la Ley del Patrimonio del Estado y 184 y 185 de la Ley de Régimen Local, ha determinado

que la jurisprudencia, al fijar el alcance de la excepción estatuida en el apartado a) del artículo 6 del Reglamento de 5 de marzo de 1964, conforme a la cual no se hallan sujetos a las normas sobre edificación y enajenación forzosas las construcciones destinadas al uso o servicio público, estableciera con un criterio restrictivo que la aplicación de tal disposición requiere no sólo que el inmueble pertenezca a una entidad pública, sino además que esté destinado de modo permanente e indefinido al cumplimiento de un fin de esta naturaleza —sentencias de 31 de enero de 1979, 29 de abril de 1977, 17 de febrero de 1976 y las en ellas citadas— y, por consiguiente, cuando tal dedicación no existe, como en el supuesto de que el ente público disfrute la finca como arrendatario, aunque su goce permita prestar un servicio de aquel carácter, el precepto excepcional examinado no puede amparar este aprovechamiento impidiendo la inclusión del edificio en el Registro de Solares.» (Sentencia de 25 de marzo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1358.)

E) *Visado colegial. Naturaleza y valor de este acuerdo colegial.*

«Aunque la sentencia apelada trata en los considerandos 3.º a 5.º el tema del visado de los Colegios de Arquitectos a los proyectos de obras en relación con el procedimiento de otorgamiento de licencia municipal de edificación, no saca las consecuencias que eran de esperar en relación con los acuerdos del Colegio de Arquitectos de Sevilla de 10 de julio y 23 de septiembre de 1975, en cuanto que no sólo deniegan visado del proyecto de obra presentado con base en el acuerdo municipal de 26 de febrero de 1975, sino que intentan bloquear la continuación del procedimiento de licencia mediante la apertura de un recurso de reposición improcedente con evidente incorrección jurídica, ya que estos Colegios profesionales carecen de competencias objetivas en cuanto al otorgamiento de las licencias de edificación, consecuencia de su carácter y fines meramente corporativos, constituyendo "el visado" un acto de control mediante el cual el Colegio comprueba y acredita la adecuación de un trabajo a la normativa general y corporativa que lo regula y, en especial, el cumplimiento de los requisitos subjetivos de su autor para suscribirlo y asumir ante el Estado y sociedad la responsabilidad facultativa dimanante, sin que el cometido que le atribuye el artículo 228 del texto refundido desnaturalice su carácter, ya que su "ratio" obedece a la necesidad de que se examine el proyecto para dejar constancia de la existencia de alguna infracción urbanística de las calificadas de graves en el artículo 226.2, de la propia Ley del Suelo; mas tal facultad no supone otra cosa que apoderar a los Colegios para que en el ámbito de sus competencias internas velen porque sus colegiados no incurran en algunas de las referidas infracciones, colaborando indirectamente al ejercicio de las competencias urbanísticas que la Ley otorga, en este caso, a los Ayuntamientos, sin poder ser interferidos por los Colegios que, por demás,

carecen de facultades oponibles a terceros no colegiados o a la propia Administración (discutirle facultades que le son propias), por lo que convertir lo que es trámite concreto y limitado (tanto por el objeto como por los sujetos a que afecta) en una competencia material urbanística constituye una indudable infracción legal, como sin duda ha ocurrido en el caso de autos al configurar el Colegio su intervención como un acto administrativo en sentido propio (declaró la procedencia de la impugnación a través de la reposición y posterior vía contenciosa, etc.), en lugar de haberse limitado a formular su opinión sobre la posible infracción mediante acuerdo denegatorio del visado y con efectos no "erga omnes", sino referidos a la estricta e interna relación corporativa con su colegiado y sin que puedan sustraerse a la obligación legal—artículo 49.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978—de entregar a los interesados los ejemplares del proyecto sometidos a visado, cualquiera que sea la decisión colegial, ya que no es correcta la retención y menos la vía de los recursos en relación con los interesados no colegiados, aunque sí ha de hacer constar las razones urbanísticas motivadoras de la denegación, que podrán integrarse en el procedimiento de concesión de licencia junto con las razones contrarias ofrecidas por el propietario en apoyo de su petición de licencia (párrafo 1.º del artículo citado), y que ha de valorar, como base de decisión, la autoridad municipal; en razón de lo expuesto es clara la extralimitación del Colegio de Arquitectos de Sevilla y, en consecuencia, procede declarar la nulidad de los acuerdos combatidos por aplicación de lo dispuesto en el artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con lo preceptuado en los artículos 228.3 y 226.2 de la Ley del Suelo y preceptos concordantes.» (Sentencia de 28 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2179.)

