

2.—CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES DEL DERECHO: 1. *Concepto de disposición*. 2. *Retroactividad*: A) Principio general de irretroactividad. B) Excepciones. 3. *Interpretación*: A) Principio espiritualista. B) Leyes permisivas: interpretación extensiva. C) Leyes punitivas: interpretación estricta. 4. *Publicación*. Efectos de su omisión. 5. *Conflictos normativos*: A) «Lex posterior derogat priori». B) Jerarquía normativa. C) El desuso no deroga las Leyes. 6. *Leyes fundamentales*: A) Igualdad ante la Ley. B) Libertad religiosa. 7. *Principios generales*. 8. *Equidad*. Su función jurídica. 9. *Precedentes*. Su función jurídica. 10. *Principio de unidad de doctrina*. *Jurisprudencia*. 11. *Impugnación de disposiciones administrativas*: A) Generalidad de su ámbito. B) Impugnación directa. 12. *Disposiciones aclaratorias*: A) Retroactividad. B) Aclaración y contraposición a las normas aclaradas. C) Procedimiento para dictarlas. Mitigación del mandato legal. D) Vigencia inmediata. 13. *Procedimiento para dictar disposiciones*. *Mitigación del mandato legal*. 14. *Vigencia inmediata de las disposiciones*.—II. ACTO POLÍTICO: 1. *Disposiciones generales y actos políticos*. 2. *Acto administrativo y acto político*.—III. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. *Acto administrativo y acto político*. 2. *Acto administrativo y negocio jurídico*. Calificación. 3. *Ejecutoriedad*: A) Subordinada a la publicación o notificación del acto. B) Ejecución forzosa. Multa coercitiva ilegal. 4. *Revocación*: A) Concepto. Su confusión con la anulación. B) Revocación y precario. C) Revocación y licencias. D) Revocación de acto presunto. E) Revocación y error de hecho. 5. *Invalidez*: A) Nulidad de pleno Derecho: a) Su concepto. b) Su inexistencia en la Administración local. c) El artículo 109 L. P. A. B) Infracción manifiesta de las Leyes: en la Administración local. C) Anulabilidad: a) Concepto restrictivo. b) Por defectos de procedimiento. c) Por desviación de poder.—IV. CONTRATOS: 1. *Concepto de contrato*. *Lo son las concesiones de aguas y ciertas licencias*. 2. *Procedimiento de selección de contratistas en la Administración local*: A) Poderes y su bastanteo. B) Publicidad de la licitación. 3. *Interpretación*. Audiencia del Consejo de Estado. 4. *Aplicabilidad de preceptos de Derecho común*. 5. «*Ius variandi*». 6. *Revisión*. 7. *Nulidad*: A) De un contrato nulo no surgen derechos. B) No puede invocarla su causante.—V. CONCESIONES: 1. *Su carácter contractual*. 2. *De transporte*. 3. *De aguas*. 4. *De minas*.—VI. TRANSPORTES POR CARRETERA: 1. *Competencia municipal y estatal*. 2. *Tarifas*. Su aprobación.—VII. AGUAS: 1. *Su propiedad privada y pública*: A) Zona marítimo-terrestre. Su deslinde. B) Aguas privadas. 2. *Concesiones*: A) Desecación de marismas. B) La cláusula sin perjuicio de tercero. C) Su carácter contractual.—VIII. MINAS: *Concesiones*. Su adquisición por prescripción.—IX. PROPIEDAD INDUSTRIAL: 1. *Naturaleza*. 2. *Marcas*: A) Protección a las internacionales. B) Concepto de marca genérica. C) Semejanza entre marcas.—X. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. *Comienzo del expediente*. 2. *Justiprecio*: A) Finalidad. B) Composición del Jurado. C) Fundamentación del justiprecio. D) Motivación. E) Aplicación del artículo 43 L. E. F. F) Criterios de valoración: a) Locales e industrias. b) Aprovechamientos hidráulicos. c) Terrenos urbanos. 3. *Pago*. Cuándo es exigible. 4. *Reversión*: Legal y pactada.—XI. URBANISMO: 1. *Declaración de ruina de edificaciones*. Carácter contradictorio del expediente. 2. *Inmuebles de edificación forzosa*. Criterios de inclusión. 3. *Urbanismo y Bellas Artes*. Compatibilidad de competencias. 4. *Edificios singulares y dispensa de los Planes*. 5. *Aprobación de Planes por silencio*. 6. *Nulidad de los Planes*. 7. *Licencias de edificación*. «Favor li-

'bertatis».—XII. RÉGIMEN LOCAL: 1. *Incorporación de Municipios*. Discrecionalidad. 2. *Deslindes, Jurisdiccionales y no jurisdiccionales*. 3. *Competencia municipal y estatal*.—XIII. MONTES: 1. *Inscripción en el Catálogo*. Requisitos y efectos. 2. *Deslinde*. Procedimiento.—XIV. TRABAJO: 1. *Jurisdicción laboral y contencioso-administrativa*. 2. *Actas de infracción de Leyes sociales*. Presunción de certeza y sus límites.—XV. VIVIENDA. Sanciones por infracciones cometidas en dicha materia.—XVI. POTESTAD SANCIONADORA: 1. *En materia de trabajo*. 2. *En materia de viviendas*. 3. *Principio «in dubio pro reo»*. 4. *No hay falta sin intención*. 5. *Principio contrario*. 6. *Unidad de la Administración a efectos sancionadores*. 7. *Procedimiento*: A) Su finalidad. B) Pliego de cargos. C) Resolución. Los hechos y su calificación.—XVII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *Interesados*: A) Quiénes lo son. B) Representación. C) Pluralidad de interesados. Primer firmante. 2. *Presentación de documentos*. En oficinas de Correos. 3. *Prueba*. Potestades de la Administración. 4. *Audiencia*. Necesidad. 5. *Resolución*: A) Congruencia. B) Motivación. 6. *Silencio administrativo*: A) Derogación de la L. R. L. por la L. J. B) Resolución tardía. Efectos. 7. *Notificación*: A) Supuestos de notificación correcta. B) Supuestos de incorrección. C) Subsanción. D) Doctrina progresiva sobre los efectos de la notificación defectuosa. 8. *Procedimientos especiales*. Ejemplos. 9. *Subsanación de defectos*. No es posible en vía jurisdiccional. 10. *Trascendencia de los defectos*.—XVIII. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Principio general*. Preclusión de plazos. 2. *Alzada*: A) Interesados. B) Audiencia. C) Resolución. 3. *Reposición*. 4. *Revisión*. Criterio restrictivo.—XIX. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. *Naturaleza, extensión y límites*: A) Actos de la Administración sujetos al Derecho administrativo: a) Necesidad de impugnar una decisión administrativa. b) Sujeción al Derecho administrativo. B) Disposiciones administrativas. C) Cuestiones atribuidas a otras jurisdicciones: a) A la civil. b) A la penal. Dos sentencias poco acordes. c) A la laboral. d) A otras jurisdicciones. D) Cuestiones prejudiciales. E) Competencia para enjuiciar la administrativa. F) Organos de la jurisdicción. 2. *Las partes*: A) Capacidad. De los Sindicatos. Forma de ejercerla. B) Legitimación: a) Activa. b) Pasiva. C) Insubsanabilidad de los defectos de legitimación. C) Sustitución procesal. D) Representación. 3. *Objeto del recurso*: A) Actos que causan estado. B) Actos definitivos o que, aun cuando de trámite, decidan directa o indirectamente el fondo del asunto. C) Actos que reproducen o confirman otros anteriores consentidos. D) Actos dictados en ejercicio de la función de policía sobre la prensa. E) Resoluciones que pongan término a la vía gubernativa como previa a la judicial. F) Actos dictados en virtud de una Ley que expresamente les excluye de la vía contencioso-administrativa. G) Ampliación. 4. *Procedimiento*: A) Diligencias preliminares: a) Reposición: a') Su naturaleza. b') Su necesidad. c') Subsanación de su falta. d') Prueba de su existencia. b) Declaración de lesividad. B) Interposición del recurso: a) Escrito de interposición y objeto del recurso. b) Documentos que hay que acompañar: a') El poder. b') El dictamen del Letrado, por las Corporaciones locales. c') El que acredite el pago de cantidades liquidadas en favor de la Hacienda. c) Plazo de interposición: a') «Dies a quo». b') Cómputo de meses. C) Demanda: a) Requisitos de forma. b) Mejora procesal de alcaciones. D) Contestación. Imposibilidad de reconvenir. E) Prueba. Rige el Código civil.

I. FUENTES DEL DERECHO.

1. Concepto de disposición.

«La Orden impugnada de 24 de abril de 1965, por la que se modifican las condiciones exigibles a las industrias de fabricación de pan que habían sido fijadas en la Orden de 16 de marzo de 1963, indudablemente tiene un carácter general, puesto que afecta a todas las industrias panificadoras del territorio nacional» (*Sentencia de 4 de noviembre de 1966. Sala 3.ª*).

«La resolución recurrida se contrae a un acto concreto, que afecta a la situación personal de funcionarios en número determinado, aun cuando éstos constituyan una pluralidad de personas innominadas, sin que lo dispuesto, en cuanto a los mismos, constituya una norma general que se pueda aplicar a otros que aquellos a quienes particularmente se refiere la propia disposición, por lo que, no siendo la de que se trata de carácter general, según se razona, forzoso es reconocer la legitimación de los recurrentes para su impugnación» (*Sentencia de 7 de octubre de 1966. Sala 5.ª*).

«No es admisible que se pretenda ahora impugnarla, según sostienen los actores, sobre la base infundada de que tal Orden era una disposición de carácter general, de la que la Resolución de la Dirección General de Beneficencia de 17 de junio de 1964 pretende ser un acto de ejecución o aplicación, puesto que ello carece de consistencia, como pone de relieve el que la Orden precitada era de convocatoria de concurso para proveer plazas de personal sanitario en diversos establecimientos comprendidos en la relación que insertaba para ser destinados a funcionarios sanitarios procedentes de la zona norte de Marruecos, y su materia quedaba agotada con la decisión del concurso» (*Sentencia de 15 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

2. Retroactividad.

A) Principio general de irretroactividad.

«Aunque la expresada Ley 31/1965 tenga una proyección diferente a la normativa que rigió antes de su vigencia, cual propugna la Administración, no puede negarse el respeto que merecen los derechos adquiridos y la estabilidad de las situaciones jurídicas creadas al amparo de la legislación sustituida, salvo que se prescriba al principio la retroactividad a que alude el artículo 3.º del Código civil, según se deduce, por ejemplo, de las sentencias de 13 de febrero y 16 de noviembre de 1959 y 25 de abril de 1964» (*Sentencia de 15 de octubre de 1966. Sala 5.ª*).

«No cabe impugnar ahora, al amparo de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, que no tuvo aplicación hasta el día 1 de noviembre de 1958, y que no es aplicable a los expedientes iniciados con anterioridad» (*Sentencia de 16 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

«El principio de irretroactividad establecido en el artículo 3.º del Código civil, más de guardar cuando se trata de preceptos de carácter sancionador» (*Sentencia de 14 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

B) Excepciones.

a) Disposiciones aclaratorias.

«Las disposiciones y normas aclaratorias de otras anteriores vienen a formar parte de éstas y se han de entender publicadas en el momento en que lo fueron aquellas que se proponen aclarar, como nos dijo ya la vieja sentencia de 1 de mayo de 1881» (*Sentencia de 7 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

b) *Normas punitivas de contenido menos gravoso.*

«Las partes están acordes —por expreso reconocimiento de la propia resolución recurrida no modificado en la contestación a la demanda— en que la normatividad aplicable en el caso de autos es la contenida en el Reglamento de 24 de junio de 1955, sin que puedan alcanzarla las modificaciones que en su texto introdujo el Decreto de 18 de febrero de 1960, sino en cuanto expresa un criterio más benigno en orden a la sanción de los hechos objeto del expediente administrativo en virtud del principio de irretroactividad de los preceptos disciplinarios o punitivos, salvo que sean más favorables al inculpado; y por consiguiente, la calificación de validez o invalidez del acto reclamado tiene que ajustarse a los resultados de comparar los hechos acreditados e imputables como determinantes de una responsabilidad administrativa, con el trato sancionatorio que consagra el legislador en cada una de las dos disposiciones citadas de 1955 y 1960» (*Sentencia de 14 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

3. *Interpretación.*

A) *Principio espiritualista.*

«Como ya ha declarado esta Sala en sentencia de 5 de octubre de 1965, interpretar una norma legal consiste en esclarecer su sentido, que es decisivo para la vida jurídica y, por tanto, también para la resolución judicial, superando para ello, con interpretación espiritualista, todo sistema de aplicación literal, para que el objetivo del Derecho, que en definitiva consiste en la realización de la justicia, sea cumplido en beneficio de los fines de la vida del individuo y de la sociedad. Este objetivo natural esencial y primordial del Derecho ha sido explícita y ardorosamente reconocido por la Ley reguladora de esta jurisdicción, puesto que, superando con técnica depurada los sistemas hasta entonces vigentes, asegura el sometimiento de todas y cada una de las entidades administrativas a un Estado de Derecho que lleva a su plenitud al régimen jurídico de la Administración, incorporando para ello a su texto principios de Derecho que constituyendo hasta entonces meras aspiraciones doctrinales, han pasado a ser preceptos positivos con rango de Ley, como se pretende del contenido del artículo 83... Sólo es conforme a Derecho lo que es justo» (*Sentencia de 7 de octubre de 1966. Sala 5.ª*).

(En sentido análogo, las sentencias de 14 de mayo y 20 de septiembre de 1966, de esta misma Sala, y la de septiembre de 1966 de la Sala 3.ª).

B) *Leyes permisivas: interpretación extensiva.*

«La Orden de 3 de julio de 1963 es disposición legal de carácter permisivo y debe ser interpretada extensivamente y no en forma restrictiva» (*Sentencia de 23 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

(En el mismo sentido, la de 29 de noviembre de 1966).

C) *Leyes punitivas: interpretación estricta.*

«Las Leyes punitivas, carácter que tiene la de Contrabando y Defraudación, no permiten ampliar sus preceptos, dándoles interpretaciones intensivas, sino que esta interpretación debe ajustarse a los términos literales en que fueron redactados por el legislador» (*Sentencia de 11 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

4. *Publicación.**Efectos de su omisión.*

«Como la Orden no ha sido publicada como exige el artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, sus preceptos son ineficaces, en cuanto contengan normas o preceptos de carácter general, esto es, materialmente legislativos, como son los reguladores de derechos pasivos, conservando, en cambio, valor en todo lo que afecte a instrucciones de régimen interior o meramente administrativo» (*Sentencia de 26 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

«Esas instituciones, en cuanto contenían normas de régimen interior para la mejor ordenación y sistematización de esos servicios, por su carácter meramente administrativo, eran sin necesidad de publicación, de ineludible cumplimiento, ya que esta publicación, como se dice en el Considerando tercero, reiterando la doctrina de esta Sala, contenida en la sentencia de 22 de enero de 1965, sólo se refiere a las disposiciones de carácter general, que no son otras que aquellas que sean formalmente administrativas y materialmente legislativas» (*Sentencia de 26 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

En análogo sentido, las de 1 y 18 de junio y 18 de octubre de 1966 (*Sala 5.ª y 7 de diciembre de 1966 (Sala 3.ª)*).

La de 18 de junio, en cambio, añade:

«Que la falta de publicación en el *B. O. del Estado*, aun cuando lo fué en el General de la Capitanía General de Canarias de 23 de abril de 1942, si bien priva a la disposición de fuerza de obligar a terceros, según el artículo 29 de la Ley precitada de 1957, no deja de ser preceptiva para la propia Administración autora de la norma jurídica que ella misma se impuso, en tanto se encuentre vigente, pues la limitación del mencionado precepto legal no la comprende y sólo afecta a los administrados».

5. *Conflictos normativos.*A) *«Lex posterior derogat priori».*

«El principio fundamental que entre disposiciones legales de igual jerarquía —en este caso Leyes propiamente dichas ambas— concede la primacía a la de más reciente fecha: "Lex posterior derogat priori"» (*Sentencia de 2 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

En el mismo sentido, la de la Sala 4.ª de 21 de junio de 1966.

B) *Jerarquía normativa.*

«Bastando la simple lectura del artículo 12 y demás preceptos reglamentarios para comprender que no se establece en ninguno de ellos la prohibición de que en los mismos locales que tiene autorizados la Compañía a sus agentes revendedores, mayoristas, fabricantes, detallistas, almacenistas y puestos de productos monopolizados, puedan ser manipulados, almacenados o vendidos productos distintos o ajenos no comprendidos en el régimen de monopolio, novedad que excede del mandato a la Compañía para dictar normas de desarrollo de los preceptos, pues no se varía en el Reglamento la compatibilidad de ejercer en el mismo local actividades referentes a productos del monopolio y a otros de libre industria o tráfico comercial, irrogándose con esta prohibición sin motivo fundado y facultades o competencia de la CAMPSA perjuicios notables a los interesados, sin consideración a situaciones que una simple circular no puede menoscabar con olvido de que se lograron al amparo de disposiciones anteriores del Estado de rango superior a la que impone la prohibición, según el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957» (*Sentencia de 28 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

En el mismo sentido, las de la propia Sala de 4 y 7 de de noviembre y 1 de diciembre de 1966, y las de la 5.ª de 20 de septiembre y 5 y 7 de noviembre de 1966.

C) *El desuso no deroga las Leyes.*

«El artículo 5.º del Código civil, en relación con el 16, impide a la Administración permitir esas autorizaciones no conformes con la Orden del 20 de marzo de 1959, dado que las Leyes sólo se derogan por otras posteriores y no prevalecerán contra su observación el desuso ni la práctica en contrario» (*Sentencia de 30 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

6. *Leyes fundamentales.*

A) *Igualdad ante la Ley.*

«De mantenerse el criterio seguido en la resolución impugnada, se infringirían abiertamente el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1946, en sus artículos 3.º y 11, que reconocen el "amparo por igual [del] derecho de todos los españoles", y que éstos "podrán desempeñar cargos y funciones públicos, según su mérito y capacidad", así como la Ley de 22 de julio de 1961, de reconocimiento de los derechos profesionales de la mujer, pues tanto uno como otra no hacen distingo alguno por razón de sexo» (*Sentencia de 14 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

B) *Libertad religiosa.*

«El expediente aportado a los autos sólo acredita que el matrimonio A.-S., que profesa la doctrina de los «Testigos de Jehová», recibió en la pensión Montecarlo, de Málaga, que le pertenece, y en la que está domiciliado, la visita del matrimonio F. M. P., acompañándoles en ocasiones

los hijos menores de uno y otro matrimonio, y el guarda o empleado de la pensión, Rufino M., todos ellos pertenecientes a la misma secta; aprovechando las reuniones para comentar trozos de la Biblia, es de suponer que en el criterio propio de la doctrina en común profesada por los reunidos; pues las vagas referencias del expediente a la presencia por invitación de los promotores de las reuniones de viajeros y otros huéspedes de la pensión, no tienen el menor respaldo aprobatorio, como sucedería de citar nombre y fecha, y más aún de acompañar declaraciones o testimonios; con lo cual expresado queda que mal pueden incluirse las indudables expresiones de heterodoxia confesional que se produjeran en aquellas reuniones, en el concepto de propaganda proselitista, que es el que el Tribunal entendió en los anteriores recursos antes aludidos que excedía del límite permitido a la libertad de conciencia, en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, para incidir —según las características apreciadas en cada recurso— en el atentado a la unidad espiritual de los apartados que prohíbe y sanciona el artículo 2.º de la Ley de Orden Público» (*Sentencia de 20 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

«Desde el momento en que el denunciado salió de su propio domicilio y visitó el de otros vecinos de Palma de Mallorca, según él para comentar la Biblia, según el denunciante, y se produce de las actuaciones, para hacer proselitismo en pro de la secta «Testigos de Jehová», no ofrece duda de que esta actuación traspasa los límites de lo privado, para entrar a perturbar o intentar perturbar el ejercicio de los derechos de la Religión Católica que asiste a los españoles, estimándose tal actuación contraria al orden público, como se expresa en el apartado a) del artículo 2.º de la Ley de 30 de julio de 1959, y se ha dicho así en numerosas sentencias de este Tribunal, entre las que pueden citarse las de 12 de mayo, 27 de junio, 10 y 27 de octubre y 21 de diciembre de 1959» (*Sentencia de 25 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

7. Principios generales.

Vid. I, 3, A).

8. Equidad.

Su función jurídica.

«La expresión de la equidad contenida en textos positivos, como el artículo 24 de la Ley de 1 de julio de 1911 y el 112 de la de 17 de julio de 1958, aludida sin nombrarla en otros como el artículo 228, números 2 y 3, de la de 12 de mayo de 1956, no corresponde a una nueva fuente de Derecho, de arbitraria irrupción en el campo de las relaciones jurídico-administrativas, sino a la mención de un sentido valorativo, ponderador y calificador de la normatividad a observar en dicho campo» (*Sentencia de 29 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

9. *Precedentes.*

Su función jurídica.

«Cualquier precedente cuya sujeción a Derecho sea discutible, podrá resultar inatacable si ha ganado firmeza y no es objeto de impugnación; pero nunca surtir el efecto de imponer sus pronunciamientos para la decisión de cualquier otro caso igual o semejante, en el que quepa efectuar la revisión jurisdiccional» (*Sentencia de 24 de enero de 1966. Sala 4.ª*).

En el mismo sentido, las de la Sala 5.ª de 28 de mayo y 21 de junio de 1966.

10. *Jurisprudencia.*

Principio de unidad de doctrina.

«No puede desconocerse su clara identidad jurídica con otros que fueron objeto de recursos por este Tribunal en sentencias cuyo criterio resulta obligado mantener en aras del principio de unidad de doctrina, del que se hace eco el artículo 102 de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 28 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

11. *Impugnación de disposiciones administrativas.*

A) *Generalidad de su ámbito.*

a) *Principio general.*

«La política del Gobierno en materia de retribución de personal está contenida en las Leyes de 20 de julio de 1963 y 4 de mayo de 1965, principalmente en la primera, puesto que marcan las directrices que fueron establecidas teniendo en cuenta el "nivel de retribución que la Justicia exige y la situación de la Hacienda pública y el desarrollo del país permiten", y que los restantes actos y disposiciones reglamentarias y complementarias, que han de observar y cumplir aquellas directrices de rango superior por imperativo y mandato expreso de aquellas Leyes, son meramente administrativas, cualquiera que sea la jerarquía del órgano de esta naturaleza que la promulgue o adopte. Pues bien, como las normas de política del Gobierno están contenidas sólo en las citadas Leyes, es indudable también que sólo serán inatacables en vía jurisdiccional estos preceptos de rango superior y no las disposiciones de las normas complementarias de rango inferior, ya que si éstas no se adoptan y subordinan a las directrices de las Leyes que se trata de aplicar y de cumplir, ello producirá una infracción de Ordenamiento jurídico especial, contenido en las normas de jerarquía superior, infracción que se puede y se debe reparar en vía jurisdiccional» (*Sentencia de 5 de noviembre de 1966. Sala 5.ª*).