XIV. PROCEDIMIENTO

A) *Iniciación. Petición graciable: no cabe tal tipo de petición en materia de defensa nacional.*

«Hay que comenzar señalando que aquella solicitud contenía una petición formal para que el Ministerio del Ejército declarase desafectado el "Predio Cabrera" de la defensa nacional, en virtud de hechos posteriores a los contemplados por la sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1965; petición ampliada por otra de 25 de enero de 1972, para que, en su caso, se declarase que parte del «Predio Cabrera» no era ya precisa para la defensa nacional; ahora bien, sobre una solicitud de esta naturaleza podrá decirse—como más adelante se dijo, en efecto—que el solicitante carece de legitimación para interponerla, o incluso que no hay causa eficiente en los datos que la instancia proporciona a la Administración para modificar la situación contemplada en aquella sentencia, en los términos que quedaron de manifiesto en la de la Sala de Revisión del Tribunal

Supremo de 13 de mayo de 1967, confirmatoria de la anterior —que es lo que se puso de relieve en la resolución recurrida—; podrán, decimos, afirmarse ambas posibilidades, pero lo que en ningún caso puede hacerse es catalogar la solicitud y la complementaria posterior, como simples peticiones «graciables» acogidas al régimen del artículo 72.2, de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la Ley de 22 de diciembre de 1960, entre otras razones por la decisiva de que se da una auténtica incompatibilidad principal entre peticiones meramente graciables y decisiones sobre la defensa nacional, ámbito en el que no cabe gracia alguna. De ello se infiere que las instancias a que nos estamos refiriendo o debieron ser rechazadas de plano o debieron ser resueltas expresamente, tal como preceptúan inexcusablemente los artículos 70.1 y 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y 39.2 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.» (*Sentencia de 22 de mayo de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2117.*)

B) *Audiencia.* El trámite de audiencia se encuentra garantizado en la actualidad en el párrafo primero del artículo 24 de la Constitución.

Aunque el presente recurso se haya amparado en la Ley de 26 de diciembre de 1978 para impugnar la sanción impuesta por el Gobierno Civil de Barcelona a don Enrique E. R., por aplicación de la Ley de Orden Público, en razón de que en la sala de fiestas que explota se producen grandes molestias en la vecindad, con ruidos y escándalos derivados de su funcionamiento, es claro que, *al haberse producido la resolución gubernativa sin la audiencia del interesado, se ha producido una evidente indefensión del mismo con infracción notoria del párrafo 1.º del artículo 24 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, que protege contra esta omisión de cualquier procedimiento.*

Como ello lesiona tal derecho fundamental, se impone la anulación de la resolución gubernativa recurrida, a pesar de que se proyecte sobre un supuesto de orden público, ya que esta vulneración del procedimiento incide plenamente en el artículo 1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1978, en cuanto al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona y al margen de aquella legislación que no puede aplicarse con preterición de estos derechos fundamentales.» (*Sentencia de 2 de junio de 1981, Sala 4.ª, Ar. 2502.*)

XV. RECURSO ADMINISTRATIVO

A) «*Reformatio in peius*». Se admite en la Administración local, al amparo del artículo 369 de la Ley de Régimen Local.

«El primer problema que se plantea en esta apelación consiste en determinar si los Ayuntamientos tienen o no facultad para resolver

el recurso de reposición en perjuicio del recurrente, es decir, el llamado problema de la "reformatio in peius", que en el caso de autos ha sido ejercitado por el Ayuntamiento demandado al dejar sin efecto la licencia condicionada de obras que había concedido el 15 de junio de 1976 al demandante y decretar en su lugar la denegación de la misma en su Ac. de 3 de agosto siguiente, resolutorio de la reposición interpuesta por dicho interesado, y tal problema debe ser resuelto en sentido afirmativo, dado que la jurisprudencia reiterada, que el propio demandante cita en sus escritos procesales, claramente establece que *el principio prohibitivo de la "reformatio in peius" tiene excepción cuando un precepto de rango de Ley formal la autoriza expresamente*, y este supuesto es el que concurre en el campo de la actividad de la Administración Local al disponer el artículo 369 de su Ley reguladora que "las autoridades y Corporaciones locales no podrán revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubieran servido de base a una resolución judicial, salvo al resolver recursos de reposición..."; términos inequívocos que no dejan margen alguno a criterios interpretativos conducentes a negar dicha facultad, aunque éstos sean tan respetables como son los empleados por la sentencia apelada en cuanto que su fuerza de convicción tiene que limitarse al terreno puramente doctrinal y *de lege ferenda* ante un precepto tan claro y terminante como es el citado artículo 369.» (*Sentencia de 21 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1854.*)

B) «*Solve et repete*». *Es ilegal la exigencia de este requisito para recurrir en vía administrativa cuando el mismo viene impuesto por una norma reglamentaria cual es el Código de Circulación.*

«El Tribunal Supremo, sobre todo a partir de la Ley de Reforma de lo Contencioso-administrativo de 17 de marzo de 1973, viene sentando que el previo pago como presupuesto del proceso contencioso-administrativo sólo es exigible en el caso de que venga expresamente impuesto por una norma con categoría formal de Ley (sentencias de 21 de abril de 1975, 15 de junio de 1976 y 17 de marzo de 1977, entre otras), estableciendo el nuevo artículo 132.4 de aquella Ley una equiparación entre pago y depósito, de tal forma que lo señalado para el pago es igualmente aplicable para la consignación, con lo cual la exigencia del requisito se ha limitado o atenuado en el recurso contencioso-administrativo; mas como en la vía administrativa no existe un precepto análogo al de la jurisdiccional, se plantea el problema de si el "solve et repete", como presupuesto de los recursos administrativos, es también jurídicamente válido sólo cuando así venga impuesto por una disposición de rango legal, o si, por el contrario, obliga incluso cuando se ordena simplemente en norma reglamentaria, estimando la Sala más correcta la primera tesis expuesta por las siguientes razones: 1.ª, para coordinar el ámbito del principio en vía administrativa y en la jurisdiccional, pues carecería en muchos casos de sentido la pro-

gresiva doctrina jurisprudencial ya señalada, si se admitiera el juego indiscriminado del previo pago en los recursos administrativos, que vendría, en definitiva, a burlar la fiscalización jurisdiccional por el simple hecho de que normas reglamentarias obligaran a ello; 2.^a, *porque el principio "solve et repete" debe ser objeto de una interpretación restrictiva*, al carecer de todo fundamento científico, y constituir un privilegio de la Administración abiertamente exorbitante al tener siempre en sus manos la ejecutividad del acto administrativo, salvo en los excepcionales casos en que se hubiese acordado su suspensión; 3.^a, *por su discriminación en perjuicio de los económicamente débiles y subsiguiente infracción al principio de igualdad de los administrados*, cuya proclamación en nuestro ordenamiento jurídico ofrece innumerables pronunciamientos.

Llegándose a este punto de razonamiento y acudiendo a la legislación que regula la materia objeto de esta litis, se observa que el artículo 285-IV del Código de la Circulación, según redacción dada por el Decreto de 26 de diciembre de 1968, prescribe que el administrado tiene que constituir depósito previo del importe de la multa en la Caja de cualquier Jefatura Provincial de Tráfico o en la Caja General de Depósitos para interponer recurso de alzada ante la Dirección General de Tráfico, por lo que, impuesto el previo pago por una norma de rango jerárquico inferior a la Ley, debe estimarse tal condición como no puesta.» (Sentencia de 26 de marzo de 1981, Sala 4.^a, Ar. 1423.)