«La "norma de obligado cumplimiento", o regla de relación laboral, dictada por autoridad competente, en defecto de acuerdo consensual de los elementos integrantes de una entidad de trabajo, no está al margen de la concepción de que esa aplicación y su obligatoriedad se hallen dentro

de la posibilidad legal de su establecimiento, y de no ser así, tal acto de indudable naturaleza administrativa como característica de la función reglamentaria, se inscribe en el área de la jurisdicción contencioso-administrativa a los efectos de su posible revisión» (*Sentencia de 15 de diciembre de 1966. Sala 4.ª*).

b) *Excepción.*

Normas anteriores a la L. J.

Ver I, 2, A), segunda sentencia.

B) *Impugnación directa.*

a) *Supuestos en que es posible impugnarla por los interesados individualmente.*

«Se dispone que el coeficiente multiplicador que corresponde al Cuerpo de Estadísticos Técnicos, del que forman parte los recurrentes, es el que se expresa en dicha relación, y esta disposición les obliga y ha de ser cumplida por ellos directamente, sin necesidad de un previo acto de requerimiento individual, dando lugar a la determinación del sueldo del funcionario, en observancia del artículo 5.º, 1, de la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965» (*Sentencia de 27 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

«Al duplicarse la capacidad de producción en esta clase de industrias, no se exige ningún acto de requerimiento al administrado, por lo cual basta el interés directo para la legitimación» (*Sentencia de 4 de noviembre de 1966. Sala 3.ª*).

«La locución "que hubieren de ser cumplidos por los administrados directamente" ha de comprender no sólo los casos en que ellos tengan que ejecutar personalmente la disposición, sino aquellos otros en que se les aplique subsiguientemente, sin nueva declaración de derecho individualizado, en simple acto de ejecución material de lo ya declarado» (*Sentencia de 27 de septiembre de 1966. Sala 5.ª*).

b) *Supuesto contrario.*

«No siendo la disposición legal de las que tienen que ser cumplidas directamente sin necesidad de requerimiento, el particular no está legitimado para hacerlo por sí» (*Sentencia de 7 de noviembre de 1966. Sala 3.ª*).

En el mismo sentido, la de la propia Sala de 14 de mayo de 1966.

c) *Legitimación corporativa necesaria.*

«Para poder estar legitimada una Corporación o Entidad para impugnar una disposición general es preciso, por lo pronto, que ostente la representación o defensa de intereses generales, no de un sector o grupo de los de su clase, como sucede en los Colegios de Abogados, que estatutariamente representan a los Abogados en él inscritos, y con una competencia

limitada a ellos y al ámbito territorial que abarca, quedando fuera de su órbita los demás Abogados, faltando para la legítima representación una correlación o adecuación entre representación e intereses presuntamente lesionados, que no se da en los Colegios de Abogados, cuya doctrina es expresión del texto legal comentado cuando exige que la representación y defensa de intereses sean generales. Esta tesis es la que ha recogido la jurisprudencia de todas las Salas del Tribunal y que por vía de enunciación se cita en los Vistos. Por si alguna duda cupiese, la desvanecería el que los propios Colegios tuvieron que constituir un superorganismo —el Consejo Nacional—, que es el órgano corporativo que legítimamente ostenta la representación de todos los Abogados» (*Sentencia de 22 de octubre de 1966. Sala 3.ª*).

«Con respecto al Consejo Nacional de Colegios de Abogados, es incuestionable que ostenta legítimamente la representación de todos los Abogados del territorio nacional, y se da en él aquella adecuación y proporción entre representación e intereses presuntamente lesionados, cumpliendo así el primero de los presupuestos exigidos por el artículo 28 para propugnar la anulación de las disposiciones generales impugnadas, restando examinar si se cumple el segundo de los requisitos exigibles, y requerido por la norma aludida cuando establece la necesidad de "existencia de un interés directo", y en este caso de carácter corporativo por quien pretende la anulación de una disposición general» (*Sentencia de 22 de octubre de 1966. Sala 3.ª*).

12. *Disposiciones aclaratorias.*

A) *Retroactividad.*

Ver I, 2, B), a).

B) *Aclaración y contraposición a las normas aclaradas.*

Declaraciones contradictorias.

«Es de desestimar la infracción de los artículos 17 y 36 de la Ley y Reglamento de Ordenación de los Transportes por Carretera, porque estos artículos son precisamente los aclarados, dándoles una interpretación auténtica en el Decreto impugnado, por lo cual no puede decirse que hayan podido ser infringidos por la norma atacada» (*Sentencia de 7 de noviembre de 1966. Sala 3.ª*).

«Los preceptos reglamentarios sólo pueden ser aclaratorios, pero no derogatorios de las Leyes o disposiciones a que se refieren» (*Sentencia de 5 de noviembre de 1966. Sala 5.ª*).

C) *Procedimiento para dictarlas.*

Mitigación del mandato legal.

«Al ser este Decreto aclaratorio de estos preceptos legales, no necesita acompañar la tabla de vigencias a que se refiere el artículo 129 de la Ley

de Procedimiento Administrativo» (*Sentencia de 7 de noviembre de 1966. Sala 3.^a*).

D) *Vigencia inmediata.*

Ver I, 14.

13. *Procedimiento para dictar disposiciones.*

Mitigación del mandato legal.

Ver I, 12, C).

14. *Vigencia inmediata de las disposiciones.*

«Ni el Reglamento de que se trata, ni la Orden supuestamente aclaratoria a la que se amplió la impugnación original, precisan de medidas secundarias o de desarrollo para surtir los efectos imperativos que se desprenden de lo prevenido por el artículo 1.º del Código civil» (*Sentencia de 2 de abril de 1966. Sala 4.^a*).

II. ACTO POLÍTICO.

1. *Disposiciones generales y actos políticos.*

Ver I, 11, A), a).

2. *Acto administrativo y acto político.*

«Acuerdo administrativo denegatorio sobre el que no es dado pronunciarse a la jurisdicción contenciosa; incompetente para revisar resoluciones de la Administración, dictadas en aplicación de Leyes o disposiciones de carácter político, cuales son las relativas a depuración política de su personal» (*Sentencia de 16 de junio de 1966. Sala 5.^a*).

III. ACTO ADMINISTRATIVO.

1. *Acto administrativo y acto político.*

Ver II, 1 y 2.

2. *Acto administrativo y negocio jurídico.*

Calificación.

«Es principio fundamental de todo Derecho —del administrativo y del administrativo-fiscal inclusive— el de que para la debida calificación de los negocios jurídicos hay que estar, no a los nombres que se les dé ni a la apariencia o nominalidad que ellos ofrezcan, sino a su verdadera e in-

trínseca naturaleza jurídica, a su realidad entrañable y efectiva» (*Sentencia de 6 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

3. Ejecutoriedad.

A) Subordinada a la publicación o notificación del acto.

«Como quiera que el artículo 13, apartado 3.º, del Reglamento de Funcionarios de Administración Local establece que la publicación de las plantillas es requisito indispensable para su entrada en vigor, es evidente que, aunque se estime, como se hace en la sentencia apelada, que tal requisito es sólo de eficacia, no de validez del acurdo, no era posible, en tanto no tuviese lugar la referida publicación, realizar actos de ejecución de un acuerdo carente de eficacia, por no haber entrado aún en vigor, ya que aún no había tenido lugar el indispensable requisito de publicidad, defecto legal que evidentemente entraña la nulidad radical, no del acuerdo de 7 de febrero de 1964, que adquirió plena validez y eficacia "a posteriori", cuando se efectuó su publicación, sino del 3 de junio de 1964, adoptado cuando no estaba en vigor el anterior, ejecutándolo antes de tener vida legal y cuando, en consecuencia, la Corporación municipal carecía de facultades para adoptarlo» (*Sentencia de 26 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

En sentido análogo (notificación), la de 10 de junio de 1966, Sala 4.ª

B) Ejecución forzosa.

Multa coercitiva ilegal.

«Al tratarse en realidad de una información continuada y ser dos las multas de 5.000 pesetas impuestas, respectivamente, con fechas 28 y 29 de febrero de 1964, expresando la resolución en que se decretó la primera que si en el siguiente día no se restablecían los precios reglamentarios que rigieron hasta el 23, se impondría nueva sanción, y constar en el expediente que la notificación se efectuó a las 19,20 horas del expresado día 29, esto es, cuando no había tiempo para sustituir las localidades puestas a la venta en taquilla a partir de las once horas, aparece justificada la alegación de la Empresa de habersele sancionado con infracción de lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que condiciona la imposición de multas coercitivas reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, al supuesto de que así lo autoricen las Leyes y en la forma y cuantía que las mismas determinen, autorización legal aquí inexistente, por lo que se ha impuesto indebidamente multa reiterada y además sin que la compulsión pudiera surtir sus normales efectos de obediencia o develarse la actitud rebelde del destinatario por la brevedad del tiempo que medió entre una y otra sanción» (*Sentencia de 22 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

4. *Revocación.*

A) *Concepto.*

Su confusión con la anulación.

«Tanto gramatical como jurídicamente revocar un acto o acuerdo administrativo o judicial significa anularlo y dejarlo sin efecto y sin valor alguno, de tal forma que desde el momento en que el fenómeno de la revocación se produce, el acto revocatorio es el único material y formalmente existente, y ello como si se hubiese producido en la misma fecha en que se pronunció el acto revocado, que al quedar jurídicamente inexistente, ya no puede producir efectos de ninguna clase» (*Sentencia de 2 de julio de 1966. Sala 5.ª*).

B) *Revocación y precario.*

«La autorización concedida por el Ayuntamiento de Granada en 20 de junio de 1955 al señor A. M. para atender la línea de transportes de viajeros de Granada a El Zaidín, lo fué con carácter provisional y en precario, y así se reconoce por la parte actora, y por consiguiente, no es posible negar las facultades y atribuciones de la Corporación municipal para revocar aquella concesión, al organizar un nuevo plan de transportes en toda la ciudad, siendo obligado también el tomar las medidas oportunas para conseguir aquellos fines» (*Sentencia de 28 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

En igual sentido, la de 11 de mayo de 1966.

C) *Revocación y licencias.*

«Concedida válidamente al señor D. licencia municipal de apertura de establecimiento de tal clase no debe revocarla al adoptar ahora nuevos criterios de depreciación respecto al emplazamiento de los futuros, sin disponer el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren al interesado, arregladamente al artículo 16, párrafo 3.º, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955» (*Sentencia de 28 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

D) *Revocación de acto presunto.*

«La denegación de la aludida licencia una vez conferida por el repetido silencio administrativo positivo, era absolutamente improcedente por quebrantamiento de los textos legales reseñados, más los principios fundamentales del Ordenamiento jurídico, como el de respecto de los derechos subjetivos y la imposibilidad de volver sobre sus propios actos, en armonía con las sentencias de este Alto Tribunal de 29 de septiembre de 1951, 29 de enero de 1958 y 6 de junio de 1951» (*Sentencia de 25 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

En igual sentido, las de 16 de marzo y 20 de mayo de 1966.

E) *Revocación y error de hecho.*

«El artículo 111 de la Ley de Procedimiento únicamente puede utilizarse por la Administración —y ello sin omitir el trámite de audiencia a los interesados exigidos por las normas generales del procedimiento— para rectificar errores materiales o de hecho y los aritméticos, sin que puedan hacerse valer en tal procedimiento especial que supone una excepción al principio de irrevocabilidad de los actos administrativos los errores que determinen la anulación del acto, sino únicamente los susceptibles de rectificación subsistiendo aquél, y por tanto, la facultad que a la Administración confiere el citado precepto, no puede amparar, y así lo tiene reconocido la jurisprudencia, "que vuelva sobre sus propios actos cuando son declarativos los derechos, para anularlos, ni siquiera para introducir en ellos alteraciones como consecuencia de una distinta apreciación de las normas legales aplicables al caso.

Que los términos en que se ha planteado el debate entre las partes, en orden o si se ha infringido o no por la recurrente la norma 3.ª de la convocatoria, supone una cuestión jurídica de interpretación, que no puede solventarse con la afirmación de que existe un error de hecho, y si a ello se añade, como de mayor importancia, que el acto administrativo recurrido, sin trámite previo de ninguna clase, declara la nulidad del nombramiento", se llega a la conclusión de si ha existido una infracción de procedimiento que la vicia de nulidad, lo que por ser de orden público, debe ser decretada por el Tribunal, declarando subsistente el nombramiento que para la escuela de Carpio de Tajo se hizo en favor de la recurrente con carácter definitivo, ya que la Administración debe ajustarse a los trámites y requisitos que establece el artículo 110 de la Ley de Procedimiento para obtener la nulidad de sus actos declarativos de Derecho» (*Sentencia de 13 de octubre de 1966. Sala 5.ª*).

5. *Invalidez.*A) *Nulidad de pleno derecho.*a) *Su concepto.*

«El legislador, percatado de las graves consecuencias que para la seguridad jurídica y para las relaciones de derecho en general encierra la plena nulidad extensiva a los actos coordinados con el defectuoso, viene a extremar las exigencias en sus causas para requerirlas de modo totalitario, lo que descarta la posibilidad de valorar al efecto la parcial concurrencia de ellas, y ese significado proyectan sin duda las locuciones adverbiales manifiestamente, absolutamente, con que recalcan el propósito constrictivo informador de los preceptos que tampoco consienten otra inteligencia por sus indicadas derivaciones, y a partir de ello, por lo que atañe al apartado a), para que pueda afluir ha de dictarse el acto por órgano manifiestamente incompetente; es decir, no de cualquier manera, sino por clarividente y palpable incompetencia; por no estarle atribuida la materia en que conoció y resolvió» (*Sentencia de 31 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

En el mismo sentido, las de 25 de marzo y 31 de octubre de 1966.

b) *Su inexistencia en la Administración local.*

«Es inoperante invocar el artículo 47, apartado a), de la Ley de Procedimiento Administrativo referente a los expedientes tramitados por la Administración Central» (*Sentencia de 23 de diciembre de 1966. Sala 3.ª*).

c) *El artículo 109 L. P. A.*

«Se conjuga la nulidad de pleno derecho —cual se verá después—, y para ello el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, autoriza en cualquier tiempo la instancia del interesado, interpretación que igualmente surge del contexto explícito del final del párrafo 3.º del inciso VI, "Revisión de los actos administrativos", del preámbulo de dicha Ley, enunciador de que el administrado en estos casos podrá instar la declaración de nulidad sin limitación de plazo, y conclusión también establecida en sentencias de esta Sala de 14 de mayo y 15 de noviembre de 1965, cierto que todo referido a la Administración del Estado; pero al proclamar el artículo 1.º, número 4, de dicha Ley la supletoriedad de la misma, de las normas de procedimiento de las Corporaciones locales, en las que no se desarrolla esta materia de la nulidad radical, se abre campo para atenerse a la permisón del artículo 109, sin más que referida a la peculiaridad del artículo 369 de la Ley de Régimen Local (apartados 51, 55, 126), que cabalmente excepciona del impedimento de revocar los propios actos declarativos de derechos subjetivos la ocasión de resolver el recurso de reposición, aquí utilizado, y para entablar el cual, como inicio del jurisdiccional, conforme al citado artículo 52, no era precisa la comparecencia anterior en el expediente, como se ha argüido, puesto que la acción deriva del acto administrativo en cuanto dictado» (*Sentencia de 25 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

«Implicaba una de las muchas formas de concreción de las anulabilidades relativas que recoge amplia redacción del artículo 48, párrafo 1.º, de la precitada Ley de Procedimiento Administrativo, y excluía la invocación, y más aún la aplicación de la excepcional prerrogativa del artículo 109 de dicha Ley, cuyo ejercicio no constituye una posibilidad dependiente tan sólo de una arbitraria apreciación de los titulares de la potestad administrativa; pero tampoco un medio automático y obligado empleo, por el mero hecho de su alegación por un interesado; y debe ser en cualquier caso objeto de delicada y cuidadosa ponderación previa, habida cuenta de que la falta de plazo para efectuarla sufría con el sistema común que consagra el siguiente artículo 110» (*Sentencia de 29 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

B) *Infracción manifiesta de las Leyes.*

Su concepto en la Administración local a efectos de suspensión de acuerdos.

«La infracción puede calificarse de "manifiesta", y por ello susceptible de la suspensión gubernativa, con arreglo a los artículos 362, número 4.º, y 364, número 1.º, de la Ley de Régimen Local; pues preciso es convenir

en que es conforme a la exégesis gramatical de la palabra la afirmación de la sentencia apelada de que la infracción no está oculta o encubierta, sino que es patente y clara, sin que para apreciarla haya necesidad de acudir a interpretaciones analógicas o a intrincados y prolijos razonamientos jurídicos, ya que basta leer el texto del acuerdo y el de las normas incumplidas; y habida cuenta, además, de que el acto del Gobernador no es tanto de ejercicio de una facultad, en lo que podía caber un mayor margen de apreciación de la ostensibilidad de la infracción, como de cumplimiento de una obligación —"los Gobernadores civiles deberán suspender", dice el número 1.º del artículo 364 de la Ley de Régimen Local—, en lo cual el aludido margen de apreciación ha de estrecharse» (*Sentencia de 17 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

«Son perfectamente correctos los postulados sustentados como premisas iniciales en el Considerando primero y parte del segundo para la exégesis, aplicada a este caso, del artículo 362, número 4.º, de la Ley de Régimen Local, que son: a) que la palabra "leyes", empleada en el precepto citado y en el artículo 118 de la Ley jurisdiccional, debe entenderse en su sentido amplio, equivalente a normas jurídicas, y no en su acepción restringida y formal de "disposición votada en Cortes"; abarcando, por tanto, incluso las disposiciones emanadas de la potestad reglamentaria que a los Municipios atribuye en el artículo 108 de la mencionada Ley de Régimen Local; b) que formando los Reglamentos municipales parte de esa zona amplia de la normatividad jurídica, los Ayuntamientos están obligados a su observancia y carecen de potestad para derogarlos por actos singulares, o inaplicarlos o contradecirlos por decisiones concretas que a tales normas se opongan».

C) *Anulabilidad.*

a) *Concepto restrictivo.*

«Produce la nulidad de aquéllos en este extremo, pero no en lo demás que contienen, acorde con lo dispuesto en el número 2.º del artículo 50 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y con sentencias de 18 de junio de 1958, al sentar la doctrina de que la declaración de nulidad debe limitarse a lo hecho contra la Ley, manteniendo la validez de lo restante, por el principio de Derecho "utile per inutile non vitiatur", en virtud del cual una actuación inválida no debe influir sobre otras por sí válidas si no están soldadas a ella por vínculo de unidad o subordinación ineludibles» (*Sentencia de 24 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

b) *Por defectos de procedimiento.*

«No pueden dar lugar a la nulidad las actuaciones pretendidas, porque según el número 2.º del artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, con ellas ya se ha producido indefensión al recurrente, ni el acto carece de los requisitos indispensables para alcanzar su fin» (*Sentencia de 30 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

c) *Por desviación de poder.*

«Para que resulte admisible la desviación de poder, que se acredite de una manera tajante, como se previene en la sentencia de 21 de enero último, que la Administración se haya separado del cauce jurídico correcto con objeto de lograr unos designios ajenos a los que inspiraron la pertinente norma legal» (*Sentencia de 7 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

En sentido análogo, las de 31 de mayo y 26 de septiembre de 1966.

IV. CONTRATOS.

1. *Concepto de contrato.*

Lo son las concesiones de aguas y ciertas licencias.

«La concesión de un negocio jurídico contractual con la Administración, que viene a vincular al concesionario, al par que a ésta, de donde se deduce que el incumplimiento voluntario y por fuerza mayor de cualquiera de sus cláusulas no puede perjudicar a quien como la Comunidad de río Baliera obtiene un derecho administrativo en la orden de concesión derivado de su aprovechamiento preexistente de aguas públicas con destino a riego de las fincas de sus miembros, sin que las soluciones propuestas por la recurrente sean viables, sin contar aquiescencia de la Comunidad» (*Sentencia de 21 de octubre de 1966. Sala 3.ª*).

«El esencial carácter, antes aludido, que en el fondo tienen las licencias de que se trata, de algo paccionado cuyas cláusulas obligan a la entidad peticionaria y a la Administración concedente» (*Sentencia de 25 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

2. *Procedimiento de selección de contratistas en la Administración local.*A) *Poderes y su bastanteo.*

«Como tanto la norma positiva como la de prescripción autonómica disponen que los poderes acreditativos de la personalidad del mandatario requieren el bastanteo del Secretario de la Corporación, y la conjunción de ambas en el Pliego de Condiciones constituye la ley del contrato, incluso en su fase preparatoria con fuerza vinculante para ambas partes, según el artículo 21, párrafo 2.º, de repetido Reglamento, es notorio que la proposición rechazada no reunía un requisito categóricamente exigido para su admisibilidad, y el acuerdo de la Diputación Provincial de Vizcaya podrá ser tenido como manifestación de un formalismo estricto, pero no reputado contrario al Ordenamiento jurídico desde el momento en que se ajusta a la legalidad, al igual que lo hizo al inadmitir en trámite de reposición la oferta de doña Elena G. S., ante la carencia de un documento de índole tributaria, sin que pueda argumentarse a favor de la tesis contraria con base doctrinal en la sentencia de esta Sala de 16 de marzo de 1959» (*Sentencia de 3 de marzo de 1966. Sala 5.ª*).

B) *Publicidad de la licitación.*

«Si bien el artículo 18, apartado a), del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales reputa esencial el requisito de publicidad de la licitación, y el 26 del propio texto reglamentario enumera los medios para cumplirlo, no sólo ellos tienen la misma importancia, pues así como la falta de publicación en los *B. O. de la Provincia y del Estado* determina la nulidad del procedimiento, la omisión de los anuncios a través de la prensa y la radio, que se limitan a ampliar la difusión del acto invitatorio de la Administración dirigido a los posibles licitadores y que surta ya efectos jurídicos desde el momento que se inserta en aquellos periódicos, no produce iguales consecuencias invalidatorias, atendiendo al carácter meramente complementario de las aludidas formas publicitarias, puesto de relieve en el párrafo 2.º del artículo últimamente citado, al limitarlas a un plazo y lugar de presentación de proposiciones y diario oficial en que figuran las circunstancias detalladas; y en lo que atañe al defecto de no haber emitido informe el Secretario de la Corporación es manifiesta su inexistencia, ya que tal trámite, si bien conveniente, no era preceptivo a la vista de lo que sobre el particular disponen los artículos 286 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y 143, número 3.º, del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local» (*Sentencia de 3 de marzo de 1966. Sala 5.ª*).

3. *Interpretación.*

Audiencia del Consejo de Estado.

«Tratándose de la materia de cumplimiento e interpretación contractual a que se refiere el artículo 17 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, y el 5.º de su Reglamento, se ha iniciado en omisión fundamental y no subsanada que dentro de lo establecido en los artículos 47 y 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, provoca la nulidad de la resolución impugnada, a fin de que se remedie la tacha señalada, del único modo ahora factible; declarando la nulidad del acto revisado para que se repongan las actuaciones al momento de solicitar e incorporar el dictamen del Consejo de Estado, adoptando en su vista la nueva decisión que proceda» (*Sentencia de 5 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

4. *Aplicabilidad de preceptos de Derecho común.*

«Artículos 1.101, 1.113 y 1.124 del Código civil, de observancia supletoria en la contratación administrativa, conforme al artículo 60, párrafo último, de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911; doctrina ésta ya establecida por la Sala en sus sentencias de 25 de abril y 27 de noviembre de 1964 y 5 de abril y 18 de octubre de 1965, entre otras» (*Sentencia de 14 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

En igual sentido la de 6 de abril de 1966.

5. *«Ius variandi».*

«Toda esa variante de ejecución de unidades de obra, en más o menos, de las presupuestadas, mientras sus diferencias, no sus sumas, como erróneamente pretende la actora, no excedan del 20 por 100 de la obra contratada, y con mucha más razón si ello se limita a cambios de detalles, sin alteración sustancial del pliego de condiciones, ni modificación de los precios establecidos, son modificaciones perfectamente viables, a tenor de los artículos 53 y 54 del repetido Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, y a tenor también de sus congéneres, los artículos 46, 47 y 48 del Pliego de Condiciones Generales de 13 de marzo de 1903 y del artículo 5.º de la Ley de Contratación del Estado de 8 de abril de 1965, sin que por ninguno de estos casos relatados puedan deducirse daños y perjuicios indemnizables por tal cuantía de variación introducida, por motivos de interés público y adecuados trámites de asesoramiento técnico, el «ius variandi» de la Administración afectada aparece ejercitado con mesura encuadrada en las márgenes de su perfecta legalidad» (*Sentencia de 21 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

6. *Revisión.*

«Hay que distinguir entre los supuestos necesarios para que se abra el expediente de revisión y los detalles de alcance y partidas afectadas por dicha revisión; pues para lo primero basta con que el contratista solicite la revisión aludiendo a las disposiciones que la autorizan, y si no hay pacto válido en contra ni mora en el sentido técnico-jurídico de la palabra por parte del contratista, debe incoarse el oportuno expediente, ya dentro de la tramitación del cual tendrán lugar las pruebas» (*Sentencia de 28 de febrero de 1966. Sala 4.ª*).

7. *Nulidad.*A) *De un contrato nulo no surgen derechos.*

«Es obvia la inexistencia de tales derechos adquiridos frente —como ya se declaraba en la sentencia de esta Sala de 14 de junio de 1963, antes citada— a la prohibición bajo sanción de nulidad «in radice» de los contratos de duración indefinida ordenada en el Reglamento de Contratación» (*Sentencia de 17 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

B) *No puede invocarla su causante.*

«Si hubo vulneración de normas no cabe imputarla a la Sociedad demandante, ante la cual la personalidad administrativa contratante ninguna anormalidad reflejaba; de ahí que si la Diputación procedió irreglamentariamente, no puede alegar su vicio en mira de anular lo concertado con la virtualidad que da el artículo 1.258, y desentenderse de su pago, ya que en Derecho positivo no lo permiten el artículo 1.342 del mismo Código civil, en lo concerniente a la contratación, y el artículo 115, número 2.º, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en lo que

atañe a los actos administrativos; preceptiva a que se amolda naturalmente la doctrina de estas Salas, al declarar que nadie puede invocar a su favor el motivo de nulidad que haya originado» (*Sentencia de 4 de julio de 1966. Sala 4.ª*).

V. CONCESIONES.

1. *Su carácter contractual.*

Ver IV, 1.

2. *De transportes.*

Ver VI.

3. *De aguas.*

Ver VII, 2.

4. *De minas.*

Ver VIII.

VI. TRANSPORTES.

Por carretera.

1. *Competencia municipal y estatal.*

«Estas concesiones dentro del casco urbano delimitado y aprobado debidamente de una ciudad o población, solamente corresponde, como antes se ha dicho, a la Corporación municipal, pero nunca al Ministerio, que sólo tiene competencia para establecerlas por las carreteras generales del Estado, fuera del casco urbano» (*Sentencia de 30 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

2. *Tarifas.*

Su aprobación.

«En cuanto al fondo de la cuestión planteada, cual es la impugnación de la disposición ministerial de 1 de septiembre de 1965, por la que se deniega la reducción tarifaria que fué solicitada por el recurrente al amparo del artículo 73 del Reglamento Orgánico de Transportes de 9 de diciembre de 1949, es suficiente la simple lectura de este artículo para venir en conocimiento de que la potestad en él concedida respecto a tarifas reducidas para billetes de ida y vuelta, que es lo aquí solicitado, está condicionada a la previa autorización administrativa que se concede, en primer término, por las actuales Jefaturas Regionales de Transportes Terrestres,

y por ello no es exacto, como se alega por el recurrente, que se deje en completa libertad a los concesionarios para el establecimiento de tales tarifas (fundamento de derecho número 2 de la demanda del recurso), sino sólo para su proposición, conforme al artículo 66 de tal Reglamento, pues tal autorización es consecuencia de la posición que la Administración ha de guardar no sólo en la veta de los intereses de los usuarios, sino de la regulación de beneficios a favor de lo que en su día concedió al transportista con el carácter público de explotación de servicio, por lo que ni siquiera en este papel regulador cabe argüirse con la conveniencia de un precio político, que está reservado a la Administración directamente, sino sólo del económico que garantiza o salvaguarda el interés de todo transportista, y que en definitiva es lógico redunde en eficacia final de transporte y, por consiguiente, del usuario del mismo» (*Sentencia de 24 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

VII. AGUAS.

1. *Su propiedad privada y pública.*

A) *Zona marítimo-terrestre.*

Su deslinde. No afecta la titularidad dominical, sino la posesoria.

«La determinación de la zona marítimo-terrestre es una cuestión puramente de hecho, que tiene la virtud de convertir esos terrenos de la zona marítimo-terrestre en terrenos de dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que a los particulares puede corresponder en dicha zona, la cual es esencialmente variable, puesto que también varía la situación física del mar, ya que éste unas veces se adentra y otras veces se retira de las costas» (*Sentencia de 23 de septiembre de 1966. Sala 3.ª*).

En igual sentido, las de 27 de junio y 21 de octubre de 1966.

B) *Aguas privadas.*

«El reconocimiento por la Administración de los derechos que puedan corresponder a los usuarios de los aprovechamientos de aguas abajo, a los que se refiere, no puede afectar al propietario del manantial caracterizando sus aguas como públicas, porque sólo lo serán desde el momento en que salgan del predio de su nacimiento, conforme al número 1.º del citado artículo 408 del Código civil, y mientras esto no acontezca, las facultades sobre policía de aguas, privativas de la Administración, ha de ejercitarlas con la limitación determinada en el artículo siguiente, al invocado por el Abogado del Estado, a diferencia de las amplias que, conforme al aludido artículo 226, son dispuestas para cuando se trata de aguas públicas» (*Sentencia de 2 de diciembre de 1966. Sala 3.ª*).

«Acreditada, como resulta de las actuaciones expedientales, la propiedad del predio donde radica la laguna prenombrada y su indicada anotación registral, es incuestionable que el estado de Derecho creado no puede

ser desconocido mientras subsista la inscripción con toda su eficacia legal y obligadas consecuencias, en base a la garantía que para todo interesado supone la anotación en el Registro de la Propiedad, meridianamente manifestada en el párrafo 2.º del artículo 1.º de la Ley Hipotecaria» (*Sentencia de 2 de diciembre de 1966. Sala 3.ª*).

2. Concesiones.

A) Desección de marismas.

«Que ha de decidirse en esta litis el punto concreto de si una concesión administrativa de desección de marismas, otorgada al recurrente, ha de ser de carácter perpetuo, conforme a la Ley de Puertos (tesis de la parte) o debe prevalecer su temporalidad de noventa y nueve años, según la Ley del Patrimonio del Estado (criterio de la Administración).

Que hay que partir del principio de que esta última ordenación legal alcanza, en su órbita, tanto a disponer lo preciso para regular los bienes patrimoniales del Estado, como los de uso general y los afectos a algún servicio público o fomento de la riqueza nacional y que integran el dominio público, según el artículo 339 del Código civil. Así hay que deducirlo en la Ley de 24 de diciembre de 1962, que contiene las Bases con arreglo a las cuales había de redactarse aquella normativa articulada. En efecto, en la original XIX se habla de la necesidad de regular en este articulado las competencias en relación con el dominio público (obsérvese expresión empleada coincidentemente con la estricta terminología del Código civil), y que el motivo de que en la Ley se contengan precisiones tocantes a tal dominio se justifica por la íntima ligazón de ambas esferas (las de los dominios público y patrimonial del Estado), determinada por los procesos de afectación, desafectación y mutación de destino, originadora de la existencia de una corriente de bienes que discurren un campo a otro, derivándose de ello la necesidad de que donde la legislación demanial se coadyuve a la defensa del dominio público y se cree un régimen de concesiones y autorizaciones de éste, compatible con los intereses patrimoniales en potencia.

Que estas provisiones marcan perfectamente el alcance del articulado que se dictó después, el cual de modo claro comprende la regulación de extremos del dominio público en los aspectos dichos, y es natural que la Administración, para defender esa patrimonialidad a que pueden devenir los bienes públicos haya prudentemente suprimido el carácter perpetuo de las concesiones que la ligaría indefinida y perturbadoramente en esas posibilidades de afectación y desafectación. Por eso, en el artículo 126 se fija la duración máxima de todas aquellas en noventa y nueve años, que es lo que se ha hecho, en cumplimiento de tal precepto, en el caso de autos. Es evidente que lo expuesto, con fundamento en los textos básico y articulado, impide admitir lo sostenido por la parte actora sobre la prevalencia respecto a esta ordenación de la perpetuidad concesional que contiene el artículo 55 de la Ley de Puertos, la legislación ha evolucionado, existe ya una regulación más específica de la demanial, que no puede por menos de contener matices afectantes a la otra clase de dominio del Estado, los cua-

les, por lógica derogación, dejan sin efecto antiguas y opuestas prescripciones.

Que en abundamiento de lo que queda razonado, puede observarse que la Base XIX, que se ha transcrito, alude a competencias en relación con el dominio público, que el citado artículo 126 está inserto en el capítulo relativo a concesiones y autorizaciones del mismo, y que en su texto literal se refiere a todos los Ministerios, incluido, pues, el de Obras Públicas» (*Sentencia de 19 de octubre de 1966. Sala 3.ª*).

B) *La cláusula sin perjuicio de tercero.*

«El hecho de no haber acreditado el solicitante la propiedad de los terrenos en que se pretende ejecutar las obras o que éstos le habían autorizado para ejecutarlas, no es causa determinante de la nulidad de actuaciones interesadas. Es cierto que en el expediente no aparece tal justificación, pero ello no es imputable al peticionario, que ofreció justificarlo en el momento en que la Administración quisiera, sino a la propia Administración, que no lo consideró necesario en ese trámite, y por eso no lo exigió, obrando con acierto al hacerlo así, puesto que si la autorización legalmente tenía que concederse sin perjuicio del tercero y dejar libre el derecho de propiedad, figurando entre las condiciones estipuladas la de poner la ejecución de las obras bajo la inspección y vigilancia de la Comisaría de Aguas, ordenándose la caducidad de la autorización al faltar cualquiera de las condiciones impuestas, estaba claro que el permiso de los dueños de esos terrenos o la propiedad de los mismos habría que justificarlo al empezar la obra, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 414 y 417 del Código civil, que solamente al propietario de un predio o a las personas a quienes el dueño haya dado licencia para ello permite buscar aguas subterráneas en él. Si fuese cierta la afirmación de los actores de que el solicitante no es dueño de los terrenos ni tiene autorización o licencia de ellos para hacer las obras autorizadas, tampoco daría nulidad a las actuaciones, aunque entonces el recurso de esos predios, tan pronto como vieran que en ellos se iniciaban obras de captación de aguas subterráneas, sin perjuicio de las acciones que les pudieran corresponder, por lo menos protestarían al ver atacado su derecho dominical, y la autorización, que respetaba el derecho de propiedad, quedaría inmediatamente caducada, siendo imposible la realización de las obras cuya ejecución hoy se pretende impedir» (*Sentencia de 17 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

C) *Su carácter contractual.*

Ver IV, 1.

VIII. MINAS.

*Concesiones.**Su adquisición por prescripción.*

«Si bien entre la variedad de tipos de las concesiones administrativas la concesión minera, como derecho subjetivo del concesionario, puede estimarse como un derecho real "sui generis", naturaleza que comprueba la Ley de Minas al disponer en el último párrafo del artículo 23 que la concesión podrá ser inscrita en el Registro de la Propiedad, el concesionario no es, sin embargo, un dueño, sino una persona a quien el dueño de todos los yacimientos mineros, que es el Estado, o la nación por él representada, como prefiere decir el artículo 1.º de la citada Ley de Minas, cede, con determinadas condiciones, la explotación de un concreto yacimiento; y encuadrada así la concesión minera, la aplicabilidad a la misma de la prescripción adquisitiva, a tenor del artículo 1.930 y concordantes del Código civil, lleva a examinar cuidadosamente si resulta correcta la aplicación de tal doctrina legal a este caso concreto, que hace la Orden ministerial impugnada; para lo cual es preciso no perder de vista la especial naturaleza jurídica de la concesión minera, y las condiciones en las que pueden acoplarse a la concesión de las "demasías" de que aquí se trata el concepto y los requisitos del instituto de la prescripción adquisitiva y de su supuesto o base esencial, que es la posesión.

Que los requisitos o supuestos necesarios de la prescripción adquisitiva normal u ordinaria son: a) la cosa apta para ello; b) título susceptible de servir de explicación justificativa de la tenencia de la cosa; c) la buena fe; d) la posesión de aquélla, y e) permanencia en esta posesión durante el plazo y en las condiciones señaladas por la Ley; es decir, los requisitos resumidos en el viejo enunciado: "res habilis, titulos, fideo, possessio tempus"; y aplicadas cada una de estas exigencias al caso concreto de esta litis, es indudable que la concesión en cuanto al documento o acto administrativo, no es "res habilis" para una usucapión, sino que lo es la "demasía" como terreno o bien inmueble y su explotación; y la concesión, como acto o documento, es, en esta concreta hipótesis de prescripción, que ya, sea o no legalmente válido, sirve de motivo justificante o explicativo de la tenencia de la cosa indicador de por qué se tiene el objeto a prescribir: la "res habilis" —en este caso el terreno de la demasía y sus labores y explotación— y la buena fe es la creencia de que no se lesiona el derecho de otro.

Que es de notar que en estos tres supuestos, por sí solos, no sirven para dilucidar la cuestión de si uno de los actuales contendientes ha adquirido o no por su prescripción; ya que aquí se dan en los dos sujetos en pugna, y así, en el caso de este litigio, tanto la Sociedad Minera M. A., como "Minas y Ferrocarril de U.", tienen ambas buena fe, un título justificativo —sus respectivas concesiones— y un mismo objeto de la posible prescripción: el terreno yacimiento incluído, coincidentemente, en las concesiones de cada entidad; pero lo que no tenían ninguna de las dos Sociedades

eran los otros dos requisitos de la posesión, base y supuesto necesario para llegar a una prescripción adquisitiva, que son: la tenencia de la cosa, es decir, en este caso no la de un documento —que, fundamentalmente, contiene unos datos y un resultado o solución de carácter geométrico—, sino la de aquella posición determinada del subsuelo, de la que sólo podía ser tenedor el que laborase de modo efectivo el yacimiento, tenencia que aquí precisa y concretamente se impugna nada más iniciarse; y carecían también ambas de la duración o permanencia (*tempus*) es el tener la cosa quieta y pacíficamente y real y efectivamente; lo que no lograron ni «Minas y Ferrocarril de U.» ni Minera M. A.

Que por todo ello es inadecuada la aplicación para resolver este caso de la institución de la prescripción adquisitiva regulada por la supletoria legislación civil; tanto más cuanto que existen en la legislación administrativa, reguladora directa de la materia, normas que prevén y dan la solución al conflicto planteado por la superposición e interferencia de unas concesiones en otras, los artículos 103 y 104 del Reglamento de Minería de 9 de agosto de 1946; evidenciándose, por tanto, el correcto punto de vista de la Jefatura de Minas y de la Dirección General de Minas y Combustibles y la necesidad legal le revocar la Orden recurrida; sin que ello implique apreciación de temeridad o mala fe en relación con lo establecido sobre condena de costas» (*Sentencia de 7 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

IX. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

1. Naturaleza.

«Cualquiera que sea la tesis que se pueda sostener en el campo filosófico-jurídico sobre la naturaleza de la propiedad industrial, así como de la propiedad intelectual, de la que viene a ser una rama o aspecto, y de las facultades que debieran reconocerse a sus titulares, es incuestionable que en el vigente Derecho administrativo español tales propiedades presentan, entre otras características diferenciales con respecto al dominio civil, la de ser, en principio, legalmente concebidas y reguladas por el Derecho positivo como cronológicamente limitadas; y las modalidades de la propiedad industrial, con las excepciones del nombre comercial y del rótulo de establecimiento, tienen, sirviéndonos de la expresión reiteradamente empleada por el Estatuto, una "vida legal" prefijada, aunque de duración distinta, según la índole de cada tipo» (*Sentencia de 9 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

2. Marcas.

A) Protección a las internacionales.

«Como enseñan las sentencias de esta Sala de 27 de octubre de 1952 y 27 de enero de 1958, aunque la marca internacional que se intente proteger se halle registrada normalmente en el país de origen, en este caso Holanda, no es obligada su aceptación por España si la misma es genérica,

carece de fuerza distintiva o consiste en un diseño que únicamente designa la especie, aunque el producto lo fabrique una firma extranjera determinada» (*Sentencia de 18 de febrero de 1996. Sala 4.ª*).

B) *Concepto de marca genérica.*

«No deben estimarse genéricas las expresiones, esencialmente técnicas, utilizadas por los especialistas dentro de su respectiva y peculiar terminología —por ejemplo, la de los organismos de los especialistas ingleses que en este caso se alega—, desconocida por el público en general» (*Sentencia de 24 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

C) *Semejanza entre marcas.*

«La comparación entre las marcas a efectos de apreciar si se da o no entre las mismas la semejanza que pueda inducir a error o confusión en el mercado, ha de hacerse confrontando las marcas en la totalidad de sus respectivas enunciaciones» (*Sentencia de 4 de julio de 1966. Sala 4.ª*).

«Lo esencial es que esa semejanza o esa diferencia se manifiesten por la comparación referente a dicho grafismo o prosodia de las marcas enfrentadas, y sin más que no una sencilla visión o audición, que no se detenga en aquilatar y descomponer técnicamente los elementos confrontados» (*Sentencia de 14 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

X. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Comienzo del expediente.*

«Que la Corporación Municipal de X. haya aprobado, hace años, un Plan general de ordenación urbana no autoriza a que, como defiende la representación de doña Z. Z., tenga que expropiar y abonar a ésta los 2.674,51 metros cuadrados de su propiedad que afirma quedan comprendidos dentro de la proyectada calle de Esperanto; porque el Ayuntamiento de la citada población, a pesar de haberse construido algunos edificios, de donde arrancan las reflexiones de la recurrente, no ha acordado aún la apertura de aquella vía, ni la urbanización de la totalidad del sector en que la misma ha de trazarse, según se deduce de las diligencias gubernativas e impone el párrafo 3.º del artículo 6.º de la Ley de 12 de mayo de 1956, para que se convierta en realidad, con las repercusiones económicas, si fuesen procedentes, que interesan a la actora, al extremo de que se habla» (*Sentencia de 7 de octubre de 1966. Sala 5.ª*).