XVI. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

A) *Legitimación. La consagración constitucional de la autonomía local obliga a modificar la interpretación restrictiva de la legitimación corporativa para impugnar disposiciones de carácter general.*

«No se puede negar, por su evidencia, que la jurisprudencia ha venido recortando las posibilidades impugnativas de las entidades, Corporaciones e instituciones de Derecho público y demás entidades aludidas en el precepto del artículo 28, 1, b), de la citada Ley, debiendo destacarse, a este respecto, la Sentencia citada por la Abogacía del Estado, por su gran concomitancia con el tema que nos ocupa —Sentencia de 11 de noviembre de 1976—, en la que, por cierto, se recogen varias más en el mismo sentido restrictivo; jurisprudencia que impide a las entidades de ámbito territorial más reducido que el abarcado por la disposición general de que se trate, ostentar legitimación para poder residenciarla válidamente ante los Tribunales de lo Contencioso.

No es un secreto que el recorte que el tan repetido precepto del artículo 28, 1, b), de la Ley Jurisdiccional establece constituye una medida de contrapeso, frente a la liberalidad que representó en su momento la innovación de permitir el residenciamiento ante nuestros

Tribunales de las disposiciones generales con rango inferior a la Ley, como un modo de salvaguardar cierta estabilidad de las disposiciones reglamentarias; recorte que la jurisprudencia acentuó con la referida doctrina.

Si existen razones que explican la privación de legitimación a entidades, Corporaciones e instituciones de la más diversa especie, de ámbito territorial limitado, respecto de impugnaciones contra disposiciones generales de espectro más extenso; razones que igualmente han existido para extender tal veto a las Corporaciones locales, sin embargo, en los momentos actuales parece conveniente superar esa anterior doctrina jurisprudencial, en supuestos como el que nos ocupa, en el que, un reglamento —Reglamento Técnico-Sanitario de Mataderos, Salas de Despiece, Centros de Contratación, Almacenamiento y Distribución de Carnes y Despojos, de 26 de noviembre de 1976— pone en cuestión facultades y competencias de los Municipios, relacionadas con esa materia reglamentada.

Salta a la vista que el motivo principal, impulsor de esta evolución jurisprudencial, arranca de la vigente Constitución española de 27 de diciembre de 1978, al otorgar a los municipios, provincias y comunidades autónomas autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137); autonomía que resultaría seriamente defraudada de mantenerse restricciones como las que venimos comentando, respecto de la legitimación regulada en el tan repetido artículo 28, 1, b), de la Ley Jurisdiccional, cuando ni el propio texto legal las establece expresamente.

Aunque el principio de competencia no se articula como derecho subjetivo del órgano, ni menos de su titular, empero, sí que tal órgano puede esgrimir el interés directo a que se hace referencia en el apartado a) del número 1 del tan mencionado artículo 28 de nuestra Ley Procesal; interés no propio, sino de la comunidad que representan, que es lo que les obligó a defenderlo, como viene dispuesto en términos generales en el artículo 370 de la Ley de Régimen Local y en el correlativo del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 17 de mayo de 1952 (art. 338).» (Sentencia de 11 de abril de 1981, Sala 4.ª, Ar. 1831.)

B) Competencia. La competencia de los órganos jurisdiccionales viene determinada por el acto inicial impugnado en el procedimiento especial de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, ya que los recursos administrativos que pudieran alterarla son potestativos.

«Una interpretación razonable (acorde con los principios de celeridad, eficacia y seguridad jurídica que informan el especial Ordenamiento) de los artículos 6.º y 7.º de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, en relación con lo dispuesto en los artículos 1.º, 8.º, 37 y concordantes de la Ley Jurisdiccional permite entender que el acto administrativo recurrido es incluíble en el supuesto previsto en el artículo 10, 1, a), de la Ley como de la competencia clásica de las Salas de las Audien-

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

rias, dado que en esta materia el acto inicial es apto para servir de soporte al proceso contencioso y resultar innecesarios los recursos de reposición o alzada, que en el mejor de los casos tendrán carácter facultativo, sin que en el caso de que se ejerciten puedan implicar alteraciones a posteriori o por vía de recurso de las competencias de los órganos jurisdiccionales que inicialmente vienen señaladas (en función del supuesto tipo) y que razones de uniformidad de doctrina y seguridad jurídica impiden alterar.» (Auto de 12 de marzo de 1981, Sala 4.ª, Aranzadi 1209.)

Tomás FONT I LLOVET

Joaquín TORNOS MAS