2. *Justiprecio.*

A) *Finalidad.*

«La justa adecuación entre la entidad económica del bien expropiado y la indemnización a compensación pecuniaria que procede abonar y que

constituye nota típica del derecho de expropiación, explícitamente registrada en los artículos 10 y 32 de la Constitución de 1876 y Fuero de los Españoles, y reconocida la misma en la Ley de 10 de enero de 1879, aplicable en este caso, que en la vigente de 16 de diciembre de 1954, ha sido reiteradamente propugnada por la jurisprudencia, celosa de impedir menguas o aumentos de patrimonios, según consta en sentencias, por ejemplo, de 2 de octubre de 1950, 23 de febrero de 1956, 23 de abril de 1959 y 24 de noviembre de 1961». (*Sentencia de 26 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

B) *Composición del Jurado.*

«El Jurado Provincial de Burgos se reunió "en primera convocatoria y tercera sesión", a fin de dictar su acuerdo de 17 de junio de 1963, con el Presidente y los Vocales que se relacionan marginalmente, reducidos al Notario del inciso D) del citado artículo 32 y a los Ingenieros Agrónomos de Montes y Obras Públicas del inciso b), atendiendo a la diversa naturaleza de los bienes y objeto de valoración, pero sin la inexcusable concurrencia del Abogado del Estado y del representante a que se remiten los apartados a) y el C) del propio precepto, por lo que, en armonía con el párrafo 1.º del artículo 33 de la expresada Ley de 1954 y 47 de la del 17 de julio de 1956, surge la nulidad a que esas normas se refieren, y que planteada, como cuestión nueva, en el escrito de alegaciones del recurrente, aunque no reflejadas en el suplico del mismo, después de haberla silenciado por vía gubernativa y al acudir a esta jurisdicción, es susceptible, no obstante, de apreciarse de oficio, ya que atañe al orden público» (*Sentencia de 2 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

C) *Fundamentación del justiprecio.*

«Según doctrina de esta Sala, reiterada en sentencia de 22 de junio de 1965, el justiprecio ha de hacerse con los datos, antecedentes y tasaciones que obren en el expediente administrativo o en actuaciones posteriores» (*Sentencia de 27 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

D) *Motivación.*

«El Jurado obró contra Derecho al infringir el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, que imperativamente le impone la obligación de motivar sus resoluciones, razonando los criterios de valoración por él seguidos en relación con lo dispuesto en la Ley, con lo que la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Barcelona procedió acertadamente al prescindir de lo que, sin fundamento alguno, resolvió el Jurado, procurándose por los medios de prueba admitidos en Derecho, más los que en el expediente constan, llegar a conocer cuál sea el justiprecio procedente en Derecho» (*Sentencia de 21 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

E) *Aplicación del artículo 43 L. E. F.*

«Con arreglo al terminante precepto de su párrafo 3.º, para que pueda hacerse uso de tal facultad se requiere comenzar por evaluarlos según di-

chas normas y establecer después las rectificaciones que a juicio de aquéllos deben introducirse, en alza o en baja, en el justiprecio, debiendo fundamentar, con el mayor rigor y detalle, las modificaciones que procedan» (*Sentencia de 28 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

F) *Criterios de valoración.*

a) *Locales e industrias.*

«La concreción de la cantidad a indemnizar en ambos casos obedece a orientaciones dispares: tasada o *ex lege*, si la cuestión concierne a un almacén, según el número 4.º del artículo 70 de la L. A. U., y con la holgura económica que permite, y el artículo 73 de la misma, si el problema se contrae a un local de negocio, y en el cual entra en juego, como datos de trascendencia, el precio medio de traspaso, derecho no reconocido, de acuerdo con el artículo 30 de dicha Ley, al arrendatario de un almacén» (*Sentencia de 13 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

«Otro elemento a valorar es el de los elevados perjuicios que su traslado a un local distinto suponen para la productividad económica de la industria, ya que en la actualidad se hallaba agrupado el complejo industrial, fábrica y taller, sólo separados por el ancho de la carretera y unidos por un puente de acceso, incluso de camiones pesados, y al tener que trasladarse a otro terreno o solar, al parecer a distancia superior a los 1.500 metros, con gran incremento de gastos, contra el propósito definido del Ministerio de Industria, de que se tienda a la disminución de los costos de producción, es evidente el notorio perjuicio para la industria; traslados continuos de personal, no sólo de peones, sino de técnicos y capataces de la fábrica al solar; necesidad de proveer a la guardería de éste, ya mediante tres guardas, a turno de ocho horas diarias, ya con uno solo, dotándole de vivienda que había de construirse; gasto de transporte continuo de gastos de productos y elementos de la industria; aumento del gasto de producción, que puede valorarse módicamente en 300.000 pesetas anuales, por lo que concediéndole tan sólo como indemnización el impuesto de ese aumento de gastos durante cinco años, supone una indemnización mínima del perjuicio por aumento del costo de producción, de 1.500.000 pesetas» (*Sentencia de 1 de marzo de 1966. Sala 5.ª*).

«La evaluación del derecho de traspaso no guarda relación alguna con el beneficio que tuviere el arrendatario por abono de inferior renta, estando en más íntima conexión con la existencia de otros locales idóneos para el negocio en la propia zona donde éste estuviera emplazado, y ante la falta de éstos, sin constituir objetivamente lo querido por la Ley, es más acorde con su propósito de reparar o indemnizar cuantos perjuicios se causen por la expropiación al aceptar la diferencia entre el alquiler pagado y el que deba satisfacerse en los nuevos locales a ocupar, computando un número corto y prudencial de anualidades, en el curso de las cuales se presuponga absorbido el mayor importe de renta por los aumentos que tendría la antigua, bien en virtud de revisiones legales o de la propia de-

preciación monetaria, que se calculan en cinco» (*Sentencia de 30 de septiembre de 1966. Sala 5.ª*).

b) *Aprovechamientos hidráulicos.*

«En el justiprecio de todo aprovechamiento hidráulico han de contemplarse necesariamente un doble género de valores, los de las obras e instalaciones indispensables al aprovechamiento, y los de este aprovechamiento en sí, como instrumento de producción y renta» (*Sentencia de 9 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

c) *Terrenos urbanos.*

«Las parcelas expresadas no pueden estimarse como solares por faltar el suministro de agua y otros servicios que exige el artículo 63, párrafo 3.º, de la Ley del Suelo, sin que pueda prevalecer el argumento de que el Polígono pueda tener abastecimiento de agua en fecha no lejana, pues, como dice la sentencia de este Tribunal de 1 de julio de 1965, hay que referir la clasificación y valoración a la fecha de delimitación del Polígono» (*Sentencia de 22 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

En igual sentido, la de 8 de junio de 1966.

3. *Pago.*

Cuándo es exigible.

«Cuando se produce esta inatacabilidad administrativa, por dictarse el último pronunciamiento sobre justiprecio por la Administración, sea expreso o tácito, es cuando adquiere firmeza la valoración correspondiente, siendo a partir de tal momento exigible el cumplimiento del artículo 58 de la Ley del 16 de diciembre de 1954, pero no antes, al no existir aún seguridad jurídica, sobre el importe del abono que deba efectuarse» (*Sentencia de 31 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

4. *Reversión.*

Legal y pactada.

«Junto a la posible reversión legal de la cosa expropiada, regulada en los artículos 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1809, y 54 y 55 de la vigente Ley de 16 de diciembre de 1954, existe y hay que estimar de plena validez jurídica la reversión libremente pactada, condicionada por cláusulas contractuales introducidas por la Administración expropiante y el particular expropiado, al poner fin al expediente de justiprecio de mutuo acuerdo, en el convenio en el que las partes contratantes, situadas en pie de igualdad, pueden introducirse cuantos pactos, cláusulas y condiciones tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las Leyes, a la moral o al orden público —artículo 1.255 del Código civil—; pactos, cláusulas y condiciones que obligan por igual al particular y a la

Administración, que libremente los establecieron, quedando vinculados con fuerza de Ley a su cumplimiento —artículo 1.091 del Código civil—. (*Sentencia de 2 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

XI. URBANISMO.

1. *Declaración de ruina de edificaciones.*

Carácter contradictorio del expediente.

«En materia tan delicada como la declaración de ruina de un edificio habitado, resultaba insoslayable el carácter contradictorio de las actuaciones que precedan a cualquier resolución urbanística» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1966. Sala 4.ª*).

2. *Inmuebles de edificación forzosa.*

Criterios de inclusión.

«Resulta conrrecta la aplicación de la doctrina establecida en las sentencias de 16 le abril y 16 de diciembre de 1960, 21 de febrero de 1961 y 6 de abril de 1962, tal y como se hace en la sentencia apelada, al entender que los plazos no constituyen ni pueden constituir por su naturaleza un término inexorable, sino siempre relacionado con las posibilidades de su exigencia, tanto más cuanto la naturaleza del precepto, apoyado en una razón urbanística, de interés general para la construcción y mayor perfección de las ciudades, necesita estar acoplada al conjunto y no puede precipitar conformaciones inadecuadas a la estética, al desarrollo o a la función de calles y plazas de una ordenación lógica, perturbando las posibilidades futuras con la precipitación presente; de modo que el derecho subjetivo de retención, concedido en principio al propietario, sólo puede entenderse caducado ante la inacción del titular, suficiente a una presunción de abandono, y tal caducidad, en relación con los motivos que produjeron la demora, admite una prueba que la Sala *a quo* valoró exactamente» (*Sentencia de 10 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

«Apreció correctamente la situación jurídica del inmueble, a efectos de su inscripción en el Registro, al tener en cuenta los preceptos de las Ordenanzas municipales vigentes en la zona de su emplazamiento, e incluso la comparación con la mayoría de los edificios de dicha zona, en lugar de inspirarse en el parangón convencional y subjetivo con aquellos que en proporción minoritaria adolecen de defectos o presentan características más o menos equivalentes a los de la casa» (*Sentencia de 2 de diciembre de 1966. Sala 4.ª*).

3. *Urbanismo y Bellas Artes.*

Compatibilidad de competencias.

«En virtud de lo dispuesto en los artículos 3.º de la Ley de 13 de mayo de 1933 y 18 del Reglamento para su aplicación de 16 de mayo de 1936, compete a la Dirección General de Bellas Artes la conservación del Patrimonio histórico-artístico nacional y de conjuntos urbanos y parajes pintorescos que deben ser preservados de destrucción o reformas perjudiciales, y según el artículo 6 del Decreto de 22 de julio de 1958, es preceptiva la aprobación de la meritada Dirección General para las obras que pretendan modificar edificios, calles o plazas inmediatas a monumentos y zonas artísticas, y los de nueva construcción en igual emplazamiento o que alteren el paisaje que los rodea o su ambiente propio, caso de estar aislado, y, en fin, cuantas puedan proyectarse en los monumentos mismos de cualquier categoría nacional, provincial o local, disponiendo dicho último precepto que las obras ejecutadas sin este requisito serán imputadas clandestinas y podrán ser removidas o reformadas por orden de la repetida Dirección General, a cargo de los propietarios, Ayuntamientos o Diputaciones en su caso» (*Sentencia de 22 de septiembre de 1966. Sala 3.ª*).

4. *Edificios singulares y dispensa de los Planes.*

«El artículo 3.º de la Ley de Régimen del Suelo dispone en el inciso h) que el planeamiento urbanístico se extenderá a señalar la situación de los edificios singulares, y en relación con ello certifica el Secretario del Ayuntamiento de Alicante que el Plan general no señala emplazamiento alguno para edificios singulares, de lo que deviene que al otorgarse la licencia en base a la singularidad de edificio y emplazamiento, se contrarió el Plan que no los fijaba y asumió la Comisión Permanente del Ayuntamiento competencia que no le correspondía, ya que concedida de este modo una dispensación del Plan, el artículo 46 de la propia Ley, aducido que en el número 1 prevé la posibilidad de la excepción sujeta a este Plan en los párrafos 2 y 3 a que se tramite con los requisitos que indica la información pública, aprobación municipal con *quorum* y la de la Comisión de Urbanismo respectiva, por lo que al prescindir aquí la Corporación local enteramente del procedimiento establecido y conceder la autorización de edificar contra Ordenanza por la singularidad de emplazamiento, el acuerdo es nulo de pleno derecho, en armonía con el apartado c) del artículo 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo, como entendió el Tribunal de primera instancia, cuyo razonamiento es también válido para desvirtuar el alcance que se quiere conferir a la calificación del inmueble por el Ministerio de Información y Turismo, la que en nada prejuzga ni puede afectar a la observancia de los Planes, puesto que la concesión ministerial que se esgrime de estricta concepción de obra deja a salvo, naturalmente, lo relativo a las autorizaciones urbanísticas para el emplazamiento en Alicante, sin especificar más, del edificio proyectado» (*Sentencia de 23 de noviembre de 1965. Sala 4.ª*).

5. *Aprobación de Planes por silencio.*

«La aprobación por el Ayuntamiento de los Planes Generales de Urbanización tiene solamente un carácter de aprobación inicial, según dispone el número 1.º del artículo 32 de la Ley del Suelo citada; pero estos Planes, aprobados provisionalmente después de cumplidos los requisitos legales que este artículo señala, tienen que ser sometidos a las Comisiones Provincial o Central de Urbanismo, según proceda, las cuales, después de meditado estudio, harán las modificaciones o variaciones pertinentes dentro del plazo de seis meses, y solamente en el caso de que durante ese plazo nada se haya resuelto, es cuando por la teoría del silencio administrativo positivo se considera aprobado el proyecto por estos organismos» (*Sentencia de 1 de julio de 1966. Sala 3.ª*).

6. *Nulidad de los Planes.*

«La continuación en vigor, conforme al número 26 del Decreto de 10 de octubre de 1958, de los procedimientos especiales regulados por la Ley de 12 de mayo de 1956 para la formación, aprobación y revisión de Planes de urbanismo, en nada obsta a que el aspecto de la nulidad de sus expedientes, de que no se ocupa dicha Ley, quede regido por la de Procedimiento Administrativo» (*Sentencia de 12 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

7. *Licencias de edificación.*

«*Favor libertatis*».

«Como criterio reglado de investigación pública en la libre iniciativa de los administrados, y más cuando ésta se concreta en el ejercicio de una potestad dominical, supone limitaciones eventualmente obstativas de otorgamiento de licencias de edificación, éstas deben sujetarse rigurosa y no extensivamente a la completa carencia de los supuestos exigibles para la edificación, bastando, en otro caso, condicionar el otorgamiento de tales licencias a que la construcción suponga el paralelo y efectivo compromiso de dotar al inmueble de los servicios mínimos en cuestión» (*Sentencia de 13 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

XII. RÉGIMEN LOCAL.

1. *Incorporación de Municipios.*

Discrecionalidad.

«Habremos de tener presente la doctrina expuesta por esta Sala en su sentencia de 1 de marzo del corriente año, en un supuesto de incorporación de Municipios, tan semejante al que nos ocupa, que las mismas argumentaciones allí sentadas pueden servirnos de base para decretar la incorporación ahora pretendida, y en ella se hacía un gran hincapié en

que la revisión jurisdiccional del acuerdo de incorporación y el juicio crítico sobre su legalidad y procedencia que le sirve de soporte ha de versar sobre la efectiva existencia de tales motivos y su condición de notorios, pero reconociendo y dejando a salvo en todo caso "un amplio margen" de libertad de apreciación al Consejo de Ministros, según declaró de modo categórico la sentencia que dictó la Sala el 18 de enero de 1959, cuya doctrina se reitera en ésta, pues sólo aquel órgano superior de la jerarquía administrativa puede valorar con acierto las circunstancias de todo orden que en momento y ocasión determinados definen el interés general y conjurar éste con el particular de las Corporaciones afectadas, resolviendo los eventuales conflictos con criterio ponderativo no sólo de las conveniencias, singularmente de orden fiscal, de vecindario del Municipio incorporado, sino también y preferentemente del ritmo de expansión urbanística y demográfica del anexionado, teniendo en cuenta la orientación actual de favorecer la concentración de núcleos de población, para garantizar la eficiente prestación de los servicios mínimos obligatorios, como exigencia básica de una decorosa convivencia municipal» (*Sentencia de 13 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

2. *Deslindes.*

Jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

«Las sentencias de este Tribunal de 13 de noviembre de 1954, 8 de octubre y 27 de diciembre de 1955, que cita, no excluyen la posibilidad de tener en cuenta, a efectos jurisdiccionales, lo que resulte de los deslindes efectuados en cumplimiento de la Ley de 27 de marzo de 1900, y en cambio, la de 23 de junio de 1960 determina con gran precisión la inadmisibilidad de éstos cuando se efectúan con la conformidad de los Municipios interesados y originan una situación posesoria de hecho respetada durante dilatado lapso de tiempo» (*Sentencia de 25 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

3. *Competencia municipal y estatal.*

A) *Ver TRANSPORTES.*

B) *Licencias de instalación de industrias molestas.*

«La misión atribuida a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en orden a la calificación de los expedientes, deja siempre a salvo la competencia de los Ayuntamientos, por lo que el designio de la nueva normativa no fué el de desplazar las atribuciones de éstos en la materia, sino que se redujo a someter su ejercicio a un control técnico que unificara y garantizase la eficacia de las medidas adaptables, atendida la importancia y volumen de los intereses públicos implicados, lo que significa que la actuación intuitiva y coordinadora del Estado ha de orientar la actividad de las Corporaciones municipales, pero no tiende a modificarla o suplirla, ni a alterar su competencia, que permanece sustancialmente idéntica, pese al carácter vinculante que en determinados casos

reviste el preceptivo informe de dichas Comisiones; en tanto que la asegurada de tales sentencias puntualiza que el informe emitido solamente vincula al Ayuntamiento en cuanto implique denegación de licencia solicitada para el ejercicio de una actividad del tipo que el texto reglamentario regula o impugna medidas correctoras de molestias o ruidos causados por la misma; de todo lo cual se infiere que tanto por el carácter intrínseco del acto recurrido, que pertenece a la Administración consultiva y no a la activa, pese al eventual efecto vinculante, como a la competencia del órgano que lo causó, limitada a una acción coordinadora y tutelar, así como su contenido favorable al otorgamiento del permiso municipal y no contrario al que conmina, se está frente a un supuesto excluido de la revisión jurisdiccional, conforme a los artículos 37, 40, apartado a), y 82, apartado c), de la Ley que regula, en que se ampara la Sala de Primera Instancia para rechazar la inadmisibilidad del recurso entablado» (*Sentencia de 17 de diciembre de 1966. Sala 4.ª*).

XIII. MONTES.

1. *Inscripción en el Catálogo.*

Requisitos y efectos.

«No obstante la terminante declaración contenida en el artículo 4.º de la Ley de 28 de mayo de 1944, a cuyo tenor los acuerdos de repoblación forestal de terrenos o montes, incluso aquellos en los que el Patrimonio Forestal del Estado ejecuta trabajos mediante convenios con sus propietarios, llevarán aparejados sin otros trámites la inclusión de tales predios en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, para que tal inscripción *ope legis* surta los efectos de presunción posesoria, inscripción en el Registro y atribución patrimonial a la entidad que en el mismo figure, declarados en los artículos 10, 11, 14 y 15 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y sus concordantes del Reglamento de 22 de febrero de 1962, es requisito esencial que en las operaciones de deslinde y paso hayan quedado físicamente determinados los predios, sin que sobre su identidad se susciten dudas, lo que es ciertamente fácil cuando se trata de una superficie, aunque en la misma existan enclaves y las fincas constituyan en su aspecto jurídico unidades claramente diferenciales, pero resulta de extrema dificultad cuando, como aquí ocurre, se forman por agregación de porciones, muchas de ellas sin colindancia, que no integran un todo orgánico, sino que acuden separadamente a la inmatriculación» (*Sentencia de 12 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

«De naturaleza física adecuada para su inclusión en el Catálogo de los de Utilidad Pública, al amparo del párrafo 1.º del número 2 del artículo 4.º de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, pero que también exige el precepto mencionado, por cuanto siendo para éste de condición básica indispensable el hecho de venir aprovechándose consuetudinariamente dicho monte por los vecinos de su localidad, en el expediente se

acredita y la propia resolución recurrida acepta, que tal aprovechamiento data del corto plazo iniciado en el año 1941, y no por reconocimiento de una costumbre inmemorial, sino por la voluntad contractual de una escritura de constitución de comunidad entre los distintos propietarios particulares de los terrenos aportados.

Que aparte de lo anterior, razón ya suficiente para estimar inaplicable el párrafo 1.º del número 2 del artículo 4.º de la Ley, ésta tiene una excepción legal de inexcusable observancia para los terrenos que en el Registro de la Propiedad aparezcan inscritos como de propiedad particular, según establece el párrafo 2.º del mismo número 2 del propio artículo 4.º, antes mencionado, lo que hace inincluibles en el Catálogo los terrenos que forman el monte "Las Propiedades", dado que tales terrenos aparecen inscritos, no como tal monte, puesto en aprovechamiento comunitario, pero sí como los aportados por particulares para constituir la mencionada escritura de comunidad; y como la Ley no habla de terrenos inscritos a favor de sus actuales propietarios, sino simplemente de terrenos que aparezcan inscritos, es visto que la incompatibilidad legal surge desde el momento en que se traten de que existen asientos registrales; pues, en efecto, ante los mismos, la más elemental garantía hipotecaria exige que quien pretenda su reivindicación tenga que acudir a los Tribunales ordinarios para ganarla en juicio, juicio que en forma alguna puede realizarse a través de un expediente administrativo de inclusión de un monte en el Catálogo, pues éste no pasa de ser un simple registro administrativo en el que no pueden ventilarse cuestiones de propiedad o posesión, formuladas con base de asientos registrales dimanantes del Registro de la Propiedad, según así lo tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia de esta Sala» (*Sentencia de 14 de enero de 1966. Sala 4.ª*).

2. Deslinde.

Procedimiento.

«En cuanto a la falta de citación personal, la aludida en el artículo 14, inciso a), de la Ley de Montes es la que ha de hacerse antes del apeo, para que los interesados presenten la titulación y asistan al mismo, y de tal citación aparece en el expediente el oportuno ejemplar duplicado, firmado por don Maximino. Y como receptor de aviso y después de realizado el apeo, lo que ordena el mismo artículo antes citado de la Ley en su inciso c), lo mismo que el artículo 27 del Decreto de 17 de octubre de 1925, es que se ponga de manifiesto el expediente, no que haya de hacerse citación personal; sin que a este caso sea de aplicación el párrafo 2.º del artículo 120 del Reglamento de 22 de febrero de 1962, porque no había sido promulgado cuando, en octubre de 1961, se publicó el anuncio dando vista al expediente; y por lo que hace al informe de la Abogacía del Estado, es claro que la alegación se refiere al informe posterior al apeo, ya que el anterior a esta operación figura en el expediente, y es preciso tener en cuenta que el apartado c) del artículo 14, que habla de dicho informe posterior, parte de la hipótesis de que se hubieran formulado reclamaciones contra el apeo, a fin de que el informe verse so-

bre ellas; cosa imposible en este caso, porque tales reclamaciones no existieron; y por último, respecto a la intervención de la Dirección General de la Contencioso del Estado, es trámite ordenado para cuando se hubieran formulado reclamaciones sobre propiedad» (*Sentencia de 15 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

XIV. TRABAJO.

1. *Jurisdicción laboral y contencioso-administrativa.*

Ver XIX, 1, B).

2. *Actas de infracción de Leyes sociales.*

Presunción de certeza y sus límites.

«El artículo 10 del Decreto 1.137 de 2 de junio de 1960 confiere a las actas de inspección, extendidas con los requisitos que el mismo señala —y la de ahora no se discute que los llena—, gozarán de la presunción de certeza, y por ende, dispensa de prueba, conforme al artículo 1.250 del Código civil, al asistido de aquéllas, con lo que el argumento de que la Inspección ha de comprobar lo que afirma en acta no puede prosperar, asistida cual se halla del supuesto legal» (*Sentencia de 5 de julio de 1966. Sala 4.ª*).

«Las infracciones de los apartados b) y c) del artículo 1.º del Decreto de 2 de junio de 1960, regulador de la forma y condiciones de las actas de infracción, constituye grande y sustancial defecto de éstas, pues tal condición prevalente que a través de la legislación se les confiere en su artículo 1.º, con presunción legal de su certeza, forzosamente ha de quedar circunscrita en la garantía formal que su redacción y observancia de los requisitos se presupone, negándola *a sensu contrario* cuando la imprecisión de los conceptos, la falta de constancia de nombres y datos y la naturaleza puramente genérica que en la redacción se contiene, no ofrece las características que aquellas disposiciones exigen como concreta garantía de la observancia de las normas en que el legislador previno lo adecuado para significar en aquéllas nada menos que la presunción objetiva» (*Sentencia del 5 de julio de 1966. Sala 4.ª*).

En sentido análogo, las de 28 de enero, 7 de mayo y 21 de junio de 1966, y la siguiente:

«Aparte el carácter *iuris tantum* de tal presunción, ésta se refiere a hechos, circunstancias o manifestaciones presenciadas por el Inspector, pero no a apreciaciones jurídicas subjetivamente derivadas de tales circunstancias o hechos por el funcionario autorizante del acta; y las suposiciones o indicios respecto a la persona a quienes debe imputar una infracción no bastan para imponer una sanción, sino que se precisa tanto la existencia probada de la falta, como la determinación indudable del sujeto responsable de la misma» (*Sentencia de 4 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

XV. VIVIENDA.

Sanciones por infracciones cometidas en dicha materia.

«Sobre el alcance y las consecuencias de la concesión de las cédulas de calificación definitiva, se ha pronunciado reiteradamente la doctrina jurisprudencial, estableciendo que el acierto o desacierto técnico de aquélla no eximen de responsabilidad a los promotores o constructores; no sólo por la posible existencia de vicios o defectos ocultos, o cuya verdadera trascendencia se aprecia con el uso de la finca, transcurrido cierto tiempo desde la calificación, sino por la nunca descartable posibilidad de producción ulterior de deficiencias, e incluso tratándose de imperfecciones y alteraciones cuya notoriedad debió originar su normal apreciación en el reconocimiento que ha de preceder a la calificación; jorque en este último supuesto la ineficacia del citado reconocimiento puede y debe engendrar responsabilidades administrativas, al menos de carácter disciplinario, pero nunca extinguir las consecuencias de una convención de obligaciones legales de índole administrativa, determinantes y condicionatorias de los beneficios conseguidos por quien invoca la calificación, en orden al uso de las viviendas dentro de un mínimo irreductible de salubridad y seguridad arquitectónicas y urbanas; criterio que consagrado en las sentencias citadas en los Vistos, resulta netamente distinguible del supuesto a que se refiere el artículo 37 de la Ley de 26 de julio de 1957, ya que el acto propio vinculante para la Administración establece un criterio determinativo, sea acertado o desacertado, a diferencia de algo deficiente, al que el error derivado de la insuficiencia funcional, aunque ésta se deba a la personal negligencia de los agentes de la Administración, incluye la completa expresión de la voluntad administrativa, e imponer, no una convalidación de lo imperfecto u omitido, sino su corrección dentro de las condiciones posibles» (*Sentencia de 27 de septiembre de 1966. Sala 4.ª*).

«Tratándose a la postre de una sanción penal, la cédula de calificación de la vivienda, en un proceso punitivo, forma parte fundamental del hecho justificable; y si se acredita su inexactitud, como en este caso aparece tan evidente, frente a la correcta percepción de rentas por parte del propietario, la sanción penal no puede estimarse sustentada en una acertada resultancia de hechos, ni consiguientemente justificada, como debe serlo, con una recta aplicación del Derecho» (*Sentencia de 14 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

«No puede incluirse como pretexto, o causa simulada, para aumentar el precio de venta de las viviendas, la entrega, además de éstas, de otra parte separada del inmueble, como son los desvanes, así como la realización efectiva de unas obras libremente contratadas; tales adquisiciones son reales, no simuladas, y su valor no es ficticio, sino que es efectivo; de ahí que al decretar la resolución —en aplicación del artículo 5.º del Decreto—, además de la multa por percepción de sobreprecio, la devolución o reintegro del mismo, que en este caso sería a la postre el valor de los des-

vanes y mejoras, lo que en realidad vendría a consumarse sería un enriquecimiento injusto en favor de los beneficiarios, obteniendo sus viviendas por el precio legal y además unos departamentos-desvanes y mejoras con un valor real y efectivo que no habían satisfecho en forma alguna» (*Sentencia de 30 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

«No pueden ser directa, exclusiva y estrictamente atribuidos a defectos de construcción, dado el largo período de tiempo —un trienio, aproximadamente— transcurrido entre la calificación del inmueble y el levantamiento del acta de inculpación, puesto que durante dicho período el uso de las viviendas y la acción de los ajustes atmosféricos, en cuanto a las fachadas, hubieron de concurrir a ocasionar los deterioros, cuya índole no permite separar la participación de dichas causas, con las que teóricamente cupiera atribuir a los indicados defectos en la construcción, como sería necesario, habida cuenta de que el carácter sancionatorio del procedimiento obliga a extremar las garantías de puntualización de los elementos de responsabilidad e imputabilidad apreciables en el mismo» (*Sentencia de 14 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

XVI. POTESTAD SANCIONADORA.

1. *En materia de trabajo.*

Ver XIV, 2.

2. *En materia de vivienda*

Ver XV.

3. *Principio «in dubio pro reo».*

«Apreciada la prueba conforme a los principios de la crítica racional, se plantea en relación al recurrente una duda racional, ya que no cabe adquirir la indispensable certidumbre con la mera diferencia de un testigo que es además inculpado, que no afirma un hecho, sino que aventura una mera hipótesis subjetiva, sin que los elementos de juicio que obran en las actuaciones disipen la duda de referencia, lo que por aplicación del principio, reiteradamente proclamado por la jurisprudencia de esta Sala, de *in dubio pro reo*, determina la estimación del recurso» (*Sentencia de 27 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

4. *No hay falta sin intención.*

«Su deseo de ajustarse a la legalidad quedó reflejado por la consulta que en 1961 elevó a la Delegación, llamada a responder categóricamente, si así lo estimaba, que el incremento por el cambio de zonas no era absorbible; todo lo cual aleja la nota de dolo o de culpa responsable, que debe

motivar la imposición de las sanciones por infracción de las normas laborales» (*Sentencia de 7 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

En igual sentido, las de 27 de abril y 23 de junio de 1966.

5. *Principio contrario.*

«La no concurrencia de la mala fe no exonera la responsabilidad en la infracción, consumada formal y objetivamente con la simple falta de la inscripción debida incluso por culpa, sino que significa lo circunstanciado para la graduación de la multa» (*Sentencia de 18 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

6. *Unidad de la Administración a efectos sancionadores.*

«La Empresa contratista obró en forma cuya licitud le garantizaban los servicios de Obras Públicas, y como la Administración del Estado actúa con personalidad jurídica única, según el artículo 1.º de la Ley de 26 de julio de 1957, y los conflictos de atribuciones que surjan entre autoridades dependientes de distintos Departamentos ministeriales deben resolverse conforme a los artículos 49 y 53 de la de 17 de julio de 1948, resulta inadmisibles que la diversa apreciación que los Servicios Forestales sustenten en orden al aprovechamiento de la cantera del monte "Peña Mayor", perteneciente a los propios de Velilla del Río Carrión, se traduzca en la imposición de una multa y en el abono de indemnización de daños y perjuicios» (*Sentencia de 27 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

En igual sentido, la de 19 de noviembre de 1966.

7. *Procedimiento.*

A) *Su finalidad.*

a) *La prueba completa de los hechos imputados y la garantía del inculpado.*

«La jurisdicción disciplinaria administrativa, estatuida con el designio de confeccionar y sanear los servicios públicos, afecta de modo directo al prestigio y dignidad profesional del funcionario y a la integridad de sus derechos como tal, por lo que el legislador trazó para su ejercicio normas de obligada observancia, para asegurar, no sólo la ponderación y acierto en las decisiones, sino estableciendo todo un sistema de garantías procesales para el funcionario sometido a expediente sancionador, al que se le marcan caminos y se le conceden trámites indispensables al ejercicio de su derecho de defensa; trámites que si en todos los casos han de ser puntualmente observados, con mayor rigor han de exigirse en expedientes, cual el sometido a revisión en este pleito, que avocan a la medida extrema de separación de cargo público» (*Sentencia de 10 de octubre de 1966. Sala 5.ª*).

b) *Supuestos de excepción.*

«No existe en el expediente administrativo ninguna prueba de confesión en juicio, ni pericial, ni de testigos, que son frecuentes hallar en todo

procedimiento de naturaleza propiamente penal, ni realmente hace falta que existan para sancionar gubernativamente una falta de la Ley de Orden Público del matiz de la que se impugna, pues en estos casos de mera policía y de conservación del orden público o de convivencia ciudadana, no es ciertamente un sumario lo que se instruye, sino un simple expediente puramente informativo, que en la mayoría de los casos, como el presente, se reduce a meras diligencias de carácter policiaco, suficientes, no obstante, para dar cuenta de los hechos, reflejar la participación individual habida en los mismos y dejar constancia de sus circunstancias relativas al orden público protegido, todo lo cual parece satisfecho en el expediente que se examina» (*Sentencia de 4 de febrero de 1966. Sala 4.ª*).

En sentido análogo, las de 25 de enero y 5 de octubre de 1966.

B) *Pliego de cargos.*

«En el pliego de cargos tan sólo se precisa enunciar los hechos que pueden ser constitutivos de falta administrativa, pero cuya calificación no es objeto de dicho pliego, sino que se expresan en la resolución del expediente disciplinario y a lo sumo en la propuesta del Instructor» (*Sntencia de 21 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

C) *Resolución.*

Los hechos y su calificación.

«Conforme tiene declarado la doctrina de esta Sala en diferentes sentencias, entre las que figuran las de 12 de abril y 20 de diciembre, ambas de 1962, invocadas en la demanda, sólo deben tenerse en cuenta al resolver un expediente disciplinario aquellos hechos que han sido determinantes de su incoación» (*Sentencia de 9 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

«La facultad de elegir la sanción que resulte adecuada al caso, dentro de las establecidas para la clase de faltas que se enjuician, corresponde a la Administración, según tiene declarado reiteradamente la doctrina de este Tribunal» (*Sentencia de 5 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

«La calificación jurídico-administrativa de los hechos realizada por el Instructor no vincula a la autoridad sancionadora ni determina la nulidad de la resolución dictada, según declaró ya la sentencia de 29 de enero de 1965» (*Sentencia de 17 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

«El principio de legalidad ineludible de la esfera correctora impediende acudir a la analogía de configuración, veda salirse de los términos del precepto» (*Sentencia de 14 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

XVII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. *Interesados.*A) *Quiénes lo son.*

«Siendo puramente administrativa la actuación que ha dado lugar a la resolución de derribo, objeto del recurso contencioso-administrativo decidido por la sentencia apelada, es evidente que en referida actuación figuran como interesados, de los artículos 23 y 26 del Procedimiento administrativo, los inquilinos u ocupantes de la casa afectada por dicha resolución de derribo, los que además tienen derecho de audiencia en el expediente, a tenor de cuanto dispone el artículo 91 de la repetida Ley procesal de 17 de julio de 1958» (*Sentencia de 13 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

«Con arreglo al apartado a) del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se consideran interesados y, por tanto, con capacidad de actuar en el procedimiento administrativo, quienes lo promueven como titulares de intereses legítimos; y los arrendatarios de la colonia P. fueron los que promovieron el procedimiento por medio de sus denuncias, en las que la mayoría de ellos reclamaban la devolución de lo indebidamente cobrado por la Empresa, devolución en la que cifraban su interés, cuya legitimidad como inquilinos no puede desconocerse, abstracción hecha de que la resolución que perseguían les declarara o no el derecho a percibirla; esto, sin perder de vista que durante la tramitación del expediente, en diversos informes y propuestas, y hasta en una primera resolución de la Dirección General de 9 de marzo de 1960, se les había reconocido ese derecho; por lo que aun en el supuesto de que no se les estimara promotores del procedimiento, estarían reconocidos con personalidad por el apartado b) del citado artículo 23, para recurrir en alzada, ostentando derechos que pudieran resultar directamente afectados por la decisión final que en el procedimiento pudiera adoptarse» (*Sentencia de 1 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

B) *Representación.*

«Si bien es cierto que el artículo 24 de la Ley de Procedimiento Administrativo permite que los interesados puedan actuar por medio de un representante, solamente con éste se entenderán las actuaciones administrativas cuando así lo solicite el interesado, y en el caso presente los interesados nada solicitaron en este sentido, ni siquiera firmaron el escrito en que don X. acompañaba el poder, por lo cual la Administración obró correctamente al notificar a estas señoras» (*Sentencia de 23 de septiembre de 1966. Sala 3.ª*).

C) *Pluralidad de interesados.**Primer firmante.*

«Consta del primer suscribiente Juan B. S., y la notificación se hizo, en efecto, el 27 de junio de 1964, a José M. S., que figura relacionado en la

comunicación como primero de los recurrentes que nombra, pero que no coincide con el primero de los firmantes, y de tal suerte, dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Procedimiento Administrativo que las actuaciones derivadas de escrito firmado por varios interesados se entenderá con el que lo suscribe en primer término, hácese inexcusable observar estrictamente el precepto excepcional y de especialidad en materia de notificaciones, máxime cuando su vulneración puede ocasionar perjuicio, porque aquí resulta que el notificado no ha recurrido después y si el primer firmante efectivo, sin notificar, y aunque se encargó a aquél que enterase de la resolución a los demás reclamantes, no existe acreditación alguna del día en que lo verificara para poder afirmar que desde éste eran corridos los dos meses del plazo; originándose de ello un estado dubitatorio que no cabe decidirlo contra los demandantes, por lo que al no comprobarse el dato en que el Abogado del Estado asienta su petición de inadmisibilidad, procede desecharla» (*Sentencia de 25 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

2. *Presentación de documentos.*

En oficinas de Correos.

«El principio general de que la fecha de presentación de documentos en las oficinas públicas es la del día de su ingreso en las mismas, que en el caso presente es el día 8 de enero de 1964, solamente sufre la excepción o excepciones declaradas en el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo cuando en cada caso de los comprendidos en dicho artículo se cumplen exactamente los requisitos que cada uno establece dicha norma» (*Sentencia de 21 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

«La Orden de 20 de octubre de 1958 taxativamente determinó como oficinas autorizadas las oficinas de Correos que tengan por lo menos la categoría de Estafetas, y como en el caso que se debate en Pegalajar no existe oficina de esta categoría, se deriva de manra insoslayable el que por el Ayuntamiento no podía utilizarse este medio de presentación del documento, si es que quería que tuviese efectividad la fecha de presentación ante ella, y que ante tal imposibilidad debió realizar su envío por otro de los medios establecidos a fin de lograr su interposición en tiempo y forma» (*Sentencia de 10 de noviembre de 1966. Sala 5.ª*).

3. *Prueba.*

Potestades de la Administración.

«El principio general del artículo 88 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que atribuye a la Administración la facultad de decidir las pruebas practicables, ya por su iniciativa, ya por la de los particulares interesados, sin imponer el deber automático de aceptar sus peticiones» (*Sentencia de 29 de enero de 1966. Sala 4.ª*).

4. Audiencia.

Necesariedad.

«Las decisiones tomadas por la Administración lo han sido sin determinar con exactitud el precepto legal que se aplicaba, y sin audiencia del interesado, constituyendo tal omisión una evidente indefensión, que ha de corregirse mediante la anulación de las resoluciones tomadas contrariando dicho principio de la audiencia del interesado, criterio mantenido repetidamente por esta jurisdicción en diversas sentencias, y entre ellas la de 14 de marzo de 1960» (*Sentencia de 2 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

5. Resolución.

A) *Congruencia de la resolución administrativa.*

«El órgano administrativo se excede de lo que, como someramente queda expuesto, fué pedido en la denuncia primero, y aun después en el correspondiente recurso de alzada ante la Comisaría de Aguas, sin que para poder justificar tal exceso pueda ser tenido en cuenta el margen concesivo al principio inquisitivo del artículo 93, número 1, en relación con el 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en cuanto a que la resolución debe decidir no solamente las cuestiones planteadas por los interesados, pues para ello faltan los dos condicionamientos que ambos artículos llevan implícita y explícitamente consigo, ya que la parte declarativa final de la resolución recurrida no decide cuestión derivada del expediente, sino planteada exclusivamente por el referido órgano, y en todo caso a tal efecto no han sido oídas previamente las dos partes contendientes, que son a su vez interesadas en la cuestión» (*Sentencia de 4 de junio de 1966. Sala 3.ª*).

«El principio procesal de congruencia en las resoluciones administrativas, tal como se perfila clara y expresamente en los artículos 93 y 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo, es distinto al que rige en el proceso judicial ordinario, ya que el órgano decisor administrativo no está tan rígidamente ligado a las pretensiones de las partes, ni constreñido a actuar estricta y exclusivamente ateniéndose sólo a las cuestiones planteadas por los interesados, sino que, además de resolver todas éstas —cosa que aquí no se ha hecho—, tienen que decidir "sobre aquellas otras derivadas del expediente", según reza el artículo 90 de dicha Ley o, como dice el artículo 119 de la misma, cuantas cuestiones plantea el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados; artículos ambos que, al igual que el 124, han sido evidentemente infringidos por la resolución impugnada determinando el que ésta debe ser anulada» (*Sentencia de 25 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

B) *Motivación.*

Concepto amplio.

«A tenor de la doctrina sentada por este Tribunal Supremo en 28 de septiembre de 1957, 7 de octubre de 1962 y 17 de abril de 1963, no es

posible confundir la brevedad y concisión de términos de una resolución administrativa, ni aun el acierto técnico de su redacción, con la ausencia de motivación» (*Sentencia de 12 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

En igual sentido, las de 3 de mayo y 28 de junio de 1966.

6. *Silencio administrativo.*

A) *Derogación de la L. R. L. por la L. J.*

«No tiene otro apoyo que el de aplicabilidad del artículo 374 de la Ley de Régimen Local; pero tanto la exégesis de los comentaristas respecto del artículo 38 de la Ley de esta jurisdicción y el alcance derogatorio de su disposición final 2.ª como la doctrina sentada por esta Sala en su sentencia de 28 de octubre de 1963, reconocen que el plazo del año para denunciar la mora que aquel artículo de la Ley de Régimen Local establecía ha sido suprimido por el citado artículo de la Ley jurisdiccional y sustituido por la posibilidad de formular dicha denuncia en cualquier momento» (*Sentencia de 28 de febrero de 1966. Sala 4.ª*).

B) *Resolución tardía.*

Reabre el plazo de recurso.

«Dicha tardanza de la Administración en resolver no puede privar al interesado de acudir a la vía purisdiccional dentro del plazo legal, una vez producida la resolución expresa y aun cuando no hubiera agotado anteriormente el término para recurrir contra la desestimación tácita, si prefirió esperar a conocer la decisión expresa y sus fundamentos, como así se declara en sentencias de 22 de junio y 31 de octubre de 1964, 6 y 16 de marzo, 4 y 12 de mayo y 30 de junio de 1965 y 7 y 28 de enero y 3 de marzo de 1966» (*Sentencia de 16 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

7. *Notificación.*

A) *Supuestos de notificación correcta.*

Validez de la publicación en el tablón de anuncios municipal.

«Es bastante el ejecutar la notificación de la forma que se hizo, es decir, tablón de anuncios (desconocidos), personalmente (interesado), y si bien la inserción en el *Boletín Oficial de la Provincia*, conforme el último artículo dicho, es facultad potestativa el realizarlo o no por el Gobernador civil; como sobre esto nada especifican los demás textos legales reseñados ante esa forma condicional allí reflejada, el defecto de que el organismo municipal no circulase ese acuerdo a la autoridad superior a esos fines, es intrascendente, pues aun habiéndolo transmitido, pudo no publicarse, en razón y por las causas que se precisan en las consideraciones de la resolución del Tribunal *a quo*, sin que por ello se traduzca en indefensión de nadie, ya que no es requisito *sine qua non*, cuando además se practicó por otro lado la real y efectiva en el repetido tablón de anuncios, acorde con la exigencia normativa legal.

Que esto sentado, como el recurrente no formuló el pertinente recurso de reposición contra el aludido acuerdo de 19 de julio de 1963 hasta el 12 de junio de 1964, previa notificación personal a su solicitud de 25 de mayo anterior, por alegar un total desconocimiento del acontecimiento preferente consignado al sólo tener noticias de esto días antes de pedir la susodicha notificación, es a todas luces inoperante esa alegación defensiva, puesto que tuvo perfecto conocimiento del acto administrativo que en reposición critica, en virtud de lo expuesto en el tablón de anuncios en su oportunidad procesal, y si en plazo y vía oportuna no lo atacó fué debido a propia incuria, de la que no puede hacer responsable a la Administración, y por eso no es posible que a voluntad de los particulares, cuando se les antoja, sea viable oponerse a lo resuelto, ya que entonces nunca tendrían firmeza, como muy bien dice el órgano jurisdiccional inferior» (*Sentencia de 4 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

B) *Supuestos de incorrección.*

a) *Por no expresar con claridad los recursos procedentes.*

«Que como se ha reiterado jurisprudencialmente, constituye vicio esencial que puede dar lugar a la indefensión del interesado la omisión en la notificación de los recursos procedentes, siendo nulas en estos casos las notificaciones de los acuerdos; y si en el caso que nos ocupa la causa de inadmisibilidad se funda precisamente en las consecuencias de una notificación defectuosa, es obvio que no cabe estimar aquella excepción, sin que, por otra parte, sea procedente conceder el plazo a que se refiere el apartado 3.º del artículo 129 de la Ley jurisdiccional, ya que la no interposición del repetido recurso de reposición, o fué consecuencia de una omisión de la parte, y tampoco sería ya posible deducirlo con suspensión del procedimiento, puesto que entre otras razones aparecen superados los plazos a que se centra el artículo 52 de la Ley jurisdiccional y sus concordantes, con las consecuencias que los precedentes jurisdiccionales han establecido en orden a la imposibilidad de una subsanación extemporánea, que en cualquier supuesto no podrían gravitar sobre la recurrente, ya que su motivación se debería exclusivamente a la defectuosa notificación del acuerdo» (*Sentencia de 2 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

En igual sentido, dos de 11 de octubre de 1966 y las de 3 de mayo y 7 de julio de 1966.

b) *Por no constar la fecha en que se practicó.*

«La dicha resolución de 4 de marzo de 1963 aparece fechada el 5 de abril del propio año, para ser notificada, pero sin que conste la fecha en que la notificación tuvo lugar, por lo que a falta de tal requisito, se ha de estimar que el recurso interpuesto con fecha 8 de junio de 1963 se presentó dentro del plazo de dos meses que establece la Ley» (*Sentencia de 18 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

c) *Por no haberse practicado personalmente.*

«Ni del expediente administrativo, ni de la probanza practicada en estas actuaciones, resulta constancia cierta de que la portera, ni la vecina, que firman la recepción de las cédulas de notificaciones pertenecientes a los tres hoy recurrentes, las entregasen a cada uno de ellos en las fechas que allí constan de 18 y 25 de agosto de 1962, lo que, según se afirma por éstos, sin contradicción justificativa de que ese aserto sea inveraz, sucedió días más tarde, computando el término de un mes natural, que tenían para recurrir en reposición, a partir del día siguiente que en realidad llegó a sus manos, estando por consiguiente este recurso interpuesto dentro del plazo legal; y obvio es que ofreciendo incertidumbre a la Sala de que esa recepción por los interesados indicados no se llevare a término en los días referidos por quienes venían obligados a cumplirlo, ante la falta por escrito de cuándo se practicó en verdad esa transferencia, hay que admitir como mal menor y en beneficio de los que puedan resultar perjudicados de no acogerse sus alegaciones en este sentido, ante la trascendencia que encierra el declarar la firmeza del acuerdo de la Corporación Municipal, por presentación extemporánea de la reposición, que aceptar que no lo fué en plazo procesal, máxime que a quien pertenecía acreditar esto último era a la Administración y a la propiedad de la finca» (*Sentencia de 6 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

C) *Subsanación de defectos.*a) *Imposibilidad en la Administración Local.*

«El artículo 401 de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, exige como requisito indispensable en la notificación la expresión de los recursos que en su caso procedan, autoridad y término para interponerlos, sin cuyo requisito no se tendrán por bien hechos, ni producirán efectos legales, sin que, dados los términos absolutos en que se expresa el mencionado precepto legal, quepa subsanación alguna por el transcurso del tiempo, a diferencia de preceptos aplicables a la Administración del Estado» (*Sentencia de 20 de septiembre de 1966. Sala 5.ª*).

b) *Su mecánica en la esfera central.*

«Al tratarse de notificación personal defectuosa, por causas de omisiones de requisitos de los relacionados en el párrafo 2.º del artículo 79, deviene un derecho en favor del administrado a formular la protesta que el legislador le concede en compensación de una actuación no correcta del Ministerio, que puede ejercitar lo mismo en el día siguiente al de práctica de la diligencia notificadora, como en el último del tiempo concedido al efecto, y de consiguiente, el transcurso de este plazo, en pasividad del notificado, ha de entenderse, en lógica estimación legal, que convalida el defecto producido, pero no que produzca al unísono la grave consecuencia de prescripción del término que para recurrir el acto administrativo otorga el párrafo 2.º del artículo 23 de la misma Ley procedimental, ya que entenderlo de otro modo equivaldría a llegar más allá del verdadero alcance del

precepto, distinguiendo, en perjuicio del administrado, donde la Ley no distingue.

Que por lo que razonado antecede, el término para poder recurrir la entidad mercantil que demanda contra la resolución acordada por la repetida Jefatura de Puertos en 21 de enero de 1964, tiene que ser liquidado a partir del día siguiente a aquel en que transcurrieron seis meses, a contar desde la fecha también siguiente a la notificación comentada, que tuvo lugar el 27 de dicho mes» (*Sentencia de 21 de octubre de 1966. Sala 5.ª*).

En igual sentido, la de 17 de mayo de 1966.

D) *Doctrina progresiva sobre efectos de la notificación defectuosa.*

«La empresa actora utilizó tal recurso jerárquico porque así se le advirtió al notificarla, y como el Ministerio resolvió en definitiva confirmando el acuerdo del órgano inferior, razones de economía procesal aconsejan entrar en el fondo en vez de anular la notificación para que se practique correctamente y se reproduzca la impugnación jurisdiccional en los propios términos, solución a que se llegó por la Sala en los casos análogos que decidieron sus sentencias de 30 de marzo de 1965 y 26 de marzo de 1966» (*Sentencia de 30 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

8. *Procedimientos especiales.*

a) *Reclamaciones económico-administrativas.*

«Conforme a lo dispuesto en la disposición final 3.ª de la Ley de la jurisdicción, las reclamaciones económico-administrativas por su naturaleza y singularidad tienen una reglamentación específica distinta de la establecida con carácter general en la Ley de Procedimiento, y en lo que ahora interesa, está muy lejos de establecer en el artículo 72 que, transcurrido el plazo de seis meses, se entenderá desestimada la reclamación» (*Sentencia de 26 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

b) *Expedientes de crisis y de clasificación profesional.*

«El Decreto de 10 de octubre de 1958 declara en el número 18 de su artículo 1.º que los expedientes de crisis o de modificación de condiciones contractuales son procedimientos especiales; pero no hace referencia ninguna a los referentes a clasificación profesional, que, por tanto, son procedimientos ordinarios» (*Sentencia de 14 de febrero de 1966. Sala 4.ª*).

9. *Subsanación de defectos.*

No es posible en vía jurisdiccional.

«Tales hechos no se pudieron subsanar o convalidar por la abundante aportación de elementos de prueba en la primera instancia del recurso y por la exposición de sus respectivos puntos de vista por las partes en ella personadas; porque la Ley no admite la subsanación de defectos sustanciales ocasionados en una vía mediante las actuaciones practicadas en la

otra, ya que el objeto de la revisión jurisdiccional son los actos contra los que se recurre, tal como se encuentran y pueden enjuiciarse al iniciarse la litis y no la nueva reconsideración del contenido material de aquellos actos» (*Sentencia de 28 de septiembre de 1966. Sala 4.ª*).

10. *Trascendencia de los defectos de procedimiento.*

Ver XIX, 4, H).

XVIII. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. *Principio general.*

Preclusión de plazos.

«La voluntaria elección del recurrente de un cauce procesal inadecuado no sirve para interrumpir el término que fijan las Leyes para el ejercicio del recurso que legalmente debió ejercitar» (*Sentencia de 12 de noviembre de 1966. Sala 5.ª*).

2. *Alzada.*

A) *Interesados.*

a) *Concepto.*

«La hoy demandante tiene la condición legal de interesado, porque en el recurso de alzada, que ella no interpuso, ostentaba derechos que podían resultar afectados, como efectivamente lo fueron, al resolverlo» (*Sentencia de 14 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

b) *Cuando existen varios contrapuestos, es inexcusable su audiencia.*

«Como cuando en el presente caso existe otro interesado además de los recurrentes, para aquél, el escrito del recurso, los documentos a él acompañados y el resultado de las pruebas practicadas son documentos nuevos que no figuraban en el expediente en que recayó la resolución que motivó el recurso de alzada, y por consiguiente, la omisión del trámite de audiencia en este supuesto en que es preceptivo, constituye una infracción de una norma de carácter procesal de inexcusable observancia, que produce indefensión del interesado, causa productora de la invalidez del acto, a tenor de lo dispuesto en el número 2.º del artículo 46 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sin que pueda admitirse que las contestaciones de los actores a las oposiciones formuladas por los oponentes a su pretensión de legalizar las obras de alumbramiento y colocación de tuberías en la zona de policía de cauces, y la interposición por ella del recurso de reposición primero y este contencioso-administrativo después, pueda convalidar la falta de trámite de audiencia, imprescindible antes de resolver el recurso de alzada» (*Sentencia de 14 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

B) *Audiencia.*

Ver XVIII, 2, A), b).

C) *Resolución.*

a) *Autoridad competente.*

«Interpuesto el recurso de alzada, solamente puede resolver todo lo que es objeto de él la autoridad a quien va dirigido, ya que el inferior carece de jurisdicción para resolver las cuestiones de fondo y forma que plantea el recurso» (*Sentencia de 5 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

b) *Contenido.*

Incongruencia.

«La Orden hoy impugnada ofrece las anomalías siguientes: a) la frase del fallo "que estima el recurso" es incongruente, cuando sólo se accede en parte a lo que pretendía el recurrente; b) que tal frase es ininteligible, habida cuenta del razonamiento que la precede, dedicado a impugnar la tesis del Ayuntamiento recurrente y a justificar la decisión de la Delegación Provincial de Trabajo contra la que la Corporación municipal se alzaba; y c) que el fallo de la Orden en este pleito impugnada no contiene ninguno de los tres pronunciamientos ordenados para los recursos de alzada en el artículo 124» (*Sentencia de 25 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

3. *Reposición.*

Ver XIX, 4, A).

4. *Revisión.*

Criterio restrictivo.

«Ha de fundarse en algunas de las causas taxativas que el artículo 127 enumera, la primera de las cuales es la de que se hubiese incurrido en manifiesto error de hecho, esto es, que no exija esfuerzo alguno en su demostración, conforme se establece en la sentencia de 27 de mayo de 1963» (*Sentencia de 18 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

XIX. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. *Naturaleza, extensión y límites.*

A) *Actos de la Administración sujetos al Derecho administrativo.*

a) *Necesidad de impugnar una decisión administrativa.*

a') *Existente.*

«Tampoco son eficaces, frente a la conclusión apuntada, las hipotéticas generalizaciones alusivas a posibles casos parecidos que se cree puedan

presentarse en el futuro y para los que la solución de incompatibilidad análoga a la ahora acordada no sería correcta, pues este recurso enjuicia y resuelve un caso concreto y acaecido y no posible hipótesis futura» (*Sentencia de 10 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

«No se trata de añadir una cuestión más a las que se integran en el recurso, sino que llega a sustituir totalmente por otra la planteada ante la Administración, dando lugar con ello a la concurrencia del motivo de inadmisibilidad del recurso» (*Sentencia de 25 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

En sentido análogo, la de 16 de abril de 1966.

b') *Concreta.*

«Resulta inadmisibile la pretensión de que se sometan a revisión jurisdiccional —primeramente ante el Tribunal *a quo* y actualmente ante este Tribunal— supuestos actos administrativos aludidos con una vaguedad indicativa tal que no ha permitido la menor precisión individualizadora y menos aún el conocimiento de su contenido» (*Sentencia de 27 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

c') *Necesidad de impugnar las decisiones, y no los razonamientos.*

«Que pese al favorable acuerdo, se entabla este recurso, y ello porque no se concreta el porcentaje de compensación y existir el temor de que al ejecutarse el acuerdo, a la vista del razonamiento del Considerando séptimo, puede liquidarse con otro más bajo del pretendido en la alzada.

Que esta exposición revela que el recurrente entabló este recurso, por decirlo así, *ad cautelam*, sin que la supuesta lesión en sus derechos sea real y efectiva, porque el acuerdo, es claro y explícito, accede a su pretensión, y sin entrar a fijar automáticamente la cuantía de la compensación, advierte muy expresivamente que ésta será "la que corresponda", según se establece en las disposiciones que cita, sin predeterminar que sea inferior, sino el que corresponda a tenor de la normativa sobre la materia.

Que de lo expuesto se infiere que realmente lo recurrido no es el acuerdo, ya que éste acoge la preferencia de revisión de precios y hasta dicta reglas para fijar la cuantía del porcentaje aplicable, recordando al órgano inferior las disposiciones que debe aplicar, sino que recurre al Considerando séptimo del acuerdo, como si pudiera entablar este recurso contra los razonamientos en lugar del fallo, o parte dispositiva, que es la que expresa el acto administrativo. De otra parte, es doctrina de las Salas de este Tribunal el que a esta jurisdicción le incumbe revisar los actos administrativos frente a la legalidad que los regula, pero no el prevenir o prever futuras e inciertas lesiones, que si se produjesen, tiene el recurrente medios procesales para instar su ilegalidad y anulación cuando se concreta; todo lo que determina a declarar procedente la inadmisibilidad de este recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 82, apartado 2, de la Ley jurisdiccional, sin que de otra parte proceda una especial declaración sobre «costas causadas» (*Sentencia de 30 de diciembre de 1966. Sala 3.ª*).

b) *Sujeción al Derecho administrativo.*

No basta la invocación de preceptos o derechos civiles para convertir en civil la cuestión.

«La doctrina jurisprudencial viene sancionando que "la nueva normativa jurisdiccional permite el acceso a los Tribunales de impugnación de resoluciones de la Administración con una amplitud y generalidad de la que sólo pueden ser excepción los concretos casos de inadmisibilidad taxativamente marcados en los artículos 2.º, 37, 42 y 52, que por contener supuestos de excepción a la norma general han de estimarse no como meramente enunciativos, sino como limitativos y de interpretación restrictiva"; "la lesión de un derecho, aun siendo éste de índole civil, como es el derecho de propiedad, puede originar acción contenciosa siempre que se produzca la lesión por un acto de la Administración pública regulado por preceptos administrativos"» (*Sentencia de 18 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

En análogo sentido, las de 12 de marzo y 15 de diciembre de 1966.

B) *Disposiciones administrativas.*

Ver I, 11.

C) *Cuestiones atribuidas a otras jurisdicciones.*

a) *A la civil.*

«Se excluyen del procedimiento contencioso-administrativo todas aquellas cuestiones que derivadas de posibles o hipotéticos derechos de retorno o de indemnización, por ser cuestiones de orden civil, son ajenas a la vía contencioso-administrativa» (*Sentencia de 23 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

En sentido análogo, la de 30 de diciembre de 1966.

b) *A la penal.*

Dos sentencias poco acordes.

«Se trata de cuestión de naturaleza estrictamente penal, que suscitada para el cumplimiento de pena impuesta en la jurisdicción castrense, o sea, en ejecución de sentencia, quedó remitida en esta perspectiva a la jurisdicción ordinaria, en observancia de los artículos 244, párrafo final, y 882 del Código de la Justicia Militar, y encaja, por ende, en la literalidad del artículo 2.º, a), de la Ley de 27 de diciembre de 1956 para excluirla de esta jurisdicción.

Que por otro lado, si quiere atenderse únicamente a la faceta penitenciaria a que refluya la inteligencia de los artículos 24 y 100 del Código penal, de la conclusión no varía, sino que surge más terminante, porque el supuesto último del citado artículo 2.º, a), declara que no corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa aquellas otras cuestiones que aunque relacionadas con actos de la Administración, se atribuyan por otra

Ley a otra jurisdicción, y aquí cabalmente el artículo 903 del Código de Justicia Militar dispone en absoluto que "de todas las incidencias relacionadas con la ejecución de la sentencia y cumplimiento de pena conocerá siempre la autoridad judicial militar que hubiere aprobado la sentencia...; sin que puedan producirse cuestiones de competencia sobre la materia"; que se ventila una incidencia o derivación de cumplimiento de pena lo manifiestan básicamente y de consuno las partes, y efectivamente se discute en definitiva un abono de tiempo para tal cumplimiento a través de la interpretación demandada, y que entonces el Código de mención llama privativamente a la autoridad judicial a conocer del caso, queda transcrito, con explícita prevención de que no es dable promover competencias en el particular» (*Sentencia de 13 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

«Si bien la ejecución de la sentencia en el proceso criminal español, sea común o castrense, corresponde a la autoridad judicial de uno u otro orden, según es de ver en los artículos 903 del Código de Justicia Militar y 984 y 985 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no puede desconocerse que en la fase del cumplimiento de la pena, singularmente cuando es privativa de libertad y cualquiera que fuere la jurisdicción de que la hubiere impuesto, junto a las facultades dispositivas, coercitivas y de inspección integradas en el *imperium* de los Tribunales, aparecen las subordinadas y complementarias propias de las funciones, órganos y servicios que constituyen la Administración penitenciaria, a cuya actuación ha de someterse el recluso desde que ingresa en el establecimiento donde ha de cumplir su condena, y toda vez que el beneficio de la libertad condicional, como último período de sistema progresivo penitenciario, no es otra cosa en su aplicación que una serie de actos administrativos que garantizan la función reparadora en congruencia con las exigencias de la individualización de la pena y la readaptación social del penado, actos que tienen su pauta normativa en los artículos 53 a 61 inclusive del Reglamento de Servicio de Prisiones, aprobado por Decreto de 2 de febrero de 1956, es visto que no existe motivo de incompetencia jurisdiccional que en principio despoje a la Sala de su potestad revisora respecto de la Orden del Ministerio de Justicia de 14 de octubre de 1964, que aquí se combate, dictada en vía de recurso administrativo previsto en el Ordenamiento penitenciario» (*Sentencia de 22 de febrero de 1966. Sala 4.ª*).

c) *A la laboral.*

«El fallo dictado por el Tribunal Central de Trabajo tiene el carácter de ser una sentencia definitiva, que únicamente podría someterse a revisión a través del recurso establecido en el artículo 186 de la Ley de Procedimiento Laboral, matizando en el párrafo 2.º de dicho artículo que se interpondrá ante la jurisdicción social, todo lo que conduce a la necesidad de declarar la inadmisibilidad del recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82, apartado a)» (*Sentencia de 6 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

d) *A otras jurisdicciones.**A la jurisdicción del Tribunal de Cuentas o del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales.*

«Que en despliegue normativo de acusado paralelismo con el que regula la organización, funciones y procedimiento del Tribunal de Cuentas, según la Ley de 3 de diciembre de 1953 y el Reglamento de 16 de julio de 1935, en orden a la fiscalización económica de la ejecución de los Presupuestos del Estado, la legislación rectora de la vida local ha instaurado también un instrumento de control *a posteriori* de la gestión económica respecto a los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares mediante la creación de la Comisión Central y de las Provinciales de Cuentas integradas en el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento incardinado en el Ministerio de la Gobernación y que regulan los artículos 354 a 360 de la Ley de 24 de junio de 1955 y desarrollan los Decretos de 28 de mayo de 1954 y 26 de julio de 1956; siendo de notar que en razón a que la función fiscalizadora tiene naturaleza y finalidades idénticas, bien se proyecte sobre la Administración local, una y otra incluidas en el común concepto de Administración pública, el dispositivo legal que pauta la actividad del Tribunal de Cuentas coincide en sus líneas generales con el regulador en este aspecto concreto del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, cuyas facultades deja a salvo su disposición final 4.ª en orden a la censura y aprobación definitiva de las cuentas de los presupuestos locales, exigencia de responsabilidad y reintegros y conocimiento y resolución de los expedientes de alcance y cancelación de fianzas, con rectificación de errores en su caso.

Que como manifestación del estrecho enlace que existe entre ambas preceptivas, el artículo 18 del Decreto de 28 de mayo de 1954 establece que en todo lo previsto en el mismo regirán como supletorias las normas de actuación del Tribunal de Cuentas, y la disposición adicional 1.ª, apartado 2.º, declara que el examen y juicio de las cuentas de presupuestos de las Entidades locales relativas a periodos anteriores a 1951, esto es, a la entrada en vigor del actual Ordenamiento sobre régimen local, corresponderá al repetido Tribunal, poniéndose así de relieve el carácter complementario de las respectivas regulaciones, singularmente en el punto concreto de la creación de una jurisdicción revisora de la gestión económica en una y otra vertiente de la Hacienda pública, que ambas califican de "especial y privativa", declaran independiente de la disciplinaria y de la penal, ejercidas con ocasión de faltas o delitos cometidos por los funcionarios cuentadantes y le asignan como nota distintiva la de tener carácter administrativo-judicial.

Que en esta peculiar jurisdicción de índole contable o financiera, atribuida en España al Tribunal de Cuentas del Reino y a su hijuela la Comisión Central de Cuentas, integrada en el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, ofrece como rasgos característicos los de ser necesaria, de impulsión directa, objetiva, plena y revisora, que la definen e individualizan en relación con las demás jurisdicciones especiales establecidas, y de modo concreto con la contencioso-administra-

tiva, fuero común de la Administración pública, por lo cual y atendidos los fines que persigue y su específico ámbito fiscal y financiero, ha de serle acotada un área propia de actuación en que se desenvuelva independiente y autónoma, sin interferencias ni obstáculos, como con diferencia de matices legislativos acontece en la legislación francesa con la Cour des Comptes, en la italiana respecto de la Corte del Conti y en la portuguesa por lo que afecta al Tribunal de Contas.

Que en congruencia con tales orientaciones doctrinales, los artículos 1.º, 2.º y 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953 declaran que es función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas del Reino el examen y comprobación de la cuenta general del Estado y el conocimiento y resolución de los expedientes administrativos y judiciales de alcance y reintegro, lo disciernen la categoría de Supremo, con jurisdicción especial y privativa, a la que somete, con derogación de todo otro fuero, a cualesquiera personas, sean o no funcionarios, organismos o entidades, que recauden, manejen o custodien caudales, pertenencias o derechos del Estado o de los Organismos, Corporaciones o Entidades obligados a rendir cuentas, así como quienes ordenen, intervengan o efectúen pagos con cargo a fondos públicos; preceptos referidos a la Administración estatal, que se corresponden en la local con los contenidos en el Libro III, Título IV, Capítulo único de la Ley de Régimen Local en su texto refundido de 24 de junio de 1955, y singularmente con los artículos 355 y 357, que atribuyen al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, a través de las Comisiones Central y Provincial de Cuentas, jurisdicción especial, y a los presupuestos de las Corporaciones locales, con carácter administrativo-judicial, independiente de las facultades disciplinarias que a la Administración activa corresponden en relación con sus funcionarios, así como los atribuidos a los Tribunales de Justicia para conocer de los delitos que las transgresiones cometidas pudieran constituir directrices legales desarrolladas y precisadas en los artículos 1.º, 3.º y 14, párrafo 1, del Decreto de 20 de mayo de 1954, sobre constitución y régimen de la Comisión Central de Cuentas, a la que la disposición transitoria 7.ª, párrafo 1, del Decreto de 26 de julio de 1956 amplió la competencia para el examen y juicio de los presupuestos de Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes, ínterin se constituían las Comisiones Provinciales.

Que declarado así de modo coincidente y categórico en dos grupos de disposiciones con rango de Ley el carácter especial y privativo de la jurisdicción contable, con el fin de atribuirle el conocimiento exclusivo en materias relacionadas con la fiscalización de la cuestión económica tanto en la esfera de la Administración central como en la de la local, es obvio que queda rechazada la posibilidad de que las resoluciones firmes dictadas por los órganos unipersonales o colegiados que la ejercen en garantía de la correcta aplicación de los caudales públicos sean ulteriormente revisados por la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que el artículo 2.º, apartado a), de la Ley reguladora de 27 de diciembre de 1956 excluye de su ámbito las cuestiones que aun relacionadas con actos de la Administración pública se atribuyen por una Ley a la jurisdicción social o a otras establecidas; dictado excluyente, que en el aspecto estrictamente

procesal es correcto con la causa de inadmisión prevista en el artículo 82, apartado a), puesto que el recurso se interpone ante Tribunal carente de jurisdicción por corresponder al conocimiento del asunto a otra diferente.

Que en méritos de lo precedentemente razonado, procede declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo sustanciado en estos autos, sin ningún otro pronunciamiento relativo a los demás temas procesales o de fondo planteados en el mismo al admitirse la carencia de jurisdicción en que las alegaciones formuladas por las partes demandada y coadyuvante se fundan» (*Sentencia de 29 de octubre de 1966. Sala 4.ª*).

D) *Cuestiones prejudiciales.*

«El Tribunal no puede rebasar la esfera propia asignada a la jurisdicción contencioso-administrativa por el artículo 1.º de su Ley reguladora; es decir, en la revisión de la validez jurídica del acto recurrido a la luz de las normas que configuran la actuación del Servicio Nacional del Trigo, y en cuanto intervino por vía dealzada, del Ministerio de Agricultura, como gestores de un servicio público en el que se produce una relación jurídica de carácter contractual, pero que no puede limitarse al ámbito privado, y por tanto, que tiene que abstenerse de cualquier pronunciamiento sobre las relaciones estrictamente civiles entre la dmandante y el coadyuvante, sin otra aclaración que la de que en caso preciso podría ejercer la facultad de decisión de cualquier cuestión prejudicial encuadrable en el supuesto que recoge el artículo 4.º de la citada Ley reguladora de la jurisdicción, y por supuesto, enjuiciando en cuanto resulte pertinente al alcance que pueda tener sobre las situaciones y relaciones administrativas producidas, las normas que incluídas en el Código civil, y a virtud de su artículo 16, operan también en la materia administrativa, completando a las disposiciones específicas de este último carácter» (*Sentencia de 28 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

E) *Competencia para examinar si era competente la Administración.*

«Aunque, efectivamente, una cuestión laboral era el origen determinante de la litis, ésta, sin embargo, tiene como finalidad directa enjuiciar y fallar sobre la validez de resoluciones administrativas de la Delegación Provincial de Trabajo de Barcelona, de la Dirección General de Ordenación de Trabajo y de Ministerio, que son las que se impugnan, y para cuyo examen y revisión es competente este Tribunal, que, aunque no tenga competencia para dirimir una cuestión de naturaleza laboral, si la tiene para enjuiciar la conducta de los organismos administrativos aludidos y para declarar si éstos han obrado o no, al dictar las resoluciones indicadas, dentro o fuera de las atribuciones que las Leyes les confieren; porque la incompetencia de este Tribunal en materia laboral —reiterada especialmente para los conflictos colectivos, como el que fué origen de este asunto, por el Decreto de 20 de septiembre de 1962— no elimina su facultad de decir a tales organismos administrativos que ellos también son incompetentes y, por tanto, sus decisiones son nulas, o, por el contrario, que no invadieron

la zona de competencia privativa de otros organismos, y por tanto, sus decisiones son válidas; por lo cual no es aplicable a este caso el apartado a) del artículo 2.º, ni tampoco el apartado a) del artículo 82 de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 7 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

En igual sentido, las de 28 de mayo y 14 de diciembre de 1966.

F) *Organos de la jurisdicción.*

a) *Competencia de las Salas del Tribunal Supremo.*

«Si aquel artículo 225 podría ofrecer alguna indeterminación en el particular, desapareció ésta con la Ley de 27 de diciembre de 1956, que en sus artículos 10 y 14 reserva a las Salas de lo Contencioso del Tribunal Supremo el conocimiento en general, en única instancia, de los recursos contra los actos de los órganos de la Administración pública que extiendan su competencia a todo el territorio nacional» (*Sentencia de 12 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

b) *Competencia de la Sala 5.ª en materia de personal.*

«El pleito recae sobre pago de haberes pasivos de un funcionario, y aunque sea debatido a cargo de quien corresponda el pago de dichos haberes, ello no le priva de carácter de cuestión de personal, como declaró la Sala 4.ª en su auto de 4 de diciembre de 1964, aceptándose entonces la competencia por esta Sala 5.ª, que reiteradamente después ha venido declarándose competente para conocer de recursos análogos, entre otras, en sentencias de 26 de abril y 30 de septiembre del corriente año» (*Sentencia de 4 de octubre de 1966. Sala 5.ª*).

2. *Las partes.*

A) *Capacidad.*

No la tiene el Presidente de un Sindicato (sino su Junta Central) para actuar por propia iniciativa.

«Esta Sala, en su sentencia de 24 de diciembre de 1965, tiene determinado que la Presidencia de un Sindicato no puede ante los Tribunales actuar por sí y por propia iniciativa, sino previamente autorizada y en ejecución de acuerdo de la respectiva Junta Central Sindical, que es el órgano a quien compete adoptar decisiones de esta naturaleza, conforme a los artículos 4.º y 13 de la Ley de 6 de diciembre de 1940» (*Sentencia de 6 de diciembre de 1966. Sala 3.ª*).

B) *Legitimación.*

a) *Activa.*

a') *Para impugnar disposiciones generales.*

Ver I, 11, B).

b') *Concepto de interés directo.*

«A fin de poner límite al contenido suspensivo del concepto a punto que invade el campo de la acción popular, rechazada por la Ley, se le añadió el calificativo de "directo", que no puede identificarse con un plausible deseo de perfección legislativa reguladora de un servicio, ni de la nueva conveniencia, porque el interés exigible a efectos legitimatorios y que sirve de engarce, es el "directo" que determina una relación del recurrente con la disposición que está impugnando, relación que no puede ser lejana, derivada, ni indirecta. Todas las Salas de lo Contencioso del Tribunal han elaborado ya un cuerpo de doctrina en este materia, y aun las sentencias menos exigentes en la interpretación del concepto, como son las de 28 de abril y 6 de julio de 1959, 11 de mayo de 1963, 20 de marzo de 1961 y 27 de enero de 1965, como no podían menos, declaran que existe interés cuando la pretensión que se postula sea capaz de provocar una declaración judicial que favorezca al recurrente, y aún añade que existe cuando la no anulación originaría al recurrente un perjuicio o un beneficio, como dice la sentencia de 29 de abril de 1961. Si además no se es destinatario en ningún sentido de la disposición impugnada y el interés de la Corporación que demanda la nulidad permanece intacto con la pervivencia de la disposición, no puede impugnarla por carencia de un interés directo. La Tasa, en su faceta económica, gravita sobre el presunto litigante, y el sentir de su mayor o menor oportunidad y fortuna como medio de subvenir a los gastos del servicio de la Administración de Justicia, no tiene para el Consejo otro alcance que un respetable criterio más o menos discutible, pero no identificable con un interés corporativo directo» (*Sentencia de 22 de octubre de 1966. Sala 3.ª*).

«Tal titularidad, sea jurídica, sea económica, no puede tener su sustentación en fórmulas abstractas ni en genéricos deseos, como son los que exponen los recurrentes en su escrito de conclusiones, apartado b), número 1, con el enunciado de "defensa del rigor de la especialización científica", pues ello supondría el ejercicio de una acción de tipo general o popular no admitida en la jurisdicción» (*Sentencia de 20 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

«El artículo 25 de la Ley de Procedimiento Administrativo está dictado para que acudan al recurso contencioso o, en general, hagan uso de la vía procedente, aquellos a quienes la resolución en alzada les es adversa en todo o en parte, pero no a quienes, como en este caso, la resolución en alzada les fué favorable y no tenían materia de qué recurrir» (*Sentencia de 1 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

«Con la nota de precariedad antedicha y sin derecho a reclamación ni indemnización alguna, lo que lógicamente y dado el transcurso de tiempo desde la referida fecha hasta la de 18 de marzo de 1965, en que la Administración ordenó la paralización de las obras, priva de legitimación al recurrente, que en su día aceptó tal condición» (*Sentencia de 11 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

Carece, por tanto, de legitimación el recurrente, Arquitecto al servicio de la Delegación de Barcelona, para exigir que se tramite expediente disciplinario al Delegado Jefe de dicha dependencia, de cuyo expediente disciplinario a tercera persona, cualquiera que fuese su solución, no puede derivarse para él derechos u obligaciones, ni puede afectar a su situación personal administrativa como funcionario; con lo que es visto que procede acoger la causa de inadmisibilidad *b)* del artículo 52 de la Ley jurisdiccional —falta de legitimación—» (*Sentencia de 2 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

«El Ayuntamiento de X. no ostenta representación, ni está legitimado para accionar en nombre y representación de don Antonio G., que es la única persona que tiene interés directo en que la pensión que él ha de percibir sea de cuantía superior a la señalada por la Mutualidad» (*Sentencia de 4 de octubre de 1966. Sala 5.ª*).

c') *Acción popular.*

a'') *Inexistencia.*

«Se sentó en sentencia dictada en 15 de abril de 1966 el criterio de que pretender un recurrente la anulación de la Orden de concesión por supuestos defectos del expediente y falta, a su juicio, de necesidad del servicio que aquélla dispuso, supone el ejercicio de una acción pública por parte de un particular, lo que no está admitido en el Ordenamiento jurídico» (*Sentencia de 21 de noviembre de 1966. Sala 3.ª*).

b'') *Excepción.*

«La Sala, en varias sentencias, como las de 3 de junio de 1961, 8 de octubre de 1963, tiene declarado que aquel artículo 223 ha introducido una verdadera acción popular, que en materia de urbanismo amplía el campo de legitimación activa del artículo 28 de mención» (*Sentencia de 12 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

b) *Pasiva.*

«Si el visado se otorga de conformidad con lo propuesto de la Corporación, la decisión que puede impugnarse es la de la Corporación local, y únicamente contra ella deberán dirigirse las acciones que se estimen pertinentes» (*Sentencia de 23 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

c) *Insubsanabilidad de los defectos de legitimación.*

«Lo que la Ley permite subsanar, al amparo del artículo 129 de la misma, son los defectos de actividad procesal de las partes, pero no aquellos que afectan sustancialmente a las mismas, de manera que permitan e impidan, según los casos, participar en la contienda, y prueba de ello es que el mismo repetido preámbulo dedica de la legitimación activa y la titularidad del interés en la contienda todo el número 3.º de su Título III» (*Sentencia de 20 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

C) *Sustitución procesal y legitimación.*

«Tal facultad de los vecinos no constituye una verdadera acción popular o pública, sino una sustitución procesal, por virtud de la cual dichos vecinos solamente podrán hacer valer las pretensiones que podría hacer valer el propio Ayuntamiento, y con los mismos supuestos plazos y condiciones que a éste se exigirían, más las que deben cumplir los vecinos que les sustituyen» (*Sentencia de 26 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

D) *Representación.*a) *Poder insuficiente.*

«Acusa una manifiesta insuficiencia del poder presentado, por cuanto no reúne los requisitos exigidos por los artículos 164 y 165 del vigente Reglamento del Notariado, ni tampoco llena las formalidades exigidas en los artículos 33 y 62 de la Ley rectora de la jurisdicción para la interposición del recurso contencioso-administrativo, cuyas deficiencias constituyen motivo de inadmisibilidad del recurso, a tenor del artículo 82, caso b), del citado texto legal, máxime si se tiene en cuenta que la falta de presentación de los Estatutos por que se rige la Asociación recurrente, deja también sin la constancia en el proceso de la naturaleza que a tal Entidad corresponde y si ostenta o no la representación y defensa de los intereses generales o corporativos del personal en cuyo beneficio acude a esta vía jurisdiccional, evidenciándose con ello un motivo más de su falta de legitimación en el presente caso» (*Sentencia de 13 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

b) *Subsanación.*

Sólo es posible presentando poder de fecha anterior a la interposición del recurso.

«Las partes deberán conferir su representación a un Procurador o valerse tan sólo de Abogado con poder al efecto para interponer recurso ante esta jurisdicción, pudiendo, eso sí, subsanarse la no presentación del poder a medio del repetido artículo 129, cuando no se acompañó al escrito iniciándolo ni se presentó durante la sustanciación, pero no permite conferir el mandato a medio de escritura de fecha, como en el presente caso, posterior a la iniciación, transcurrido el plazo para ejercitar la acción ante el Tribunal» (*Sentencia de 4 de julio de 1966. Sala 3.ª*).

c) *Poder inexistente.*

«Habiéndose concedido a los autores el común plazo de quince días para deducir sus respectivas demandas, ha sido evacuado el trámite mediante un solo escrito, fechado en 28 de diciembre de 1965, y suscrito únicamente por los recurrentes don Andrés B. y don Luis M., quienes, según la antefirma, se atribuyen la representación de los otros actores, sin que tengan apoderamiento alguno de ellos en tal sentido, por cuanto el señalamiento de domicilio para oír notificaciones no lo constituye, y sin que

puedan tenerlo, ya que, con arreglo al artículo 33 de la repetida Ley, si no actúan los interesados por sí mismos, deberán conferir su representación a un Procurador o valerse tan sólo de Abogado con poder bastante; de todo lo cual se infiere que los cuatro recurrentes que no han firmado el escrito de referencia han quedado sin formular la demanda, y en consecuencia, es obligado declarar de oficio caducados sus correspondientes recursos, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 67, apartado 2, de la indicada ordenación legal» (*Sentencia de 8 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

3. Objeto del recurso.

A) Actos que causan estado.

«Es antecedente obligado a esta actuación jurisdiccional el que la Administración se haya pronunciado previamente sobre la materia sometida a juicio, siendo requisito indispensable a la admisión del recurso contencioso no sólo que la resolución impugnada agote la vía gubernativa, sino que decida, directa o indirectamente, el fondo del asunto. Con lo que es visto que los Tribunales de la jurisdicción no pueden pronunciarse sobre cuestiones nuevas ni acoger peticiones que alteren sustancialmente lo que en vía administrativa se postuló» (*Sentencia de 28 de septiembre de 1966. Sala 5.ª*).

En sentido análogo, las de 26 de octubre y 24 de diciembre de 1966.

B) *Actos definitivos o que, aun siendo de trámite, decidan directa o indirectamente el fondo del asunto.*

a) Actos definitivos.

«El acto impugnado —resolución de 23 de febrero de 1965— entraña, como queda expuesto, una condición o una carga modal que no ha de devenir como acto extrínseco, sino de la propia voluntad del administrado al aceptarse en el plazo de treinta días que se le dió la condición suspensiva impuesta que podrá transformarse en resolutoria con facultades discrecionales de la Administración, cuando el interés del servicio del puerto lo precise, acto incondicional que es indudable afecte a los intereses del administrado que solicitó una mera autorización para construir, o un mero reconocimiento de los actos ya realizados con la licencia municipal, y contempla el otorgamiento de una legalización con indudable merma de sus derechos, subjetivos planteándose el dilema de la aceptación de lo condicionado, en cuyo caso prospera y se hace definitiva la resolución dictada, o de la inaceptación, en cuyo caso prospera y se hace definitiva la resolución dictada, o de la inaceptación, en cuyo caso no es necesaria tampoco nueva resolución por parte de la Administración, por cuanto lo que se produce irremediabilmente es la denegación de la autorización solicitada, posiciones ambas que constituyen el fondo de la cuestión planteada y entrañan la determinación de si la Administración puede o no pronunciarse en el sentido que lo hizo» (*Sentencia de 24 de diciembre de 1966. Sala 3.ª*).

«Sin que quepa pretender que en tal fecha no se resolvió nada en favor del actor, sino que sólo se le informó de un posible derecho, pues el término empleado significaba que se le "comunicaba" o "daba traslado" del criterio adoptado sobre computarle los servicios anteriores a su excedencia, sin que constituyera la evacuación de consulta no formulada, ni la exposición de opinión de un órgano administrativo que no tenía como función el darla, sino resolver sobre las peticiones hechas» (*Sentencia de 20 de septiembre de 1966. Sala 5.ª*).

En sentido análogo, las de 12 de abril, 15 de marzo y 4 de junio de 1966.

b) *Acto no definitivo.*

«La resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central objeto del recurso, al declarar la nulidad del ajuste del valor practicado por la Dirección General de Aduanas, en relación con el precio de venta de la mercancía en el interior de España, la pertinencia de la incidencia y la exigencia de una ulterior fijación del "precio normal", conforme a lo dispuesto en la normativa siguiente, es obvio que no decide definitivamente la fijación del valor de la base impositiva, y naturalmente al facultar al Centro directivo para elegir el sistema de valoración, si lo estima pertinente, al dictarse esta resolución, es evidente cuando se habrá producido la decisión, que, conforme al artículo 37 de la Ley jurisdiccional y concordantes, podrá ser revisada en vía jurisdiccional» (*Sentencia de 30 de diciembre de 1966. Sala 3.ª*).

En sentido análogo, las de 28 de febrero, 3 de mayo, 6, 17, 24 y 28 de junio y 15 y 22 de octubre de 1966.

c) *Actos que reproducen o confirman otros firmes y consentidos.*

a) *Lo son.*

«Como el plazo para recurrir en alzada era de quince días, es exacto el cómputo señalado por el Abogado del Estado y la consecuencia que de ello se deduce de aplicación de los artículos 40, enunciado a), y 82, enunciado c), de la Ley jurisdiccional, ya que el acto contra el que se pretende recurrir fué un acto consentido» (*Sentencia de 18 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

Otros ejemplos de las sentencias de 26 y 30 de abril, 18 y 21 de noviembre de 1966.

b) *No lo son.*

«Se trata de tres actos independientes relativos a distintos concursos, convocados también en resoluciones diferentes, y la decisión adoptada respecto a cada uno implica un acto de aplicación al mismo de las normas legales y reglamentarias reguladoras de la materia y de las contenidas en la convocatoria, que es la ley del recurso, sin que el acto aquí impugnado constituya reproducción ni confirmación de otros actos administrativos anteriores, porque no existe entre ellos la identidad precisa requerida» (*Sentencia de 23 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

«El Escalafón del Cuerpo de Ayudantes de Obras Públicas de 31 de marzo de 1964 no tiene la misma finalidad que la relación de funcionarios publicada en el *Boletín Oficial* de 18 de enero de 1965, y por tanto, el acto administrativo recurrido no puede considerarse reproducción del escalafón» (*Sentencia de 18 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

En primer lugar, cuando ha sido alegado en orden a una pretendida inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por aparecer deducido contra acuerdos municipales que se han tildado de consentidos o de productores de la excepción de cosa juzgada, lo que no cabe ciertamente aceptar en méritos de expedientes distintos, impulsados en fechas distintas en varios años, por razones de actualización de hechos físicos naturalmente mudables en el tiempo y por motivos urbanísticos de también diferente apreciación circunstancial, ya que las Ordenanzas cambian, los edificios envejecen, los motivos de relatividad con sus edificaciones vecinas varían y las exigencias de construcción se hacen también más apremiables al tenor del aumento de las poblaciones y de las nuevas Leyes que las impulsan, como las del Suelo, Arrendamientos Urbanos, etc., que las favorecen para hacer frente a los nuevos problemas de urbanismo y de demanda social de la vivienda, con todo lo cual se hace ciertamente factible y hasta resulta de obligada observancia el que edificios, antes no incluidos en el Registro de Solares, puedan y deban reunir ahora inexcusables condiciones para su legal inclusión en el mismo» (*Sentencia de 22 de enero de 1966. Sala 4.ª*).

D) Actos dictados en ejercicio de la función de policía sobre la prensa.

No lo es la orden de inserción obligatoria de una réplica.

«Se trata de orden de inserción obligatoria de una réplica, que se adopta con respecto a una publicación y a la solicitud de otra, es decir, que se está ante una decisión gubernativa que regula relaciones entre dos entidades periodísticas, lo cual no puede entrar en el estricto concepto de policía, ya que éste hay que entenderlo como modo de acción, debido a la iniciativa de los órganos de la Administración, para proteger necesidades públicas de interés general con limitación de la actividad de los particulares. Ello determina que haya que desestimar la alegación aludida, pues con esta interpretación que se hace de la letra de la norma se evita que por criterio demasiado extensivo hacia un precepto excluyente se origine el desamparo jurisdiccional del administrado» (*Sentencia de 21 de noviembre de 1966. Sala 3.ª*).

E) Resoluciones que pongan término a la vía gubernativa como previa a la judicial.

«Antes de presentarse recurriendo ante esta jurisdicción, acudió a la Presidencia del Gobierno, formulando "reclamación en vía gubernativa previa a la judicial", con la mira fija en la exigencia procesal que por primera vez tuvo forma ordenada en el Real Decreto de 23 de marzo de 1886,

y que últimamente figura regulada en los artículos 138 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, sobre las reclamaciones en la vía gubernativa o administrativa previa a la judicial civil, pudiendo el reconocimiento del hecho del incumplimiento de un contrato civil, para en el caso de no ser atendida en tal vía previa, poder acudir a la otra de la que ésa es previa, es decir, a la judicial ordinaria.

Que con esto solo la misma recurrente deja ya prefigurado el carácter de la cuestión planteada, ya que no es la de un contrato administrativo, y la jurisdicción a la que tendrá que acudir al no ser satisfecha en pretensión en la reclamación previa, jurisdicción que no es la nuestra» (*Sentencia de 6 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

F) *Actos dictados en virtud de una Ley que expresamente les excluye de la vía contencioso-administrativa.*

a) *Acuerdos de Jurados Tributarios.*

«La jurisprudencia de esta Sala reiteradamente ha proclamado que los acuerdos dictados por los Jurados para determinar las bases tributarias de los contribuyentes, en lo que respecta a la cuestión de hecho, es decir, a la fijación de las referidas bases, no pueden ser impugnados en esta vía jurisdiccional, pues conforme a lo dispuesto en el Decreto de 9 de julio de 1959 y sus concordantes, las decisiones que los repetidos Jurados adopten lo son en conciencia e inspirados en principios de equidad tributaria, y en su artículo 19 se excluye que sobre estas cuestiones de hecho pueda plantearse recurso administrativo ni contencioso-administrativo, lo cual es independiente, que el recurso pueda ser procedente en los casos de errores *in procedendo* o cuando se decida sobre cuestiones de Derecho» (*Sentencia de 4 de octubre de 1966. Sala 3.ª*).

b) *Acuerdos de necesidad de ocupación.*

«A tenor del número 3.º de dicho artículo 22, este acuerdo de necesidad de la ocupación queda excluido de la jurisdicción contenciosa; y como los vicios de nulidad alegados en la demanda, ciertos o inciertos, reales o ficticios, se causan en el trámite del expediente previo a la urgente ocupación, que tanto es como previos a la declaración de necesidad, es notorio que el precente recurso debe ser declarado inadmisibile, según postula el Abogado del Estado, por aplicación del artículo 82, c), en relación con el 40, f), de la jurisdiccional, que prohíbe admitir recursos contenciosos contra los actos que se dicten en virtud de una Ley que expresamente los excluye de esta especial jurisdicción; y ello además de que el artículo 126 de la Ley de Expropiación Forzosa impide también traer a revisión jurisdiccional los actos de trámite, son todas las actuaciones que se impugnan en el presente pleito» (*Sentencia de 29 de septiembre de 1966. Sala 5.ª*).

G) *Ampliación.*

Caso en que no es necesaria: acuerdo expreso confirmatorio del presunto impugnado.

«La facultad de ampliar el recurso dirigido contra un acto concreto a otro posterior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46, párrafo 1.º, en relación con el 44, párrafo 2.º, ambos de la Ley jurisdiccional, es de utilización potestativa para la parte actora, cualquiera que sea la relación de conexidad directa que contra ellos exista, incluso en el supuesto aquí contemplado de tratarse del acto expreso que viene a confirmar el tácito precedente, no siendo por ello imprescindible tal ampliación para que el recurso en trámite conserve plena virtualidad procesal, sin que en consecuencia sea admisible el argumento que esgrime el representante de la Administración de que al no haberse impugnado jurisdiccionalmente, bien por vía directa o ampliatoria, la resolución que desestimó expresamente la alzada, se mantiene la acción contencioso-administrativa contra acto consentido *a posteriori*, pues al utilizar tal argumento se invierte el principio de impugnabilidad del acto confirmatorio de acuerdo consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma, según lo anuncia el artículo 40, apartado a), de la Ley de esta jurisdicción, y además se olvida el criterio de impugnación indistinta de actos en relación de antecedente a consecuente que manifiesta el artículo 55 del propio Cuerpo legal, aplicable por analogía al caso de autos, ya que en él no se producen dos declaraciones de voluntad administrativa, sino en realidad una sola, expresada en dos momentos sucesivos y por ende reclamable, ya respecto del primero de ellos o de ambos conjuntamente» (*Sentencia de 30 de diciembre de 1966. Sala 4.ª*).

4. *Procedimiento.*

A) *Diligencias preliminares.*

a) *Reposición.*

a') *Su naturaleza de trámite previo a la vía contencioso-administrativa.*

«El recurso de reposición no es trámite propiamente administrativo, sino recurso previo para la entrada en la vía jurisdiccional, y es en la Ley de esta última vía donde se halla aquél regulado, la que por ningún momento establece para el mismo el requisito de audiencia para los demás interesados, como así debe ser por el carácter de la resolución que implica, que es una mera consideración del acto anteriormente dictado por la Administración que lo resuelve» (*Sentencia de 13 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

En igual sentido, las de 21 y 30 de mayo de 1966.

b') *Su necesidad.*

«Interpuesto el recurso de reposición el 9 de julio de 1965, el plazo de un mes, que previene el artículo 54 de la Ley jurisdiccional, para que se entienda desestimado tácitamente, no había transcurrido el 20 de dicho

mes, por lo que al iniciarse en esta fecha el presente recurso, no se había dictado acto alguno, expreso o no, en cuanto a la reposición, lo que implica que no sea aún factible acudir al procedimiento contencioso-administrativo» (*Sentencia de 26 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

«Las impugnaciones fundamentales como las de los recurrentes, según expresamente consignan en su escrito de demanda, en el número 3.º de dicho artículo 39, requieren ineludiblemente la previa imposición del recurso de reposición, según tiene declarado esta Sala, entre otras, en sentencias de 19 de enero, 27 de abril y 6 de junio de 1959, y 9 de marzo y 6 de junio de 1961» (*Sentencia de 21 de noviembre de 1966. Sala 5.ª*).

c') *Subsanación de su falta.*

Cuándo es posible.

«La conclusión, como se dice en las sentencias de 10 de junio de 1964, de que el plazo para interponer el recurso de reposición previo para el contencioso-administrativo es el de un mes, como dispone el artículo 52, plazo improrrogable, y la fórmula contenida en el número 3.º del artículo 129 sólo puede tener el alcance de acreditar en su caso que tal recurso es interpuesto oportunamente, pero no abrir de nuevo un plazo definitivamente caducado» (*Sentencia de 6 de abril de 1966. Sala 3.ª*).

En igual sentido, las de 8 y 17 de noviembre de 1966, Sala 5.ª

«El único caso en que la Ley autoriza la aplicación del párrafo 3.º del artículo 129 de aquélla, para subsanar el defecto en que se incurra al acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber interpuesto antes el recurso de reposición, cuando sea preceptivo, es precisamente cuando el interesado no interpuso el expresado recurso, pero no cuando apuró este trámite, pues entonces, por inexistencia del defecto, falta la condición indispensable, de esencia para aquél pueda ser subsanado; sin que obste a esta condición el que aquel recurso previo lo hubiera utilizado la parte de modo, a su vez, defectuoso, ya sea el defecto con relación al tiempo o al contenido; es decir, que interpuesto el recurso previo de reposición, en el tiempo y en la forma en que lo fuere, impide en todo caso que pueda utilizarse el remedio subsanatorio del mentado precepto» (*Sentencia de 25 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

«La Sala Territorial acordó, mediante providencia de 26 de enero de 1963, subsanar los defectos que ello suponía, señalando a los actores el plazo de diez días para la presentación de los correspondientes recursos de reposición, que en efecto dedujeron, dispuso esta Sala, para mejor apreciar la realidad procesal anteriormente consignada, usar de la facultad que la concede el párrafo 2.º del artículo 43 de la invocada Ley, sometiendo a conocimiento de las partes el motivo de oposición al recurso que la extemporaneidad del trámite de la reposición pudiera determinar, con lo cual se procuró cumplir el principio de contradicción que, conforme proclama la Exposición de Motivos del texto legal invocado, es de forzosa observancia

siempre que los Tribunales usen de la indicada facultad, si bien la circunstancia de no haberse personado en esta instancia los demandantes ha dado lugar a que el trámite de referencia se haya entendido solamente con el Abogado del Estado, representante de la Administración apelante, a quien, al evacuarlo, no obstante postular la inadmisibilidad de los recursos iniciales del pelito, menciona, entre otras de diferente sentido, las sentencias de 28 de junio y 17 de septiembre de 1963, 16 de marzo de 1964 y 21 de mayo de 1965, que mantienen la procedencia de subsanar la falta del citado requisito, conforme al indicado artículo 129, lo cual pone de relieve que cuando los recursos jurisdiccionales se promovieron y cuando la falta del trámite de reposición fué subsanada, podía ampararse en la doctrina a la sazón mantenida, y ello, unido a la particularidad de que, en el presente caso, no ha podido guardarse plenamente el principio de contradicción debido a la falta de comparecencia de todos los demandantes en la apelación, hace adecuada, singularmente, la subsanación llevada a cabo y conduce a no acordar la inadmisibilidad de referencia y a entrar a resolver sobre el fondo de la cuestión debatida en el litigio» (*Sentencia de 28 de abril de 1966. Sala 5.ª*).

d') *Prueba de su existencia.*

«Alega la inadmisibilidad "porque de la interposición del recurso de reposición no hay otra constancia que las simples afirmaciones del recurrente; pero como a los folios 45 y 46 de los autos obran copias fotográficas acreditativas de la presentación del repetido recurso, efectuada una el 14 de mayo y otra el 16 del propio mes, siquiera no conste en ellas la resolución contra la cual se recurre, ha de tenerse por interpuesto dicho recurso contra la que ahora es objeto de impugnación en vía jurisdiccional, tanto más cuanto que así lo afirma el interesado» (*Sentencia de 10 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

b) *Declaración de lesividad.*

a') *No es necesario presentar, al interponer el recurso, el expediente de declaración de lesividad.*

«La falta de expediente en que la Administración acordó la lesividad, existiendo este acuerdo, no puede por sí producir la inadmisibilidad, tal como la Sala a quo aprecia; en primer lugar, porque el artículo 57 dice que el recurso se iniciará con la presentación de la demanda, a la que se acompañará el expediente administrativo, lo que parece referirse sólo al expediente del acto impugnado; más aún, cuando no se entendiérase así, las partes pudieran pedir el complemento, con arreglo al artículo 70, y principalmente quien ejerce la acción, que es a quien compete el sentido afirmativo del proceso frente a la posición negativa del demandado, lo que no permite cambiar el punto de vista jurídico del planteamiento, en que, salvo que se pruebe lo contrario —y en este caso nada se prueba—, el acuerdo del proceso de lesividad ha de estimarse formalmente acordado, y en consecuencia, es pertinente revocar la sentencia que declara la inadmisibilidad

del recurso, aplicación del artículo 82 de la Ley jurisdiccional y dar paso a éste en cuanto al tema de fondo» (*Sentencia de 12 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

b') *Concepto de lesión.*

«Concepto de lesión que si conforme a los indicados preceptos estaba referido sólo a los intereses económicos privativos del ente local, hoy se ha hecho extensivo a los intereses públicos de carácter económico o de otra naturaleza por el artículo 56, párrafo 1.º, en relación con el 28, párrafo 3.º, de la Ley rectora de esta jurisdicción, con lo cual los motivos legitimadores de la pretensión anulatoria por lesividad han dejado de ser exclusivamente económicos y pueden consistir incluso en el mero propósito de regularizar jurídicamente el acto causado con manifiesta vulneración de normas de derecho necesario, incluso en el supuesto contemplado por la sentencia de esta Sala de 18 de febrero de 1964, de que el acto en cuestión tuviese carácter habilitante para el otorgamiento de contrato solemnizado en escritura pública» (*Sentencia de 20 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

B) *Interposición del recurso.*

a) *Escrito de interposición y objeto del recurso.*

«En todo escrito de interposición es donde se fija y determina la decisión administrativa contra la que el recurso se dirige, sin posibilidad de ulterior alteración de tal escrito en la demanda» (*Sentencia de 18 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

En igual sentido, las de 15 (Sala 5.ª) y 16 de junio de 1966.

«No existe contradicción esencial entre ambos pedimentos, pues el primero se formula contra la resolución del Ministerio que desestimó el recurso de alzada reducido respecto de las del Centro directivo, y en el segundo, si bien por defectuosa expresión, se alude exclusivamente a éstas, implícitamente se combate aquélla en cuanto confirmatoria de las sanciones, existiendo, por tanto, un nexo, dispositivos que unifica los actos causados respecto al mismo asunto en los dos escalones jerárquicos e impide que pueda aceptarse la existencia de desviación procesal, siendo además de notar que en todo caso se estaría ante un defecto subsanable, a tenor del artículo 129 de la repetida Ley, y que de hecho ha sido subsanado» (*Sentencia de 22 de junio de 1966. Sala 4.ª*).

b) *Documentos que hay que acompañar.*

a') *El poder.*

Ver XIX, 2, D).

b') *El que acredite el cumplimiento de las formalidades que para entablar demandas exijan a las Corporaciones sus Leyes respectivas.*

Dictamen de Letrado en las Corporaciones locales.

«Ser suficiente el dictamen de un Letrado, y tal el Secretario, con arreglo a la Ley de Régimen Local (apartados 51-55, 126), a su artículo 370 y a las disposiciones concordantes» (*Sentencia de 12 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

c') *El que acredite el pago de cantidades liquidadas en favor de la Hacienda.*

a'') *Concepto de Hacienda.*

a''') *Lo son las Haciendas locales.*

«Aparte de que la Ley de la jurisdicción expresamente se refiere a créditos de las Haciendas locales y en relación con arbitrios e impuestos, también la jurisprudencia de esta Sala ha sido concluyente sobre esta apreciación, y citamos, entre otras la sentencia de 27 de junio de 1964» (*Sentencia de 5 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

b''') *No lo es la Caja Central de Créditos Marítimo y Pesquero.*

«No cabe equiparar con tal liquidación a favor de la Hacienda la exacción de cantidades a través de pólizas para ingresar su importe en patrimonio tan ajeno al de la Hacienda cual el de la Caja Central de Créditos Marítimo y Pesquero, con personalidad jurídica y medios propios para el cumplimiento de sus fines peculiares, según el artículo 5.º de la Ley de 18 de octubre de 1941, y que consecuentemente se traduce en completa separación de caudales que haría excesivo rigor imponer, para discutir los destinados en principio a dicha Caja, la norma precautoria dada estrictamente para salvaguardia de los del Tesoro público» (*Sentencia de 21 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

b'') *Cumplimiento.*

Interpretación amplia.

«Habiendo constituido la Empresa sancionada el depósito de la cantidad importe de la multa a favor del organismo en que en su día había de disponer de ella, quedó cumplido el requisito legal en que se funda aquella Delegación» (*Sentencia de 28 de enero de 1966. Sala 4.ª*).

En igual sentido, la de 21 de diciembre de 1966.

«Se acredita la prestación de fianza bancaria solidaria y conforme a sentencias de esta Sala, se estima cumplido a los efectos de lo establecido en el precepto indicado con el requisito de referencia» (*Sentencia de 29 de octubre de 1966. Sala 3.ª*).

En igual sentido, la de 7 de octubre de 1966.

c'') *Subsanación.*

«Es reiterada jurisprudencia de esta Sala que no es viable la subsanación permitida en el artículo 129, número 1.º, de la Ley (sentencia de 26 de junio de 1965), es decir, que no se subsana el defecto con la presentación de la carta de pago acreditativa de haberlo verificado más tarde, en trámite ya el recurso, y muchas veces después de contestada la demanda, según se ha declarado también por esta Sala, pues lo único que debe subsanarse es la justificación de que se pagó con anterioridad a la iniciación del recurso, toda vez que lo contrario equivaldría a legar de un modo patente aquella condición del "pago previo"» (*Sentencia de 5 de mayo de 1966. Sala 3.ª*).

c) *Plazo de interposición.*

a') «*Dies a quo*».

a'') *En caso de declaración de lesividad.*

«La comparación de los textos de los párrafos 1.º y 2.º del artículo 58 suscita duda interpretativa, idéntica a la que surge del contejo entre el párrafo 1.º del artículo 56 y 31, 5.º, del precitado artículo 58, en relación con el proceso de lesividad y su plazo de cuatro años, doctrina acorde con el principio procesal *dies a quo non computatur in termino*, y con el de la misma índole que proclama la indivisibilidad del día como unidad cronológica para la computación, y así en las sentencias de 30 de octubre de 1961 y mayo de 1962 y 5 de octubre de 1965, se declara que el año —y con el mismo fundamento los cuatro— se cuenta desde el día siguiente al indivisible de la fecha de la interposición de la reposición, y también que la frase a contar de la fecha debe entenderse de modo que el primer día de plazo sea efectivamente el primero a partir de o desde esa fecha indivisible, lo que equivale al día siguiente en la que se dictó el acto presuntamente lesivo al aplicar tal doctrina al supuesto litigioso» (*Sentencia de 30 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

b'') *En caso de notificación.*

«Aunque la inhabilidad aquí no afecta al día terminal, sino al inicial, o sea, al de la notificación practicada el domingo, la solución ha de ser idéntica, pues como aquella se efectuó por correo, servicio público que actúa también en tales días, y por otra parte la Sociedad actora reconoce que fué notificada en la expresada fecha a través del envío certificado con acuse de recibo, que suscribió y obra unido al expediente, resulta incuestionable que entre la notificación y la interposición mediaron sesenta y un días naturales, y que por ello se está en el caso que prevé como motivo de inadmisibilidad del recurso el artículo 82, apartado f), de la Ley» (*Sentencia de 2 de noviembre de 1966. Sala 4.ª*).

c'') *En caso de publicación.*

«La parte recurrente no está conforme en que la publicación del acuerdo en el *Boletín Oficial* de 16 de diciembre de 1964 surta los efectos de

comienzo de cómputo de plazo a partir de ese día, toda vez que el *Boletín Oficial* de 16 de diciembre de 1964 no se puso a la venta ni se procedió a su envío y reparto en ese día, por ser festivo, sino en el siguiente, 17 del mismo mes, fecha ésta que, a su juicio, debe servir para iniciar el cómputo de plazo; pero esta pretensión pugna con lo que dispone el artículo 327 del Estatuto de la Propiedad Industrial, según el cual las notificaciones de sus resoluciones en los expedientes de registro de marcas se efectúan de una manera oficial por medio de su publicación en el *Boletín Oficial de la Propiedad Industrial*, y esta publicación produce el efecto de que empieza a correr el plazo para la interposición del recurso de reposición, como para la del contencioso lo establece en el apartado b) del número 3 del artículo 58 de la Ley de la jurisdicción; de modo que la pretensión del recurrente no es en realidad contradecir tan clara interpretación de mentados preceptos, sino abogar por la interrupción del plazo de interposición del recurso por el retraso de un día en el reparto del *Boletín Oficial* que dió publicidad al acto administrativo, circunstancia que no es suficiente para una interrupción de plazo que la Ley no autoriza» (*Sentencia de 7 de mayo de 1966. Sala 4.ª*).

b') *Cómputo de meses.*

«Con arreglo al artículo 7.º del Código civil, que es de aplicación general al estar comprendido en el título preliminar del mismo, los meses, cuando no se determinen con sus nombres respectivos, se computarán como de treinta días, es decir, sesenta como integrantes de dos meses» (*Sentencia de 4 de julio de 1966. Sala 5.ª*).

C) *Demanda.*

a) *Requisitos de forma.*

a') *No esenciales.*

«La pretendida falta de requisitos de forma, que el Abogado del Estado califica respecto a la demanda de este recurso, en base de que algunos documentos no están extendidos en el papel sellado correspondiente, con arreglo a la Ley del Timbre, y que alega ser causa de inadmisibilidad, con arreglo al artículo 82, letras f) y g), carece de virtualidad suficiente, a los efectos que se pretende invocarlo, pues se trata de defecto accidental fácilmente subsanable, con arreglo al espíritu del Ordenamiento, expresivo del mayor alejamiento posible respecto del manierismo formalista de que la Ley huye y que en el proemio de la misma se declara» (*Sentencia de 11 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

«Si bien es cierto que en dicho escrito no se consignó con la debida separación la súplica o petición concreta del mismo, tal petición aparecía con perfecta claridad del contenido de hechos y fundamentos de Derecho de la demanda, y el defecto formal fué subsanado por el actor haciendo uso de la facultad que para ello le confiere el artículo 116 de la expresada Ley jurisdiccional, presentando dentro de plazo escrito en el que se con-

signa concretamente el suplico del que la demanda carecía» (*Sentencia de 3 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

b') *Esenciales.*

«El artículo 69 de la Ley jurisdiccional, al señalar los requisitos formales de las demandas, exige que se consignent, con la debida separación, los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan; precepto legal que ha venido aplicándose con amplio y benévolo criterio por esta Sala, especialmente en cuestiones de personal, en que la defensa técnica no es obligada, pero que no autoriza el extremo de una interpretación contra terminantes preceptos legales, cuando, como en el caso litigioso ocurre, es un Abogado el que, con su autoridad profesional, suscribe el escrito.

Que en esta llamada demanda, no ya sólo es que no se exponen sistemática y separadamente hechos y fundamentos de Derecho, sino que, sobre incurrir en equivocaciones en los nombres de los demandantes, eliminando a unos que recurrieron o introduciendo a otros que no recurrieron —lo que ha tratado de subsanar en posterior escrito—, bajo la rúbrica de antecedentes, mezcla alegatos fácticos y jurídicos sin sistematización alguna, para terminar con una súplica inconcreta, de que se estime el recurso y "se acuerde la concesión del grado que, por corresponderles, se solicita para cada uno de mis representados, con arreglo a la categoría que tienen", etcétera, pero sin que ni en la súplica, ni en el cuerpo del escrito, concrete y especifique qué categoría es la que tienen y qué grado es el que les corresponde y solicita; todo lo que integra defectos formales en el modo de proponer la demanda que no pueden dispensarse; lo que hace procedente acoger la excepción de inadmisibilidad suplicada por el representante de la Administración» (*Sentencia de 12 de mayo de 1966. Sala 5.ª*).

«Tal escrito ha de expresar de modo concreto lo que pide el recurrente, único modo de resolver en congruencia con lo que sea objeto del recurso, requisito ineludible que no se advierte en el escrito presentado a modo de demanda, que termina como literalmente dice: "con ruego de que sea estimado, adoptándose la resolución que en justicia sea procedente"; por lo que, de conformidad con lo alegado por el defensor de la Administración, es forzoso declarar la inadmisibilidad del recurso, conforme a lo dispuesto para el caso por el artículo 82, apartado g), de la Ley» (*Sentencia de 14 de junio de 1966. Sala 5.ª*).

b) *Mejora procesal de alegaciones.*

«El artículo 69, en su primer número, admite la denominada mejora procesal de alegaciones, esto es, que sin plantear cuestiones distintas a las en su día conocidas y decididas por el acto sometido a revisión, puedan aportarse nuevos motivos de impugnación del criterio administrativo, con el subsiguiente respaldo probatorio que se estima oportuno» (*Sentencia de 10 de febrero de 1966. Sala 4.ª*).

D) Contestación.

Imposibilidad de reconvenir.

«Improcedencia procesal de la reconvencción planteada por el demandado y hoy apelante, dada la naturaleza del recurso contencioso-administrativo» (*Sentencia de 12 de marzo de 1966. Sala 4.ª*).

E) Prueba.

Rige el Código civil.

«En el procedimiento jurisdiccional administrativo rige el principio del artículo 1.214 del Código civil, y lo que no resulta acreditado por los antecedentes del expediente remitido, y en su caso complementado, ha de ser demostrado por quien invoca su realidad, o, al menos, siguiendo las pautas procesalmente hábiles en el sentir del Tribunal que proporcione la iniciativa del actor» (*Sentencia de 11 de abril de 1966. Sala 4.ª*).

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO.