

CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) *Normas escritas*. B) *Precedente administrativo*. C) *Principios*. D) *Contratos del Estado*.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) *Concepto*. B) *Potestades públicas*; condiciones legitimadoras de su ejercicio.—III. CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS: interés público.—IV. CONCESIÓN ADMINISTRATIVA: *concesión de servicios*: su distinción del contrato de arrendamientos de servicios.—V. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A) *Fuerza jurídica del contrato entre la Cía. Telefónica y el Estado*. B) *Arrendamiento de servicios*: distinción de la concesión. C) *Indemnización por demora en pago de cantidad adeudada por la Administración*.—VI. SERVICIO PÚBLICO: Naturaleza jurídica del servicio de auto-taxis no municipalizado.—VII. MONTES: *Deslinde*.—VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: A) *Nombre comercial*. B) *Marcas*: 1. Protección Registral. 2. Doctrina general acerca de las denominaciones en lenguas extranjeras. 3. Clases. 4. Similitud.—IX. FARMACIAS: Solicitud de traslado con base en el aumento del número de habitantes: improcedencia.—X. TRABAJO: A) *Convenios colectivos*: Normas de obligado cumplimiento. B) *Procedimiento para la liquidación de cuotas de la Seguridad Social*.—XI. VIVIENDA: A) *De renta limitada*: 1. Acto de mero trámite susceptible de recurso contencioso-administrativo. 2. Cédula de calificación definitiva. 3. Expediente sancionador por arriendo y cesión de uso sin autorización.—XII. PRENSA: A) *Concreción jurisprudencial de las cláusulas limitativas del derecho a la libre expresión*: 1. El debido respeto a la moral. 2. El debido respeto a las instituciones y a las personas en la crítica de la acción política y administrativa. B) *Faltas en materia de prensa*: 1. Criterios determinantes de su gravedad. 2. Prescripción. 3. Procedimiento sancionador en esta materia.—XIII. DERECHOS FUNDAMENTALES: *derecho de petición*.—XIV. URBANISMO: A) *Límites urbanísticos a las facultades dominicales*. B) *Intervención en la edificación y uso del suelo*: órdenes de ejecución y suspensión de obras. C) *Edificaciones ruinosas*. D) *Licencia de construcción*. E) *Expropiaciones urbanísticas*: aplicación de los principios de valoración de la Ley de Expropiación Forzosa.—XV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: *Personalidades de las Administraciones Públicas*.—XVI. ADMINISTRACIÓN LOCAL: A) *Competencias municipales*: sobre el servicio de auto-taxis no municipalizado. B) *Régimen administrativo de Navarra*: delimitación de las funciones del Consejo Foral y de la Diputación. C) *Licencias*: 1. Cinematógrafos. 2. De instalación y apertura. D) *Haciendas Locales*.—XVII. ACTIVIDAD SANCIONADORA: A) *Faltas*: en materia de prensa. B) *Procedimiento sancionador*: principio de acusación; función del pliego de cargos.—XVIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: A) *Notificación de los actos administrativos*. B) *Procedimientos especiales*: 1. En el ámbito local para requerir la entrega de una finca terminado el contrato de arrendamiento de servicios. 2. Para la declaración de ruina. 3. Para la liquidación de cuotas de la Seguridad Social.—XIX. RECURSOS ADMINIS-

TRATIVOS: Principio "solve et repete" en vía administrativa.—XX. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A) *Principios inspiradores*: 1. Principio de buena fe. 2. Principio de economía procesal. 3. Principio antiformalista. B) *Naturaleza, extensión y límites de la Jurisdicción contenciosa*: 1. Naturaleza revisora. 2. Cuestiones de índole laboral. C) *Plazo de interposición*. D) *Legitimación activa*: 1. Falta en la sección económica del Sindicato. 2. Concepto de interés directo. 3. Falta de legitimación: sentencia Capuchinos de Sarriá. E) *Representación y defensa de las partes*. F) *Objeto*: 1. Actos de la Administración Pública sujetos al derecho administrativo. 2. Actos confirmatorios. 3. Actos de mero trámite. G) *Cuestiones de admisibilidad*: 1. Resolución expresa tardía equivalente de la tácita. 2. Resolución expresa tardía distinta de la tácita. H) *Apelación*: Acumulación en el recurso de apelación ordinario. I) *Costas*: temeridad.—XXI. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: A) *Doctrina general*. B) *Excepciones a la misma: inexistencia de fuerza mayor*. C) *Indemnización procedente por demora en el pago de cantidad derivada de un contrato de la Administración*.

I. FUENTES.

A) Normas escritas:

— *Interpretación restrictiva de las normas sancionadoras*:

(Sentencia de 14 de noviembre de 1969, Sala 4.^a, Ar. 5.017).
Vid. XI, A), 3.

B) Precedente administrativo:

— *Doctrina general*:

"No enerva lo argumentado el hecho de que la recurrente alegue el precedente de "Cementos F., S. A.", a quien con antelación se otorgó en iguales condiciones esa bonificación, pues al no hacerlo dejaba la Administración de ser consecuente con sus actos anteriores y quedó vinculada a dispensar el mismo trato, ya que de no ser así se infringía el principio de derecho a cuyo tenor *donde existe la propia razón ha de aplicarse igual disposición, y que la actividad discrecional está limitada por otros principios de igualdad de los ciudadanos ante la Administración*; pero toda esta tesis, que plantea un problema doctrinal, a la par que se pretende con ello configurar no un acto discrecional, sino arbitrario ejecutado por el Ministerio de Industria, cabe sostener en contrario, en casos concretos como lo aquí debatido, el que *no es viable que el precedente se pueda aplicar en forma extensiva para anular esas facultades discrecionales que sólo se admite, según se afirma, para dictar el primer acto, siendo todos los demás sucesivos de índole reglada, al ser esto erróneo, habida cuenta que tal precedente sólo puede aplicarse con carácter restrictivo en "circunstancias idénticas" que de no concurrir exactamente, entonces es posible el resolver siguiendo el cauce discrecional sin integrar en modo alguno acto reglado, que es lo suce-*

dido en este procedimiento, por lo que fue denegado el derecho de incoación de expediente, ya que sin contar que no se enjuicia ningún acto anterior de la Administración, el que es objeto del actual recurso, descansa en lo importante que es discernir las características del interés público, pues *varían con las circunstancias de tiempo y lugar*, como muy bien dice el Abogado del Estado en la contestación a la demanda, y así lo que en el año 1960 pudo ser de especial interés público —fecha del precedente—, puede no serlo al final del año 1962 —instancia de la actora—, pues así se reconoce en la pretensión al aseverar que en el lugar del emplazamiento de su industria, que radica en Asturias, no existía escasez de cemento, al precisar en su hoja 4.^a, hecho 2.º, que esta escasez concurría en otros lugares tales como las regiones Andaluza, Gallega y Extremeña, lo que aunado a la existencia no de dificultades de importación, las circunstancias de necesidad de protección a la industria de la construcción o a la siderúrgica que pueden cambiar y de hecho cambian de momento y de un sitio a otro, sujeta ante estas causas, a que constriéndose al régimen arancelario al estar establecido como se refleja con preferencia en la otra consideración de esta sentencia, en beneficio de la industria y de la economía nacional, está sometido caso por caso a un interés predominante y exclusivamente público, y de apreciación de este interés como el ejercicio de la actividad precisa para defenderlo correspondientes únicamente a la Administración, sin que pueda aceptarse ninguna pretensión particular para sustituir a aquélla en el ejercicio de función que por su naturaleza le pertenece; por ende pudo el Ministerio, sopesando todos estos acontecimientos, prescindir del calendado precedente, al no ser iguales las condiciones existentes para su concesión, atendidas sus fechas respectivas, y, en su virtud, al denegar la incoación del expediente no se incidió en quebrantamiento del Ordenamiento jurídico, por lo que es a todas luces improcedente la reclamación promovida.” (*Sentencia de 11 noviembre 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.995.*)

C) *Principios:*

— *Donde existe la propia razón ha de aplicarse igual disposición.*
(*Sentencia de 11 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.995.*)

Vid. I, B).

— *In dubio pro reo:*

(*Sentencia de 14 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, 5.017.*)

Vid. XI, A, 3.

— *De igualdad de los administrados ante la Ley:*

“Una última defensa ha argüido el demandado que con la Administración se ha opuesto al recurso, defensa que sitúa en el *principio de igualdad ante la Ley, al que el Reglamento de Servicios se refiere como norma rectora de la intervención administrativa, en el art. 2.º, y*

a este respecto aduce que en la zona se han otorgado licencias para edificaciones análogas a las que él quiere construir, precedentes que le sirven, ante la similitud de circunstancias, para reclamar una identidad de trato; pero no es menester insistir demasiado para convenir que, en materia reglada, en que la Administración no actúa con discrecionalidad —SS. del T. S. del 31 octubre 1958, 17 diciembre 1959, 3 marzo 1961, 16 febrero 1962, etc.—, supuesto en que la igualdad constituye un límite a la potestad administrativa, o salvo razones objetivas que demandan un cambio de criterio, es la norma la que vincula a la Administración en el sentido de que vendrán los Ayuntamientos obligados a otorgar la licencia cuando la edificación proyectada se ajuste a los “planos” y ordenanzas y, en definitiva, a los actos que con valor normativo encauzan y regulan la materia urbanística y, por el contrario, deberán denegarlas cuando aquéllas no autoricen el tipo de construcción proyectada” (Sentencia de 21 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.059).

“El Ayuntamiento Pleno, aduciendo los trámites necesarios para la enajenación de inmuebles, denegó en 5 mayo 1948 una primera petición de compra, pero añadió una cláusula muy expresiva para el sentido del actual litigio, diciendo que “en vista de la importancia de las obras realizadas por el concesionario, el día que la edificación revierta al Ayuntamiento, si éste resuelve alquilarlo, tenga preferencia, en las mismas condiciones, el actual arrendatario o sus herederos inmediatos”. Es de señalar, aunque sea de modo incidental, pues tal cláusula no es objeto del pleito, que su nulidad está expresamente prevista en el artículo 116, párr. 3.º, del Decreto de 17 junio 1955, aplicable tanto a las concesiones como a los arrendamientos de servicios. E incluso antes de dicha fecha, sin dición reglamentaria explícita, podía inferirse tal nulidad, por la propia naturaleza de las funciones públicas, que no consienten discriminaciones contrarias al principio de igualdad de los administrados, ni vinculaciones anticipadas de los servicios colectivos. Pero aun cuando tal cláusula sea nula en sí misma, y la prioridad concedida no obligue a la Administración, su mera existencia pudiera implicar, sin embargo, repercusiones jurídicas en el ulterior desarrollo de las relaciones entre los contratantes. No hay que olvidar que bajo vigencia de tal estipulación, la concesionaria obtuvo el 17 octubre 1952 nueva autorización para realizar obras en el merendero, sobre el que suponía una preferencia en su favor para el arrendamiento, una vez revertido el conjunto al Municipio, y parece que aún volvió a realizarlas en mayo de 1954, aunque el Ayuntamiento no resolviera sobre la solicitud correspondiente, omisión de la que no podría necesariamente inferirse, a efectos jurídicos generales, un desconocimiento de las mejoras que se introdujeron. De esta suerte, bajo un régimen jurídico incierto fue en continua expansión el objeto del contrato originario, hasta constituir un establecimiento de cierta relevancia, con vivienda de la concesionaria incorporada, como se hizo patente en la diligencia de reconocimiento judicial” (Sentencia de 25 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.063).

— *Favor actis*:

“Máxime si se tiene en cuenta el principio “favor actis”, según el cual han de considerarse ajustadas a Derecho las disposiciones y los actos administrativos ínterin no se acredite la causa de la nulidad por quien ésta se alega” (*Sentencia de 24 de octubre de 1969, Sala 5.ª, Ar. 4.753*).

— *Principio de la acusación: función del pliego de cargos.*

(*Sentencia de 14 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.017*).

(Vid. XVII, 8).

D) *Contratos del Estado*:

— *Fuerza jurídica del contrato entre la Cía. Telefónica y el Estado: derogación del art. 719 de la Ley de Régimen Local y establecimiento contractual de exenciones fiscales.*

“La cuestión planteada reside sustancialmente en: si la Compañía Telefónica Nacional de España, dado lo convenido con el Estado y reflejado solamente en el contrato otorgado entre ambos, puede, en lo relativo a exacciones locales, pretender hacer valer frente a las Corporaciones locales la exención de una exacción municipal, y —concretamente para este caso— la de su participación como sujeto pasivo en el global de la “contribución especial” por obras municipales en determinado tramo de las vías públicas del municipio de que se trate —aquí el de Vitoria—, teniendo en cuenta la prevención general de obligación tributaria contenida en la Ley de Régimen Local.

En el litigio pendiente, el Ayuntamiento de Vitoria apoyaba su tesis, fundamentalmente, en el art. 719 de la Ley de Régimen Local, en cuanto éste expresa: que “*la obligación de contribuir es siempre general en los límites de esta Ley*”; que ni las Corporaciones locales ni el Gobierno podrán “*declarar otras exenciones que las concretamente previstas y autorizadas en ella*”; y que debe tenerse “*por expresamente derogada toda otra exención actualmente en vigor, aunque se funde en razones de equidad, analogía, equivalente o en especial consideración de clase o fuero*”.

La Compañía Telefónica, a su vez, cimentaba la suya en el contenido de su contrato con el Estado, en el cual —bases 7.ª y 26.ª— se estipula: que “*todas las sumas que ha de percibir el Estado, según las Condiciones de esta base, se considerarán como impuesto a todos los efectos legales*”; que, “*en compensación del pago de tales impuestos así como en virtud del alcance nacional de sus servicios, la Compañía quedará exenta de toda otra contribución e impuesto, arbitrio o tasa de cualquier clase, ya sea sobre las instalaciones, edificios y demás elementos destinados o que en lo sucesivo se destinen a la explotación de sus servicios, de cualesquiera otros de carácter nacional, provincial o muni-*

cipal, o de cualesquiera otras corporaciones que tengan derecho ahora o en lo sucesivo a establecer contribuciones o impuestos". Todo esto, con el siguiente final: *no podrán ser modificadas unilateralmente las Bases del presente contrato, al aplicarse en contradicción con el mismo las leyes o disposiciones de carácter general o particular dictadas por el Estado o las Corporaciones de carácter público*". Y, como remate, la adición últimamente acordada a la Base 7.^a del tenor siguiente: "Las excepciones y exenciones de impuestos, arbitrios y tasas que se establecen en esta Base tendrán plena efectividad y eficacia, *aunque no figuren expresamente consignadas en las leyes o disposiciones que regulen la exacción*".

Sentados ya los términos de la cuestión debatida en su doble aspecto, el administrativo-fiscal y el administrativo-contractual, el enfoque y la conclusión se ven ya implícitamente dados, diciéndonos: 1.º Que se trata de la pugna entre una Ley de carácter general, la de Régimen Local, conteniendo un precepto —el art. 719— en el que se establece la obligación de contribuir con la advertencia de que ha de tenerse como obligación "siempre general"; pero al mismo tiempo como obligación general dentro de "los límites de esta Ley", y —enfrente de esa Ley general y de su precepto generalizador— una disposición especial o particular, la significada por el Contrato entre el Estado y la Compañía Telefónica, conteniendo éste como cláusula contractual la Base 26, en la que el Estado, al hacer a la Compañía la concesión o al establecer con ella el pacto que habría de regir para tal servicio de índole nacional, le reconoce y otorga "la exención general de toda clase de contribuciones, arbitrios, derechos y tasas, tanto de carácter nacional como provincial o municipal". Y 2.º, al mismo tiempo, de la incompatibilidad entre una disposición o medida de Derecho administrativo-fiscal, que declara aplicable en principio a todo ciudadano o vecino la exacción municipal ya aludida, y una concesión, convención o pacto, un negocio jurídico administrativo contractual, referido a una persona jurídica, a la que afecta de un modo directo, personal y exclusivo.

En la colisión entre unas disposiciones de tipo general y otras de objetivo especial, es un Principio Fundamental de Derecho el de que aquéllos han de ceder a éstas. Lo cual, trasladado a nuestro caso, quiere decir que, entre una disposición de carácter general como la Ley de Régimen Local, que prevé y preceptúa las cargas y gravámenes a establecer como aplicables —en términos generales— a todas las personas, cosas o actos que dentro del mismo término municipal y concepto fiscal cupiere tener por sujetos pasivos, objetos o actos gravables, y una de carácter especial —personal incluso— como lo es aquí la del contrato entre el Estado y la Compañía Telefónica, en que aquél, en uso de su soberana potestad y por las razones de interés nacional que a su indiscutible juicio así lo aconsejaban, releva de la aludida sujeción indiscriminatoria, en todos y cada uno de los Municipios del país —en todos—, a una Compañía de ámbito nacional cual lo es ésta: la prelación está fuera de duda.

Ello excluye al pensamiento de que nos halláramos ante una derogación implícita de la disposición especial con su sentido de excepción fiscal, derogación producible por una disposición general con el suyo de sujeción, aun en el supuesto de que éste hubiera venido a ser posterior a aquélla; porque la especial y excepcionadora vendría, en este nuestro caso, a representar un verdadero “contrato”, en “negocio jurídico bilateral” entre partes, que en modo alguno podría ser alterado por la voluntad de una sola de las dos partes pactantes (si es que incluso se quisiera ver como voluntad posterior contraria al contrato —lo que no damos por admisible— la del Estado al dictar la Ley de Régimen Local y ese precepto generalizador inserto en ella). El Convenio en cuestión equivale a una verdadera “Ley Pacticia”; y toda Corporación local que pretendiera presentarse como económicamente perjudicada por tal contrato-ley, podría acaso pensar, haber pensado, dirigirse al Estado exponiéndole su punto de vista; mas lo que nunca podría hacer sería tratar de sujetar fiscalmente a quien —de tal modo legalmente preferencial— goce de exención tan clara y reiterativamente expresada como ya hemos visto.

Sobre este problema legal, la Sala tiene ya sentado su criterio con una reiteración suficiente para que pueda vérsese como doctrina invocable. Así en las sentencias de 18 de octubre de 1966 y 12 de junio de 1969, en las cuales declaró ya: que las Corporaciones locales no pueden colocarse, ante la exención obrante en el convenio entre el Estado y la Compañía, en la situación de “terceros inmunes” a aquélla, abroquelándose en la declaración de la sujeción fiscal que el art. 719 de la Ley de Régimen Local contiene; porque el Estado, que es único con poder impositivo propio y vinculante para sus súbditos, lo es también y al mismo tiempo para las Corporaciones locales; de suerte que, al quedar bilateralmente comprometido —en una concesión o en un Contrato— del modo que tuvo a bien comprometerse, lo hizo, no sólo colocándose en la imposibilidad legal de dictar normas implicativas de imposición de gravámenes en provecho propio que vinieran a pugnar con la exención contractual o concesoria otorgada a una determinada Compañía, sino también en la imposibilidad legal de delegar o dejar delegada su facultad de imposición a favor de Corporaciones cuales las locales en los cuerpos de disposiciones legales o reglamentarias por las que se rigieren éstas.

A tenor de esta doctrina de la Sala, la colisión entre las aludidas normas es de entenderla resuelta en favor del Contrato del Estado frente a las normas de régimen local: no solamente por el invocado principio que dirime a favor de la norma singular y en contra de la general, sino por otra razón también: la de que, en este caso, más que de un simple supuesto de “exenciones tributarias”, se trata de un “pacto tributario”, en el que las exenciones han sido acordadas como compensación de un “canon liberatorio”, el que la Compañía se obliga a abonar al Estado en la forma de un porcentaje de sus ingresos actuales.”

(Sentencia de 27 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.928).

II. ACTO ADMINISTRATIVO.

A) *Concepto:*

— *No lo es la entrada de los agentes de la autoridad en el Convento de Capuchinos de Sarriá.*

(*Sentencia de 15 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.040*).

Vid. XX, F), 1.

B) *Potestades públicas:*

— *Condiciones legitimadoras de su ejercicio.*

“El planteamiento natural del debate, en consecuencia, consiste en si el acuerdo de 12 de mayo de 1961 supone un arrendamiento de bienes u otros servicios, como respectivamente sostuvieron los litigantes, sin que esta Sala deba examinar siquiera la nueva tesis propuesta en estos autos por el Municipio, fundada en la naturaleza jurídica del terreno en que radica el merendero. Con ello, en nada se cercenan las legítimas oportunidades del Ayuntamiento en defensa de los actos impugnados, y se mantiene una necesaria exigencia de buena fe en el planteamiento del proceso, evitando que derive por cuestiones totalmente ajenas al expediente administrativo, como sería en estos autos la condición pública, por uso general, de los terrenos de la “Fuente del Prior”, aunque tal fuera —según parece— incluso cierta. Sabido es que las posibilidades de actuación para la Administración están condicionadas por la concurrencia de los supuestos a que la Ley subordina el ejercicio de sus potestades, y es el caso concreto de autos, la orden de desalojo a la demandante se produjo en resolución de un contrato de arrendamiento de servicios, supuesto legitimador de la disposición administrativa. Una vez planteado el litigio en curso, la Administración podía haber sostenido la legalidad de su actuación con toda suerte de alegaciones, tanto jurídicas como de hecho, pero siempre que unas y otras fueran referibles a la causa motivadora de su resolución. Lo que no es admisible, como contrario a la naturaleza de las potestades públicas, es la pretensión de legitimar actos administrativos por supuestos ajenos a los que justificaron su pronunciamiento, es decir, la afirmación de que la causa de desahucio no es ahora la extinción de un arrendamiento de servicio, sino la naturaleza de la finca en que el local está edificado. Si así en realidad fuere, el Municipio debiera haber revocado los actos hoy recurridos, dictando otros en consonancia con cuanto ahora se expone, caso de que fuera ya jurídicamente realizable.”

(*Sentencia de 25 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.063*).

III. CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS.

— *Interés público:*

Competencia para apreciarlo.

(Sentencia de 11 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.995).

Vid. I, B).

IV. CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

— *Concesión de servicios: su distinción del contrato de arrendamiento de servicios:*

(Sentencia de 25 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 9.063).

Vid. V, B).

V. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

A) *Fuerza jurídica del contrato entre la Compañía Telefónica y el Estado: derogación del art. 719 de la Ley de Régimen Local y establecimiento contractual de exenciones fiscales (Sentencia de 27 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.928).*

Vid. I, D).

B) *Arrendamiento de servicios:*

— *Su distinción de la concesión.*

El convenio se configuró, en cambio, como concesión de servicios, contradiciendo así las ulteriores manifestaciones de la demandante en estos autos, cuando niega que la explotación de un bar puede constituir un servicio municipal. Por el contrario, dadas las características de la zona, el Ayuntamiento podía, razonablemente, estimar de interés común la existencia en ella de un establecimiento de tal naturaleza, y el servicio correspondiente, aun de escasa entidad y gestionado de forma indirecta sería servicio municipal, como admite el párrafo último del artículo 101 de la Ley de Régimen Local. El sistema de concesión era además el único previsto entonces expresamente, tanto por el Estatuto Municipal como por el Reglamento de Obras y Servicios y Bienes Municipales, de 8 de marzo de 1924, para prestación, mediante particulares, de servicios propios del Municipio. Hoy, mejor perfilados los instrumentos jurídicos de actuación municipal por el Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955, quizá hubiera sido preferible —y aun aplicable—, la fórmula del arrendamiento de servicios, de menor enti-

dad jurídica que la concesión, pues la actividad en cuestión no implicaba la delegación de potestades públicas a que se refiere el art. 126, párrafo 3.º del precepto referido, y en cuyo contorno parece haberse estructurado la normativa de las concesiones, frente a los más simples arrendamientos de servicios (Sentencia de 25 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.063).

C) *Indemnización por demora en pago de cantidad adeudada por la Administración.*

(Sentencia de 5 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.915).

Vid. XXI, C).

VI. SERVICIO PÚBLICO.

— *Naturaleza jurídica del servicio de auto-taxis no municipalizado: competencias de los municipios sobre el mismo.*

(Sentencia de 28 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.929).

Vid. XVI, A).

VII. MONTES.

— *Deslinde:*

Alcance de la acción administrativa en esta materia.

“Una vez más el Tribunal ha de recordar que la acción administrativa en la materia debe ejercer con el *exclusivo alcance de precisar situaciones posesorias*, legalmente respetables dentro de lo dispuesto en el art. 14. de la Ley de Montes —y concordantes en detalle de su Reglamento— para deslindar el Monte Público “Conca”, núm. 32 del Catálogo de los de Utilidad de la Provincia de Tarragona, de la finca “La Devesa”, perteneciente al patrimonio del recurrente y parcialmente limítrofe con el anterior; sin pronunciar otras declaraciones sobre propiedad que las estrictamente precisas para deducir de ellas efectos posesorios, condición del trazado de la línea de separación; pues otra cosa supondría invadir la competencia de dicho carácter sobre la extensión de los derechos dominicales del señor J. de P.; y por ello el marco de la presente revisión jurisdiccional ha de constreñirse al ámbito propio de la acción administrativa, *partiendo de la premisa fundamental de que no existen dos ordenamientos legales enfrentables, a uno de los cuales pueda atribuirse preeminencia o primacía para decidir el caso de autos; sino dos ordenamientos armónicos, paralelos y complementarios, uno el común* —representado por el Código Civil, la Ley Hipotecaria y su Reglamento— *y otro el especialmente atinente al ramo*

forestal, representado principalmente por la Ley y el Reglamento de Montes, que coinciden en el principio del respeto a los legítimos derechos de propiedad, legalmente acreditados, sean públicos o privados, y por derivación a sus consecuencias posesorias que no pueden dissociarse de la raíz jurídica que les ampara” (Sentencia de 17 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.586).

VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

a) *Nombre comercial:*

— *Confusión con otros anteriores registrados para fines similares.*

“Ofrece diferenciación suficiente, por cuanto el término relevante, que da tipicidad a la nomenclatura, es la palabra “Saeta” y las palabras Sociedad Anónima Española, de una parte, e Internacional, de otra; no poseen especial significación o presencia diferenciadora, sin que para nada pueda jugar a efectos argumentales que según ha expuesto la Sala en muchas ocasiones las colisiones que ofrece la homonimia de apellidos con un sentido de amplitud en cuanto al criterio interpretativo, ya que los aditamentos de “Sociedad Anónima Española” no pueden ofrecer al público, por ser simplemente expresión legal de la forma constitutiva, una identificación distinta lo suficientemente firme para evitar confusión, y sin que tampoco pueda entenderse, como razona y recoge el acto administrativo, que aun cuando no exista identidad absoluta de fines entre una Agencia de Viajes, que es quien pretende la inclusión, y una Agencia de Transportes, que es quien posee el nombre registralmente protegido y anterior, no deja de existir una indudable relación funcional en las respectivas actividades, que a todas luces encaja en el calificativo de similar, que el apéndice b) del art. 201 del Estatuto señala expresamente al efecto de vedar la posibilidad de confusión, tema central en el espíritu y en la letra de la norma legal protectora en la materia” (Sentencia de 20 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.588).

B) *Marcas:*

1. *Protección registral:*

— *Doctrina general:*

“En cuanto concierne a las “marcas”, el art. 1.º del Estatuto, expresamente establece: “... la que adquiere el productor, fabricante o comerciante, con la creación de signos especiales con los que aspira a distinguir de los similares los resultados de su trabajo”, aludiendo el segundo, ap. b), a dichas marcas, como “signos distintivos de producción y de comercio”; el 118, “... para distinguir de los similares los productos de la industria, el comercio y el trabajo”, y, por último, el 214, contempla a las marcas como “el distintivo de los objetos elaborados y

ofrecidos al consumo”, y si bien el art. 124, en su núm. 1.º, dice que “no podrán ser admitidos al Registro como marcas los distintivos que por su semejanza fonética o gráfica con otros ya registrados, etc...”, lo hace en función, como se expresa a continuación, de que “puedan inducir a error o confusión en el mercado”; todo ello es expresivo de que, *aun cuando juegan importancia los “signos distintivos” por sus expresiones fonéticas o gráficas, lo son siempre para distinguir “productos o resultados de trabajo”, tratando de evitarse, naturalmente, la confusión o error a que pueda ser inducido el público consumidor de aquéllos, en la doble vertiente de “signos distintivos” y de “productos”, y que, lógicamente, el precedente registrado haya de tener en protección, impidiendo el acceso a la inscripción de los posteriores, cuando exista o pueda presumirse fundadamente ese riesgo de confundibilidad, aprovechándose el ulterior del crédito, prestigio y calidad del anterior registrado*” (Sentencia de 25 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Aranzadi 4.836).

2. *Doctrina general acerca de las denominaciones en lenguas extranjeras:*

“En efecto, la Sala, en las numerosas sentencias aducidas y en varias posteriores como las de 19 de enero, 11 de noviembre y 3 de diciembre de 1966; 14 de abril, 3 de julio y 10 de noviembre de 1966, y 29 de abril y 19 de octubre de 1968, tiene establecido que *las palabras foráneas presentadas para distintivo de marca no han de valorarse al efecto por su posible traducción al idioma español ni por las cualidades o géneros que en el léxico extranjero puedan indicar, sino por su lectura y fonetismo en nuestra lengua y cuando en ésta sólo se ofrecen a modo de expresiones de fantasía, como tales han de conceptuarse, y dado que la “Cylinder Pak” debatida se halla en estas circunstancias —con abstracción de que tampoco aparece corresponden correctamente a otra habla— sin mostrar coincidencia alguna con vocabulario castellano, es evidente que no puede tachársela de genérica o de utilización corriente, para incidirla en el impedimento del art. 124, núm. 5, citado, en que la comprendió el Organismo registral, con el notorio error que ahora reconoce y que debió llevarle a dictar el acuerdo de signo contrario, pues, aunque el transcurso del plazo de año vicia de anulable la decisión ulterior del recurso de reposición, la resolución subsiste mientras no se reclame contra ella e incluso puede llevar al juego del artículo 90 de la Ley Jurisdiccional*” (Sentencia de 6 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.960).

3. *Clases:*

— *Denominativas y gráficas: doctrina general acerca de la similitud entre unas y otras.*

“Como reiteradamente viene sosteniendo este Tribunal al interpretar los arts. 118 y 119 del Estatuto sobre Propiedad Industrial, las *marcas*

pueden ser denominativas y gráficas —sentencia de 23 de marzo de 1968— respondiendo las primeras a aquellas que son conocidas por un nombre o vocablo que es de pronunciar y que con ello se ha de producir un sonido; en tanto que las gráficas se caracterizan por trazados y dibujos que han de ser percibidos por la vista, que es la que ha de apreciar sus características y distinción; y así como en las denominativas es el oído el que ha de captar el sonido para poder distinguir si entre la registrada y la solicitada existe semejanza en grado bastante para inducir a error o confusión en el mercado, en las gráficas es la vista la que capta la impresión que ha de llevar a la apreciación de la semejanza antes invocada; y es bastante con que se dé esta semejanza en cualquiera de los dos aspectos para que se deniegue la inscripción de las solicitadas, porque así lo ordena el núm. 1.º del art. 124 del Estatuto sobre la Propiedad Industrial” (Sentencia de 6 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Aranzadi 4.959).

4. Similitud:

— Doctrina general:

“El núm. 1.º del art. 124 del Estatuto de la Propiedad Industrial, al definir: “que no podrán registrarse como marcas los distintivos que por su semejanza fonética o gráfica con otros anteriormente inscritos puedan inducir a error o confusión en el mercado”, parte de dos supuestos: a) parecido denominativo, y b) riesgo de confundibilidad, siendo necesaria la concurrencia de estos dos requisitos para que la denegación registral actúe; de ahí que la mera analogía o semejanza entre las palabras que titulan las marcas no es suficiente para no obtener la protección de la más reciente cuando los artículos a que se proyecta aplicarla son distintos y fácilmente diferenciables de los designados por la que tiene mayor antigüedad de inmatriculación, pues acorde con el precepto 118 de esa normativa legal, la marca “sirve para señalar y distinguir de las similares los productos de la industria, el comercio y el trabajo”, y en definitiva con referencia a estos productos, y no sobre los vocablos diferenciadores, en los que cabe que recaiga el peligro de error o confusión en el tráfico mercantil, que es la ‘ratio legis’ de la norma prohibitiva, de tal manera que la disparidad de los protegidos evita el caer en perplejidad o equivocaciones; ahora bien, tal desemejanza no debe ser apreciada de modo exclusivo en razón de pertenecer o no a la misma clase del Nomenclátor Oficial, pues la posibilidad de coexistencia de marcas con distintivos parecidos o semejantes no emana de esta característica, ya que la inclusión en una u otra clase dicha, es sólo enunciativa y orientadora, sino de los factores que intervengan en cada caso particular, y muy especialmente de lo que revelan similitudes reales entre productos por razones de naturaleza, estructura, afinidad aplicativa y ámbito comercial, o sea, que habrá de tenerse en cuenta exactamente las circunstancias concurrentes interpretadas conforme las reglas de la sana crítica, las que jurídicamente perfilan la influencia

de esos productos en la colisión de las respectivas marcas acerca de su convivencia o incompatibilidad, de tal suerte que cuando concurren las relacionadas similitudes reales, la distinta clasificación no autoriza la compatibilidad, puesto que los productos seguirán siendo confundibles en el mercado a pesar de ella y el precepto prohibitivo en este supuesto tendrá que operar para evitarlo, según vienen reconociendo con reiteración sentencias de esta Sala, entre otras, las que se precisan en los Vistos de esta sentencia, más las de 30 de noviembre de 1958, 10 de noviembre de 1960, 24 de enero y 29 de noviembre de 1961 y 20 de noviembre de 1962” (Sentencia de 5 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Aranzadi 4.916).

— *Forma en que ha de establecerse la comparación para determinar la existencia o inexistencia de semejanza.*

“Forzoso será partir para llegar después a un análisis comparativo de las marcas enfrentadas, sentar que para juzgar si se prestan o no a error o confusión, preciso será examinarlas en la forma exacta en que están concebidas, y no tal como son utilizadas de hecho por las partes litigantes” (Sentencia de 23 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.828).

— *Similitud existente entre las marcas “Fervelax” y “Abelax” (Sentencia de 25 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.834).*

— *Similitud existente entre las denominaciones “Minerva” y “Dominerva” (Sentencia de 24 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.830).*

— *Similitud existente entre las marcas “Fumanyl” y “Fumidil” (Sentencia de 25 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.060).*

IX. FARMACIAS.

— *Solicitud de traslado con base en el aumento del número de habitantes: improcedencia.*

“El especial supuesto regulado en el ap. b), párr. 1.º del art. 5.º del Decreto tiene por objeto una finalidad de policía sanitaria al hacer posible que en las poblaciones de menos de 50.000 habitantes en que esté cubierto su cupo de farmacias, puedan quedar atendidas, por aplicación de una norma especial, grupos de viviendas de más de 2.000 habitantes, alejados del centro del casco urbano o situados en la periferia, corrigiendo así los inconvenientes propios de la poca comunicación o de la lejanía; condicionamiento que constituye la “ratio legis” del precepto y que está expresamente aludida en el preámbulo del Decreto de 1.º de diciembre de 1960, con lo que tal concepción legal, surgida como medio de atender en lo sanitario las necesidades de los administrados, no puede perderse de vista en ningún momento y nada tiene que ver el criterio de amplitud mantenido a través de la jurisprudencia

de la Sala, favorecedor en lo posible de la subordinación del interés profesional a los superiores intereses del bien público en el orden sanitario, con el criterio, también rígidamente mantenido, de que para el cómputo del número de farmacias cifran todas las existentes, sean las correspondientes al cupo ordinario, sean las surgidas como consecuencia de la norma especial, como enumeran las Sentencias de 9 de abril de 1959 y 16 de febrero de 1965; y planteándose ahora, según quedó expuesto, *la posibilidad de que, por vía de traslado, la farmacia establecida para servicio de un núcleo urbano concreto abandonara éste, que es lo que constituye la causa de su existencia, y se trasladara al centro de la ciudad, como consecuencia de haber llegado ésta por virtud del incremento demográfico a la posibilidad del establecimiento de una nueva farmacia; tal solución supondría, de resolverse con signo afirmativo, no sólo la negación de su propia razón de existir y de haber sido concedida, y de su interés social, sino desde el punto de vista subjetivo, la concesión al titular de un nuevo beneficio en perjuicio de los demás coprofesionales, respecto a los cuales se le sitúa con injusta ventaja, sino también la invención de una fórmula nueva de acceso a las farmacias con sólo esperar la oportunidad de traslado, en perjuicio del servicio propio de la autorización inicial, cuando la doctrina sentada es la de equiparar el traslado voluntario a la apertura dentro del cauce legal y el camino de acceso estará siempre y por igual abierto para quienes así lo pretendan, sin perjuicio para los demás ni para el servicio sanitario que constituye la finalidad de la vigilancia y normativa de la Administración en esta rama del ejercicio profesional*" (Sentencia de 15 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.042).

X. TRABAJO.

A) Convenios colectivos:

Normas de obligado cumplimiento: Las Secciones económicas de los Sindicatos no están legitimadas para impugnarlas en vía contenciosa (Sentencia de 6 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.958).

Vid. XX, D), 1.

B) Procedimiento para la liquidación de cuotas de la seguridad social:

— *Actas de la inspección: presunción legal de certeza (Sentencia de 14 de noviembre de 1969, Sala 5.ª, Ar. 5.013, donde se reitera la misma doctrina ya recogida en tantos números anteriores).*

XI. VIVIENDA.

A) *De renta limitada:*

1. *Acto de trámite susceptible de recurso contencioso-administrativo (Sentencia de 24 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.831).*

Vid. XX, F), 3, a).

2. *Cédula de calificación definitiva:*

— *Denegación por variaciones esenciales del proyecto: dimensiones de los patios de ventilación.*

“La Administración Pública ha procedido de modo no sólo estrictamente ajustado a la legislación vigente representada por los arts. 93 y 94 del Reglamento de 24 de junio de 1955, sino en cumplimiento de un deber impuesto por esa disposición legal y predeterminado por el complejo nexo de relaciones entre los promotores y constructores, de una parte, y los organismos y servicios públicos del ramo, de otra; puesto que la contrapartida de las ventajas que a los primeros otorga el régimen legal de viviendas de renta limitada supone una escrupulosa sujeción al proyecto cuya aprobación oficial permite conceder aquéllas, y claro es que no es posible admitir el que se conceda calificación definitiva a la edificación propiedad del demandante, ya que, indudablemente, no se acomodó en extremos esenciales al proyecto aprobado provisionalmente por el Instituto Nacional de la Vivienda, y ello acorde con lo sancionado en el art. 94, en juego con el 93, ambos del expresado Reglamento de 24 de junio de 1955, pues las obras realizadas en patios que se consignan en la primera consideración de esta sentencia, desde luego, introdujeron variación esencial que justifica la negativa de las autoridades administrativas en sus distintos grados que conocieron del caso, ya que el artículo indicado 94, al referirse al rechazo de la calificación, liga esta medida a que *las aludidas obras discrepen del proyecto de esa forma esencial*, cualidad que concurre con la reducción de los patios de ventilación al ser insuficientes a esos fines, sobre todo en las viviendas posteriores que no tienen ninguna pieza que ventile al exterior, y careciendo al propio tiempo de luz en condiciones necesarias para habitabilidad de los cuartos, debido a ese cambio en el proyecto ya reflejado, por lo que si a esto se aúna que el precepto 93 aclara complementariamente que la calificación definitiva se otorgará “siempre que las obras se ajustaran al proyecto o a sus modificaciones aprobadas por el Instituto”, lo que parece denotar que éstas no deben rebasar el carácter de variación no esencial, a juicio, como es natural, de las autoridades del ramo y nunca según el subjetivo criterio particular de los interesados; forzoso será concluir que como las alegaciones de la recurrente y acta notarial con los croquis adjuntados con la pretensión, no son suficientes a catalogar la modificación de mero detalle, porque no se demuestra, con ello, que el cambio sufrido por el proyecto aprobado provisionalmente mejore el edificio y tenga una finalidad beneficiosa

humana y social, que, por el contrario, se traduce en perjuicio de los habitantes de esos pisos en la parte posterior del inmueble, hasta el punto de poder afectar a la salud de ellos por falta de suficiente luz y ventilación, entrañando, en definitiva, esas circunstancias variación esencial lo hecho, y si esto es así, al denegarse la calificación definitiva no se incidió en infracción del Ordenamiento jurídico de los textos legales reseñados, y, por ende, las resoluciones administrativas impugnadas tienen que prevalecer en todas sus partes" (*Sentencia de 25 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.061*).

— *Naturaleza y efectos frente a los defectos de construcción visibles.*

"Con referencia al primero de los motivos de sanción relatados en el primer considerando debe quedar afirmado, según resulta del expediente, que los cambios que, con respecto al proyecto, se acusan en la construcción de parte de la planta baja del inmueble, estaban realizados en la fecha en que los arquitectos del Ministerio inspeccionaron aquél a fin de conceder al promotor la calificación definitiva, de cuya afirmación se sigue que la cédula prestó pleno asentimiento a lo construido, y por tanto, otorgada aquella cédula definitiva, la Administración no puede desconocer posteriormente la validez de los cambios de las calderas de calefacción y cuartos trasteros, ni la ampliación de oficinas y aseos, todo lo cual, aparte la justificación que acerca de tales modificaciones ofreció la promotora, *son hechos de gran relieve que no han podido pasar inadvertidos a los técnicos del Ministerio al confrontarlos con el proyecto, y por ello han quedado convalidados en el otorgamiento de la cédula, verdadero título acreditativo del cumplimiento de las prevenciones requeridas por la Administración que le otorgó, constituyendo aquél, al mismo tiempo, un acto administrativo de indiscutible importancia que viene a reconocer el perfecto ajuste de la obra a sus planos, y si bien esta Sala tiene declarado reiteradamente que el otorgamiento de la cédula de calificación definitiva no exime de la responsabilidad al promotor ante defectos constructivos que se observen con posterioridad, tal doctrina se refiere a casos en que tales defectos podían pasar ocultos a la inspección de la obra realizada para su recepción por los arquitectos oficiales, pero no cuando se trata de las medidas superficiales de sus departamentos o locales y a la forma y lugar en que deberán estar éstos, extremos esenciales del proyecto y de la calificación que ni son susceptibles de ocultación ni la exactitud de su apreciación se resiste al menor grado de diligencia inspectora, por lo que la aceptación de tales cambios y aun de defectos cual así se sientan como defectos, quedarían convalidados mientras no sean rectificadas por la Administración a través de un proceso de lesividad"* (*Sentencia de 29 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.842*).

3. *Expediente sancionador por arriendo y cesión de uso sin autorización:*

"Partiendo que es principio general de Derecho que tanto las normas penales como en general las sancionadoras de faltas de naturaleza

administrativa han de interpretarse en sentido restrictivo, sin que en esta aplicación restrictiva que por la introducción de criterios analógicos de que dentro de lo más está incluido lo menos, quepa aceptar a su vez criterios en esta materia de índole extensiva a situaciones concretas y determinadas específicamente en las disposiciones legales tipificadoras de sanciones de ese género, porque lo contrario sería atentar al principio capital de "in dubio pro reo"; lleva consigo a que, sometida esta determinación a la legislación de viviendas de renta limitada o bonificables, cuya finalidad de su puesta en vigor no fue otra que resolver el problema de la vivienda entre personas económicamente débiles, que se presentaba en el orden social como muy perentorio ante la falta de edificaciones en cuantía suficiente para remediar situaciones familiares carentes de hogar o deficiente, para evitar abusos y beneficios crematísticos de las personas que se encontrasen en esas situaciones al subsanar la penuria expresada, con la concesión de viviendas en propiedad o en arrendamiento, estipuló de manera imperativa que las mismas se dedicaran exclusivamente a domicilio permanente, sin que bajo ningún pretexto pueda dárseles un uso distinto; según la redacción clara y terminante que establece el art. 27 de la Ley de 15 de julio de 1954 y el 106 del Reglamento para su aplicación de 24 de junio de 1955, y de faltarse a esa exigencia, bien por el deudor o el locatario de esas viviendas por subarrendar, o bien ceder el uso de las mismas, aunque sea a título gratuito, sin la correspondiente autorización, en este supuesto se incurre en grave falta conforme al art. 1.º, núm. 2.º, letra d), la que está penalizada en el 3.º, núm. 2.º, del repetido Decreto de 18 de febrero de 1960; y como quiera que esta Sala, haciendo adecuación a la mentada interpretación restrictiva de estos preceptos según se recoge con antelación en Sentencias de 11 de diciembre de 1962, 24 de diciembre de 1965 y 30 de marzo de 1968, viene definiendo: Que interpretados los arts. 27 y 106 invocados, resulta que lo que se pretende es que, bajo ningún pretexto, la vivienda deje de llenar su finalidad primordial de morada humana, toda vez que para ello fue concedida y para ello también se construyó de manera privilegiada; como este objetivo se cumple perfectamente en estos autos, pues se trata de la existencia con la inquilina en el cuarto que habita de dos huéspedes que abonan las sumas de 450 y 500 pesetas mensuales, respectivamente, y si en estas sentencias consignadas se admitió la posibilidad de que en esos locales se instalasen pequeños talleres artesanos domésticos por los inquilinos, siempre que no molestasen a la vecindad, la realidad de dos huéspedes que conviven con la recurrente mediante pequeña industria de ese tipo, también doméstica, no quebranta el fundamento de que la vivienda deja de llenar su finalidad esencial y primordial con que fue otorgada de morada humana, y no compone, bajo ese prisma, la figura jurídica de subarriendo parcial, pues no cabe su confusión en ese orden, dado que es una locación de segundo grado por la cual el arrendatario transfiere temporalmente a un tercero el uso y disfrute de una o varias habitaciones del cuarto arrendado, en tanto que el contrato de hospedaje entraña

un complejo jurídico formado por la transferencia del uso de la habitación y de otras prestaciones que en favor del huésped realiza el locatario, ni constituye la cesión del uso de la vivienda, tal como se expresa en el ap. d) del núm. 2.º del art. 1.º del calendario Decreto de 18 de febrero de 1960, en conjugación con el cap. 4.º, sección 1.ª, de la Ley de Arrendamientos, ni mucho menos la tenencia de uno o dos huéspedes, de índole doméstica, no es bastante para admitir el ejercicio de la industria de hospedaje que supone dedicar un local exclusivamente con esa finalidad, con alta de Contribución, etc., y, en general, todo aquello que implica el funcionamiento de una verdadera industria; por consiguiente, por esa convivencia no surge la prohibición legal, ni se viola lo exigido en los textos legales 27 y 106, ya reflejados, y como la Ley de Arrendamientos Urbanos vigente en este caso actúa supletoriamente y admite legalmente que el local arrendado no pierde su carácter de vivienda por la existencia en él de pequeñas industrias domésticas (art. 4.º) o por la existencia de hasta dos huéspedes también sobre la base de industria de esa clase (art. 21, núm. 1.º), pues en estas circunstancias lo previsto en la Sección Primera, capítulo tercero (subarriendo de viviendas) no son de pertinencia, obvio es, por tanto, que al no dar un carácter extensivo a la norma indicada del art. 1.º, número 2.º, letra d) del Decreto de 18 de febrero de 1960, el no ser permisible por lo sentado lo declarado por el Ministerio de la Vivienda en 18 de febrero de 1965, confirmado por ese órgano ministerial en 30 de marzo de 1966, en contra de la demandante no puede prevalecer, porque infringe el Ordenamiento jurídico, pues aun partiendo de la literalidad del precepto 106 del Reglamento de 24 de junio de 1955, como expresa en la segunda de esas declaraciones, el domicilio permanente de la actora con exclusión de cualquier otro que implique una industria o cesión del uso de la misma, visto a lo que a este último fin señala el art. 21, núm. 1.º, de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que como supletoria en este caso concreto no tiene más remedio que operar cuando no cabe desconocer que la aplicación de los preceptos 27 de la Ley de 15 de julio de 1954 y el susodicho 106 del Reglamento con un criterio de excesivo rigor puede dar lugar a soluciones injustas, y ello fuerza a concluir reconociendo la procedencia de la estimación del recurso entablado, ya que a mayor abundamiento la tenencia de dos huéspedes en el domicilio sin consentimiento del propietario, por lo argumentado, no sólo está permitido por la preindicada Ley de Arrendamientos Urbanos, sino, además, no está prohibida taxativamente en las referidas leyes especiales ni va contra el espíritu y la "ratio legis" que movió al legislador a dictarlas, puesto que, al tener dos huéspedes en una vivienda bonificable no va, por lo expuesto también, de ninguna manera contra el derecho exclusivo de la vivienda a domicilio permanente de su usuario y, desde luego, este objetivo no se incumple con la tenencia de uno o dos huéspedes en ellas" (*Sentencia de 14 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.017*).

Procedimiento sancionador: principio de la acusación, función del pliego de cargos.

(Sentencia de 14 de noviembre de 1964, Sala 4.ª, Ar. 5.017).

Vid. XVII, B).

XII. PRENSA.

A) Concreción jurisprudencial de las cláusulas limitativas del derecho a la libre expresión:

1. *El debido respeto a la moral.*

“En este recurso contencioso-administrativo se impugna por la representación procesal de don José T. B. la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 4 de noviembre de 1968, en trámite de alzada, confirmó la resolución de la Dirección General de Prensa de 4 de junio del mismo año, que impuso al señor T. B., como Director del periódico “Ultima Hora”, de Palma de Mallorca, la multa de 10.000 pesetas, al estimar cometida una infracción leve del art. 68, párr. 2.º de la Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966, constituyendo el presupuesto de hecho configurador de la infracción administrativa sancionada, la publicación en el número 23.099 del diario “Ultima Hora”, correspondiente al día 1 de febrero de 1968, de un anuncio a la película cinematográfica “Donde tú estés”, en el cual, por las fotografías que reproduce y por las frases que al pie de las mismas se insertan, se estima por la Administración, en las resoluciones impugnadas, no se guarda el respeto a la moral que, como limitación a la libertad de expresión y el derecho a la difusión de informaciones, establece la misma Ley de Prensa e Imprenta, en su art. 2.º

Que entrando directamente en el examen del fondo del recurso, ya que en la demanda formalizadora del mismo no se formula alegación impugnadora alguna que se refiera al aspecto formal de los actos de la Administración combatidos, se hace preciso proclamar, como premisa inicial y básica para su resolución, que no puede concebirse un Estado, una Sociedad humana, que no esté directamente ordenada por la Moral o, al menos, coordinada con ella, en la que forzosamente ha de formarse una conciencia moral que no es sino el resultado del juicio intelectual que se tenga de la moralidad de las acciones humanas, concepto que por ser —como ya se dijo en la sentencia de este Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1969— abstracto relativo y variable, que pueden ser diversos en los distintos países, ha de modularse y concretarse en cada Estado con arreglo a sus leyes fundamentales, y en consecuencia, como por lo que a España se refiere, tanto las Leyes de Principios del Movimiento Nacional y de Sucesión en la Jefatura del Estado, como el Fuero de los Españoles, consagran la confesionalidad católica del Estado, la conciencia nacional ha de formarse conforme a los prin-

cipios de la moral católica, que han de inspirar la actuación de los órganos estatales para velar por el mantenimiento de las buenas costumbres, por lo que, inspirándose en el fin espiritual de la especie humana, ha de reprobarse, por contrario a la moral, cuanto propenda al triunfo de las pasiones corporales sobre el espíritu, a la ofuscación de la inteligencia por la sensualidad.

El anuncio de la película cinematográfica "Donde tú estés", publicado en el periódico "Última Hora", de Palma de Mallorca, no sólo por sus fotografías, de indudable provocación erótica, sino más aún por los adjetivos "Cruda, descarriada, lacerante", que se emplean, y por la frase "Una bulliciosa feria de placeres en un ecológico de hombres y mujeres", que también se insertan en el anuncio, constituyendo tan soeces excitaciones instintivas sexuales degradantes de la dignidad humana, que no sólo a la luz de los principios de la moral católica, sino que aun contemplados con la mayor laxitud moral, significan una clara conculcación de los más elementales principios de ética, por lo que no puede, por tanto, ofrecer duda alguna que tienen su adecuado encuadramiento jurídico en el art. 2.º de la Ley de Prensa e Imprenta que consagra entre las limitaciones de la libertad de expresión y del derecho a la difusión de informaciones el respeto a la moral; sin que pueda tomarse en consideración las alegaciones, que con la pretensión de exonerarse de responsabilidad, se formulan en la demanda por la representación procesal de don José T. B. en relación con anuncios publicados por otros periódicos de Palma de Mallorca por la doble razón de que, como declara la sentencia de este Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1969, la apreciación de la falta de respeto a la moral no puede enjuiciarse por comparación, sino singularmente en cada caso, atendiendo de lo que aparezca del texto o publicación objeto del expediente, y porque la naturaleza fiscalizadora de esta Jurisdicción y su ámbito propio, circunscrito a discernir si es conforme a Derecho el acto de la Administración recurrido, excluye la posibilidad de entrar en el examen de cualquiera otra cuestión que no sea las referentes a su impugnación, por razones de forma o de fondo.

Por todo ello, y siendo asimismo adecuada la tipificación de la infracción, que por la Administración, sin el menor atisbo de severidad, se hace en la falta leve del núm. 2, del art. 68 de la Ley de Prensa, así como comprendida la sanción impuesta dentro de los límites que para aquéllas se señala en su art. 69, y clara la responsabilidad del director del periódico "Última Hora", a tenor del principio general que consagra el art. 39 del mismo Ordenamiento, es forzoso concluir que son conformes a Derecho, tanto el acuerdo de la Dirección General de Prensa de 4 de junio de 1968, como la Resolución del Ministerio de Información y Turismo de 4 de noviembre del mismo año, por lo que ha de desestimarse este recurso contencioso-administrativo." (*Sentencia de 22 de noviembre de 1969, Sala 3.ª. Ar. 5.017.*)

"El recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de doña María Luisa A. N. contra resolución del Ministerio de

Información y Turismo de 10 de julio de 1968, por la que se le sancionaba con la multa de 25.000 pesetas por infracción al quebrantamiento de las limitaciones que señala el art. 2.º de la Ley de Prensa de 18 de marzo de 1966, en su párrafo 2.º, en cuanto a la falta de respeto a la moral, en su Fundamento de Derecho I, tras diversas citas de sociólogos de reconocida heterodoxia en materia de moral, viene a afirmar la necesidad insoslayable actual de desintegrar los instintos, del espíritu, como forzoso experimento de la época contemporánea por la que atraviesa la vida de los pueblos, lo que ya de por sí y adecuado dicho experimento a publicaciones periódicas en la prensa española concretamente, desorbita ostensiblemente el exacto sentido de lo que debe entenderse por moral conforme a la más pura doctrina tomista vigente en todo momento, que si bien adapta el acto humano moral a las reglas de las costumbres, ello ha de entenderse según la recta razón, y es contrario a esta razón lo que ofende al pudor, habida cuenta de las circunstancias no sólo de lugar y tiempo que pueden ser mutables, sino de las sociológicas condicionadas por una permanencia de las características tanto del sujeto receptor como de las facilidades que a éste se le ofrezcan moldeables aún por su edad y cultura en formación, y ello tanto individual como en su entidad colectiva, lo que ocurre con los lectores de revistas en donde se publican fotografías análogas a las que constituyen el hecho de infracción cuya sanción es revisada actualmente.

Los razonamientos que se ofrecen en el citado escrito de demanda a la reflexión de esta Sala son precisamente argumentables "ad hominem" cuando al tratarse de extender el concepto actual que de la moral puedan tener los países anglosajones y escandinavos pretenden confrontarlos con las costumbres españolas que permanecen, no precisamente anquilosadas, sino con vigencia tradicional orientada por un sentido de pudor sincero y ajeno a aquellas prácticas, tanto de manera general como si se descende a la especificidad del uso de dispositivos citados en el repetido escrito y a desviaciones sexuales contrarias al derecho natural y que aun dentro del orden político no han merecido sino parciales promociones dentro de un período constituyente, lejos, por tanto, de constitución política alguna, y meramente toleradas en un ámbito estrictamente íntimo y nunca con la exteriorización que la publicidad otorga." (*Sentencia de 27 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Aranzadi, 4.826.*)

2. *El debido respeto a las instituciones y a las personas en la crítica de la acción política y administrativa.*

"En cuanto a la pretensión del actor de que en el artículo literario no se falta al respeto debido a las personas, ni a las Instituciones ni a los Tribunales, debe también ser desestimada. En tal artículo se afirma, sin justificación alguna, que el traslado del joven estudiante Salvador S. desde la cárcel de Las Palmas a una prisión de Jaén, agravia a toda la familia canaria, con cuya afirmación se falta a la verdad en la información de la noticia, pues ese supuesto agravio no es más que una apre-

ciación personal sin fundamento alguno, y además, en el resto del artículo se falta al respeto debido a un Tribunal de Justicia al hacer una crítica demoleadora de su actuación al considerar alegremente que “la pena impuesta es extrema” y al “no comprender por qué se encarcela al estudiante que publica un poema inserto en un libro de versos, autorizado, y no al poeta que lo compuso, ni tampoco por qué se cargan todas las responsabilidades precisamente a un estudiante joven”, con lo que se atenta no sólo a la imparcialidad de un Tribunal de Justicia, sino también a su rectitud, suponiendo puede imponer penas extremas y decretando la prisión del más inocente, dejando a salvo o en libertad provisional al que, al parecer del articulista, era el más culpable, en cuyas insidiosas manifestaciones se pone en entredicho la legalidad del fallo dictado, sin que por otra parte sea preciso que esta falta de respeto tenga que ser constitutiva de delito o falta de injurias o desacato para poder ser sancionada con arreglo a los preceptos de la Ley de Prensa.” (*Sentencia de 7 de noviembre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 5.024.*)

“La revista “Cuadernos para el Diálogo” tiene eminentemente un matiz político, y en el editorial titulado “La responsabilidad histórica del poder judicial”, tras sentar la aseveración cierta de que la sociedad para una convivencia libre necesita un poder judicial independiente, se afirma también que “el problema alcanza un dramatismo especial en aquellos momentos en que el cauce del desarrollo integral de la persona humana frente a las ingerencias del Estado no está suficientemente protegido. Cuando el poder político no es democrático, no está al servicio de los intereses generales, sino de un sector concreto y reducido que pretende monopolizar en su propio beneficio el bien común, la responsabilidad del poder judicial es inexcusable y por eso señala la responsabilidad histórica que puede contraer, si su autonomía flaquea o su independencia desaparece por plegarse ante la autoridad política, porque entonces se están sentando las bases para situaciones de violencia y de irracionalidad”, con lo que bien claro insinúa que los funcionarios judiciales, al no ser democrático el poder político ni estar al servicio de intereses generales, sino de fines particulares, puedan plegarse a las exigencias de la autoridad política, lo cual, además de ser una advertencia absolutamente innecesaria, constituye una falsa imputación con la preconcebida intención de deformar la opinión pública, con lo que falta al principal deber de la Prensa, que es la de informar con plena objetividad y veracidad.

Lo mismo ocurre con el artículo “España judicial”. “Las limitaciones a la libertad de expresión. La crítica a los hombres de gobierno y a la actuación de los funcionarios”, donde después de gloriar una o dos sentencias absolutorias en sentido elogioso para la tesis mantenida en ellas, termina con una cita a Flores Estrada, absolutamente innecesaria, diciendo: “¿Cómo podrá prosperar un Estado en donde el mayor crimen del ciudadano es reconvenir al Gobierno por las injusticias que él u otro en su nombre le causen?”, añadiendo “que la censura pública sólo puede incomodar al hombre criminal, al juez arbitrario, al Gobierno

despótico, cuyas operaciones son siempre oscuras y adolecen de luz. La verdad y la justicia jamás temen descubrir la cara', y esto dicho en su periódico eminentemente político y no de estudios históricos, ni literarios, ni geográficos, patentiza una finalidad dolosa de desorientar a la opinión pública, haciendo concebir la idea errónea de que el Gobierno español es despótico; la Magistratura, arbitraria, y ambos, temerosos de la luz y de descubrir la cara, lo que también es falso, por lo cual en ambos artículos, a pesar de la habilidad empleada en su redacción, ha cometido la infracción señalada en el art. 2.º de la Ley de Prensa." (*Sentencia de 15 de noviembre de 1969, Sala 5.ª, Ar. 5.085.*)

B) *Faltas en materia de prensa:*

1. *Criterios determinantes de su gravedad:*

"Estas infracciones, para revertir el carácter de gravedad que define el apartado b) del art. 68 de la Ley de Prensa, no precisa que cause una perturbación grave y actual, porque esa circunstancia es una de las tres que señala el apartado dicho para calificarla como grave; pero no la única, y como en los artículos referidos, además, de la infracción del art. 2.º de dicha Ley, existe la intención manifiesta de deformar la opinión pública, que es otra de las circunstancias calificativas de la infracción, es indudable que la misma reviste el carácter de gravedad que las resoluciones impugnadas le atribuyeron, y como la sanción que señala el núm. 2 del apartado a) del ordinal 1.º del art. 69 de la Ley de Prensa, es alternativa y, por tanto, de libre elección del juzgador, y la multa impuesta está comprendida dentro de los límites que la Ley señala para las de esta clase, siendo la cuantía a imponer, dentro de esos límites, discrecional en la Administración, teniendo en cuenta la importancia y trascendencia del hecho sancionado, es visto que las resoluciones impugnadas están ajustadas a derecho, procediendo, de conformidad con lo dispuesto en el número 1 del art. 83 de la Ley Jurisdiccional, desestimar el recurso, siu que sea de apreciar en ninguna de las partes intervinientes temeridad ni mala fe que les haga merecedoras de la imposición de las costas." (*Sentencia de 15 de noviembre de 1969, Sala 5.ª, Ar. 5.085.*)

2. *Prescripción:*

— *Plazo: interrupción.*

"Teniendo en cuenta que la Ley de Prensa vigente no contiene ninguna disposición referente a la prescripción de acciones y que esta prescripción tampoco está regulada ni en la Ley de Procedimiento Administrativo ni en la Orden Ministerial de 22 de octubre de 1952, así como que la Ley de 26 de julio de 1883 fue expresamente derogada por la actual Ley de Prensa, es necesario interpretar que no se trata de una laguna legal, sino que el legislador al no proveer expresamente sobre los plazos de prescripción y al derogar la Ley de 1883 que sí los

establecía, es que no quiso que existieran y en este supuesto resultaría de total inaplicación los preceptos analógicos, pero aun así tampoco sería admisible la tesis del actor porque en la legislación vigente el precepto de prescripción está contenido en el art. 114 de la Ley de Régimen Local remitiéndose a los señalados en el Código Penal; en los artículos 473 y 474 del Reglamento de 22 de febrero de 1962, sobre Montes, señalando que las infracciones prescriben a los dos meses, aunque la de la multa la fija en plazo muy superior, y en el art. 64 de la Ley General Tributaria, que fija en cinco años la acción para imponer sanciones tributarias, pero aun admitiendo la posibilidad de aplicar los preceptos que sobre prescripción señalan los arts. 113 y 114 del C. P., tampoco podría prosperar la tesis prescriptiva del actor, porque el plazo de prescripción, si bien empieza a correr desde el día en que se hubiese cometido el delito o falta, se interrumpe desde que el procedimiento se dirige contra el culpable, y si el 28 de octubre de 1967, por la publicación del artículo titulado "El caso Sagasta", se cometió la infracción de la Ley de Prensa, el 16 de noviembre del mismo año el Director General de Prensa ordenaba al delegado de Barcelona incoar expediente al Director de la revista "Mundo" por el hecho de publicar ese artículo que pudiera ser constitutivo de una infracción del art. 2.º de la Ley de Prensa, es decir, que la actividad de la Administración se produjo mucho antes de transcurrir los dos meses, por lo cual resulta inoperante que el pliego de cargos lo recibiera el recurrente el 30 de diciembre del tan repetido año 1967, porque ni desde el 28 de octubre de 1967 al 16 de noviembre del mismo año habían transcurrido los dos meses, ni desde el 16 de noviembre al 30 de diciembre, ambos de 1967, tampoco transcurrió ese término indispensable para la prescripción de las faltas, ni la Administración estuvo inactiva en ese período de tiempo o en otro superior, por cuya razón debe ser desestimado este motivo de impugnación." (*Sentencia de 7 de noviembre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 5.024.*)

3. *Procedimiento sancionador en esta materia:*

— *Vigencia de las Ordenes de 22 de octubre de 1952 y 29 de noviembre de 1956.*

(*Sentencia de 30 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.935, de contenido idéntico al de tantas otras transcritas en los números anteriores de esta REVISTA.*)

Audiencia del interesado.

"Si bien es cierto que el art. 137 de la Ley de Proc. Adm. dispone que contestado el pliego de cargos o transcurrido el plazo para hacerlo, el instructor formulará propuesta de resolución que se notificará a los interesados para que en el plazo de ocho días puedan alegar cuanto consideren conveniente en su defensa, en este caso como tal precepto no es de aplicación porque existiendo como existe un procedimiento especial

para la tramitación de los expedientes relativos a faltas de Prensa que es el regulado en las Ordenes de 1952 y 1956, el procedimiento sancionador que estableció la Ley de Proc. Adm. es supletorio, según expresamente reconoce el art. 1.º y el 133 de la propia Ley, por lo que este motivo de nulidad debe rechazarse al no haber habido infracción alguna del precepto invocado como vulnerado.” (*Sentencia de 15 de noviembre de 1969, Sala 5.ª, Ar. 5.085.*)

XIII.—DERECHOS FUNDAMENTALES.

— *Derecho de petición: concepto de petición fundada.*

“La naturaleza del derecho de petición reconocida en el art. 21 del Fuero de los Españoles y regulado por la Ley de 22 de diciembre de 1960, en sus arts. 1.º y 2.º, definen en qué consiste el mismo, al decir que es “la facultad que corresponde a los españoles para dirigirse a los poderes públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia”; y fijando en la primera de sus disposiciones finales: “que esta Ley tiene carácter supletorio respecto de cualquiera otra en la que se regulen peticiones”; así como en el art. 6.º, núm. 2, señala “que la autoridad a quien se dirija la petición estará obligada a acusar recibo de la misma”; y solamente con referencia a *peticiones fundadas, entendiéndose por tales no aquellas que contengan fundamentos de derecho, sino las que contengan fundamentos que se estimen, impone la obligación a la Administración de adoptar las medidas oportunas a fin de lograr su plena efectividad, en cuyo supuesto vendrá obligada a comunicar al interesado la resolución que se adopte, según se dispone en el art. 11, núms. 1 y 3; la que de ser dirigida a algún Ministerio tendrá que ser resuelta por el mismo, previos los asesoramientos que estimen oportunos, en consonancia con lo ordenado en el art. 15; de donde se sigue que discutiéndose en el presente proceso la legalidad de la actuación de la Administración al no haber incoado la tramitación de un expediente solicitado por la parte actora en virtud del ejercicio de la facultad de petición que corresponde en armonía con lo preferentemente reseñado, no aparece, sin embargo, en esa normativa legal la obligación impuesta a aquélla, por el mero hecho de que se le dirija una petición en ese sentido, de dar lugar a tal incoación, pues para esto es preciso ante todo comprobar la necesidad de incoarlo, y como lo sucedido aquí no es que por el ministro de Industria, a quien se dirigió la petición, a que se contrae el inciso a) de la otra consideración de esta sentencia, se dispusiese en ningún instante esa incoación, y si sólo el que se tramita de la instancia de la entidad particular, para seguir el resultado que se ofreciese llegar o no a ese momento de incoación, derecho que es privativo del órgano estatal relacionado, pues tan sólo de desprenderse una posibilidad de que pueda ser tomada en consideración, en este caso únicamente cabe que acuerde la incoación del expediente, para que en él*

pueda puntualizarse si tiene el carácter de fundada que exige la Ley para que la petición logre su plena efectividad: como quiera que ese examen preliminar en lo que es objeto de análisis, ha de referirse tanto al interés del peticionario como al interés público que pueda existir para aquella plena efectividad de la petición, al no darse la conexión necesaria entre esos intereses o faltar sencillamente el privativo interés público, la petición no pudo tomarse en consideración a efecto de la iniciación del pertinente expediente, y sólo se encontraba en la obligación de acusar recibo de ella, y en el mejor de los supuestos de resolver en sentido negativo, como así se hizo, pero sin que con ello se incidiese en infracciones procedimentales como se acusan en la acción impulsada en esta vía jurisdiccional, como a continuación se detallarán.” (Sentencia de 11 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.995.)

XIV.—URBANISMO.

A) *Límites urbanísticos a las facultades dominicales: planes de ordenación urbana.*

“En orden a las normas urbanísticas que regulan el uso del suelo es conocido que las facultades dominicales deben ajustarse dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley del Suelo, o, en virtud de la misma, en los planes de Ordenación Urbana (art. 61) de los que constituyen parte integrante las Ordenanzas [arts. 9 2) d) y 10, 2) e)] y en la producción escalonada de planes, y respecto a Palamós, en el territorio de la Playa de la Fosca, deberá acudirse a las Ordenanzas, de las que un texto ha sido aportado por el recurrente (implícitamente aceptado por los demandados), y, en lo menester, a las del Plan General de Ordenación, pues no cabe entender que necesariamente cada plan parcial deba contener un ordenamiento completo y jurídicamente cerrado, sino que, por el contrario, debe concebirse el planeamiento urbano, como un gradual y coordinado sistema normativo, al que debe ajustarse el ejercicio de las facultades dominicales” (Sentencia de 14 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.583).

“En orden a las normas urbanísticas que reglamentan el uso del suelo, es conocido que las facultades dominicales deben ejercerse dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley del Suelo, o en virtud de la misma en los planes de ordenación (art. 61), de los que constituyen parte integrante las normas y ordenanzas [arts. 8 e), 9 2) d) y 10 2) e)]; y en la producción escalonada de planos [art. 8 e)] asigna a las normas urbanísticas del Plan Provincial, entre otras finalidades, la de regular la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado, mas de esta regla, de la que es pertinente inferir que la ordenación provincial servirá como pauta y guía para los municipios que pretendan dar a su territorio una ordenación urbanística y a la par para regular la situación

urbanística de los municipios sin plan de ordenación, no podrá concluirse, que esté totalmente vedado acudir a las normas provinciales cuando hay planeamiento municipal, pues si bien no será menester invocar aquéllas cuando las ordenanzas del plan parcial no contienen lagunas, justo será acudir a las normas del Plan general municipal, y en su caso del plan provincial cuando la regulación de aquéllas son incompletas, pues no cabe entender que, necesariamente, cada plan parcial contiene un ordenamiento completo y jurídicamente cerrado, y menos que, a falta de norma, rija una implícita regla general de no limitación de las facultades dominicales, sino que, por el contrario, debe concebirse el planteamiento urbano como un gradual y coordinado sistema normativo, al que debe ajustarse el ejercicio de las facultades dominicales" (Sentencia de 21 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.059).

B) *Intervención en la edificación y uso del suelo. Ordenes de ejecución y suspensión de obras:*

— *El procedimiento de anulación del art. 172 de la Ley del Suelo constituye una excepción al régimen normal de revocación de oficio de los actos administrativos.*

"Consecuentemente entrando a conocer, con carácter prevalente, de esas formuladas causas de inadmisibilidad, es de reafirmar, si bien no lo sea con esa amplitud que se exterioriza en el primero de los considerandos de dicha sentencia, que frente a esa irrevocabilidad, que en Derecho Administrativo se proclama, respecto de los actos firmes declarativos de derechos subjetivos que, cual se dice en la sentencia, "el artículo 369 de la L. de 24 de junio de 1955, protege mediante el establecimiento de una general regla de intangibilidad del acto administrativo firme", traducido en la doctrina legal en la imposibilidad de que la Administración pueda volver sobre sus propios actos, representa un régimen de excepción o de especial reglamentación, cuando afecta a licencias u órdenes de ejecución de obras, al declarar el art. 172 de la L. de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que puedan anularse por la Corporación o Autoridad competente, cuando hubiesen sido otorgados erróneamente, sin perjuicio, en correlación con lo dispuesto en el art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, que sobre la correspondiente indemnización, por los daños que se causaron al titular de la autorización o receptor de la obra, conforme a lo establecido en el párrafo segundo del señalado art. 172, para cuya pretensión se estiman legitimados no ya aquellos titulares de un interés legítimo, personal y directo en la nulidad, sino como bien se pone de manifiesto en el segundo de los considerandos de la tan meritada sentencia, los particulares que ejerciten la acción pública emanada del art. 223 de la antes indicada Ley, cuya vigencia y efectividad ha tenido ocasión de declarar en reiterada doctrina esta Sala" (Sentencia de 14 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.583).

— *El procedimiento de anulación y suspensión previsto en el artículo 172 de la Ley del Suelo puede también iniciarse a instancia de cualquier particular.*

“*El procedimiento de anulación del art. 172 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, distinto del cauce de la reposición, que se da contra actos que no han ganado firmeza administrativa y en el que está permitido el examen del acto recurrido desde todos sus aspectos, y, por tanto, con más amplitud que en aquél, es el promovido por el recurrente, conforme a una correcta exégesis del precepto, ya que nada obsta a que junto a la actuación de oficio se admita la iniciativa privada para poner en marcha el dispositivo anulatorio de este precepto, al que podrá acudir, incluso, sin ostentar un específico interés, pues en materia de urbanismo el art. 223 de la Ley del Suelo, cuya vigencia ha sido constantemente declarada por el Tribunal Supremo, cual es de ver en las sentencias de 3 de junio de 1961, 8 de octubre de 1963 y 18 de marzo de 1967, establece, como supuesto especial, una acción popular, bastando para atacar una licencia de construcción el simple interés de sostener la legalidad; y como éste es el procedimiento instado por el actor, y en él no recayó acto expreso municipal hasta que se había producido el efecto del silencio negativo (aunque sí posteriormente, si bien rechazando la petición del recurrente), es bien patente que pudo acudir a esta Jurisdicción, a tenor de cuanto disponen los artículos 38, 53 e) y 58, cuarto de la Ley de 27 de diciembre de 1956, lo que hace inatendibles las causas de inadmisibilidad que los demandados han alegado” (Sentencia de 14 de octubre de 1969, Sala 4ª, Ar. 4.583).*

C) Edificaciones ruinosas.

— *Procedimiento para la declaración de ruina. Trámite de audiencia).*

1.º “*Nótese, en primer término, que la declaración de ruina instada por el propietario del inmueble, cuando éste está arrendado, es, como dijo el T. S. en S. de 13 de diciembre de 1957, un acto administrativo único en su naturaleza, pero doble en sus efectos, pues autoriza u obliga a la demolición y además extingue la relación arrendaticia, y por esta doble proyección la declaración ha de sustanciarse en procedimiento contradictorio, cual dispone el art. 114, causa 10 a), de la L. A. U., pues esta norma, con antecedentes en el Decreto-Ley de 21 de diciembre de 1925 y OO. de 6 y 26 de diciembre de 1927 y D. de 14 de los mismos mes y año, exige que, previa a la decisión municipal, se dé oportunidad a las partes de contradecir lo que a su interés se oponga en el expediente, regla que no es sino concreción del principio universal en materia de procedimiento de la audiencia de los interesados, como medio de garantizar los derechos e intereses implicados en el procedimiento, impuesto, con carácter general, en el art. 91 de la L. Pro. Adm. y en el art. 296,*

2), del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

2.º *El trámite de audiencia exige, para corresponder a los fines de defensa que lo justifican, la comunicación del expediente a los interesados, mediante su convocatoria, como se dice con carácter general en el art. 26 de la L. de Proc. Adm. y en el art. 296, 2), del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y, para los procedimientos de ruina de fincas arrendadas, en el art. 114, causa 10 a) de la L. A. U.; convocatoria que en esta Ley se hace al inicio del procedimiento como medio que facilite a los interesados el acceso al procedimiento para que puedan impugnar la pretensión de declaración de ruina y presentar las pruebas oportunas en orden a dicha impugnación, cual, en esencia, ha entendido el T. S. en SS. del 8 de mayo de 1954 (Sala primera) y 11 de junio de 1962 (Sala Cuarta).*

3.º *La contradicción a que el art. 114, causa 10 a), de la L. A. U. se refiere, y para la que manda citar a todos los arrendatarios, no se logra mediante la convocatoria para un concreto acto de prueba, cual es la asistencia al reconocimiento pericial del inmueble, pues lo que la Ley quiere garantizar es la audiencia de los interesados para que puedan alegar cuanto estimen pertinente a su derecho, finalidad que sólo se consigue mediante la llamada al procedimiento de los arrendatarios para que, desde un principio y en relación con todo cuanto consta en el expediente, puedan tener conocimiento de las alegaciones y pruebas contrarias y de las que la Administración aporte, único medio que permite contradecir lo alegado en el procedimiento; y que "de facto" ha sido negado al recurrente por el Ayuntamiento de Blanes, pues no le dio oportunidad de conocer las alegaciones del propietario y los informes técnicos emitidos en el procedimiento, consecuencia de la infracción por la Administración del art. 114, causa 10 a), de la L. A. U., que, como se desprende de la finalidad a que quiere servir, comporta una doble exigencia; en primer lugar, manda que los arrendamientos sean citados al tiempo de iniciación del expediente, y en segundo lugar, esta citación significa el derecho de presentar alegaciones y pruebas de justificación de su pretensión, para lo que es inexcusable conocer del expediente.*

4.º *La infracción acusada, como se ha dicho, no puede estimarse subsanada por la citación del arrendatario para que concurriera al acto de reconocimiento pericial por el arquitecto municipal, motivada, más que para dar oportunidad al recurrente de intervenir en la prueba, para facilitar el acceso del perito a la finca, y tampoco se sufre porque en esta instancia jurisdiccional haya podido el inquilino formular las alegaciones y proponer prueba, pues la audiencia de aquél debe preceder al acto administrativo para que, además de la finalidad de garantía del derecho de los particulares que el trámite tiene, pudiera contar la Administración con los elementos fácticos que pudo proporcionar el arren-*

datario, pues la idea básica de la ordenación del procedimiento antedicha —citación de los interesados— no es sino la de que mientras no se escucha oportuna y adecuadamente al interesado no se halla expedida la vía para que la Administración ejerza su acción decisoria.

5.º Como la omisión del trámite aludido y, en definitiva, la vulneración del principio “audi alterum partem” es causa de nulidad del expediente y de la resolución, debiendo retrotraerse el procedimiento al momento en que el arrendatario debió ser llamado, procede acordarlo, estimando en este aspecto el recurso, aunque sin condenar en costas al demandante, pues no concurre el presupuesto al que el artículo 131 de la Ley de esta Jurisdicción condiciona la condena” (*Sentencia de 21 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.048*).

D) *Licencia de construcción: juego del principio de igualdad ante la Ley.*

(*Sentencia de 21 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.059*).

Vid I, C).

E) *Expropiaciones urbanísticas:*

— *Aplicación de los principios de valoración de la Ley de Expropiación Forzosa.*

“Con esa conclusión es preciso partir de la base de que ante una actuación expropiatoria como la supuesta, el repetido principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización debe en estos casos tener adecuada proyección también en el aspecto del justiprecio, que es donde resultaría infringido, con daño exclusivo de los propietarios afectados; y en este punto cobra relieve la consideración de que el Ordenamiento jurídico constituye un todo armónico que, por serlo, postula una aplicación de sus preceptos con criterio unitario y no la fragmentaria y literal de alguno de ellos, con cuya idea rectora es posible advertir: en primer lugar, que los arts. 85 y siguientes de la Ley del Suelo, si bien establecen unos criterios de valoración legales que desenvuelven rigurosamente el principio de que los valores de terreno urbano se deben al planeamiento y la actividad urbanizadora, son al mismo tiempo criterios generales a aplicar dentro del sistema propio de dicha Ley cuando la Administración actúa coherente y completamente en su propio ámbito, pero no prescripciones que puedan tomarse siempre de modo aislado y singular respecto de actuaciones expropiatorias concebidas al margen de aquel sistema; y por otra parte, que si el régimen general expropiatorio establecido por la Ley de 16 de diciembre de 1954 instrumenta la enantía de la indemnización como equivalente económico del sacrificio patrimonial impuesto según el principio del precio justo (Capítulo III, en su rúbrica y la formulación de sus preceptos), este principio informa también la Ley del Suelo, y no sólo

a través del antes aludido de la equitativa distribución, sino en los propios preceptos reguladores de los criterios valorativos" (*Sentencia de 5 de noviembre de 1969, Sala 5.ª, Ar. 4.904*).

XV.—ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

— *Personalidad de las Administraciones Públicas: unidad de la Administración del Estado.*

“Para resolver la cuestión debatida ha de tenerse en cuenta en primer término el principio reconocido por nuestro Derecho Público de la unicidad de la Administración del Estado, que de manera expresa se consigna en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en cuyo texto refundido aprobado por D. de 26 de julio de 1957 y en su artículo 1.º dispone que “La Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”, principio que igualmente se resalta en distintos párrafos de la Exposición de Motivos, como en aquel en que refiriéndose a la Presidencia del Gobierno, y al Gobierno mismo, pone de relieve la finalidad perseguida en las normas de la Ley, diciendo: “Se robustece así la unidad de la Administración del Estado y se asegura la efectividad del principio de nuestro Derecho Público, según el cual el Estado constituye una única personalidad jurídica, sin perjuicio de la competencia propia de los distintos departamentos Ministeriales, órganos de una sola e indivisible institución”, de lo que se desprende que no es posible considerar dentro de la Administración del Estado a la Administración Civil y la Administración Militar como dos compartimientos estancos e incommunicables, sino, al contrario, como dos esferas diversificadas de actuación de una Administración única que se atenpera a las especialidades que las Fuerzas Armadas ofrecen por sus singulares características, constituyendo así la Administración Militar una esfera seccional orientada hacia la defensa nacional armada que a las Fuerzas Armadas se encomienda e integrada dentro de la actividad administrativa general” (*Sentencia de 4 de octubre de 1969, Sala 5.ª, Ar. 4.493*).

XVI.—ADMINISTRACIÓN LOCAL.

A) *Competencias municipales:*

— *Sobre el servicio de auto-taxis no municipalizado.*

“Planteada en estos términos la principal cuestión litigiosa, se hace necesario concretar, en primer lugar, si la prestación del llamado en general servicio de auto-taxis —naturalmente, siempre que no se halle municipalizado por el Ayuntamiento, como no lo está en Zaragoza—,

puede estimarse como tal prestación de servicios públicos municipales, con base en los artículos 434, 1, a), 435, 1 y 440, todos de la Ley de Régimen Local, lo que lleva a considerar el problema de la naturaleza jurídica de dicho servicio prestado por particulares y también el problema de la misma naturaleza de las licencias municipales que autorizan su prestación; debiéndose destacar, dejando a un lado los distintos argumentos que al respecto formulan las partes, que *ambos problemas han sido ya resueltos por la jurisprudencia de este Tribunal en las SS. de 13 de abril de 1964 y de 17 de noviembre de 1967, que han determinado que el mencionado servicio de auto-taxis pertenece a la categoría de actividades privadas que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas y tienen por ello un marcado matiz de interés público que le somete a reglamentación por parte de los Ayuntamientos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 1.º núms. 4 y 5, ap. b), del Reglamento de Servicios, en relación con el 58, párrafo 3.º, del de Bienes de las Entidades Locales, señalando el artículo 17, párrafo 1.º, del primero de dichos textos reglamentarios la serie de facultades en que se traduce la expresada competencia municipal, y que debe atribuirse a las licencias municipales para auto-taxis el valor de autorización concesoria de una actividad privada de interés público, siempre distinta de la concesión de obra o servicio público propiamente dicho*” (Sentencia de 28 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.929).

B) *Régimen administrativo de Navarra: delimitación de las funciones del Consejo Foral y de la Diputación.*

“Esta Sala tiene declarado en numerosas sentencias que *al Consejo Foral Administrativo de Navarra le corresponde una función esencialmente legislativa o normativa dentro de la competencia a él atribuida, mientras que a la Diputación compete una función de rango subordinado y referida a la aplicación y desarrollo de lo acordado por el Consejo Foral* todo ello según resulta del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, disposición pactada que adapta el Estatuto Municipal al régimen privativo de Navarra y que en su base 18 dispone: “Para garantizar la autonomía de los Ayuntamientos, la Diputación someterá al Consejo Administrativo de Navarra todos los Reglamentos, Ordenanzas o Acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal, siendo necesaria la aprobación del Consejo para que entren en vigor”; por otra parte, el Reglamento de Régimen Interior del Consejo, de 5 de febrero de 1949, en su artículo 2.º, dice también que el Consejo estará encargado de aprobar todos los Reglamentos, Ordenanzas y Acuerdos Generales, y el artículo 55-b) del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra regula cómo las agrupaciones forzosas para servicios facultativos que se establezcan para el cumplimiento de fines municipales, se sujetarán a las normas aprobadas por el Consejo Foral Administrativo, preceptos que distribuyen la competencia de los Organos máximos del Régimen Local Administrativo de Navarra.”

Como queda dicho, *el Consejo Foral Administrativo de Navarra es el Organo a quien corresponde la función normativa en el ámbito Local Administrativo de Navarra y la aprobación por el mismo de una disposición general concede a ésta fuerza de obligar, en consecuencia, se crea así el ordenamiento dentro del cual se mueve la Administración Local de esta Región, que vinculará a la Diputación Foral, a las entidades locales y al mismo Consejo, quien deberá atenerse a la normativa vigente en sus acuerdos. Mas como reside en ese Supremo Organo Foral dentro de su ámbito la facultad que hemos llamado normativa o legislativa, puede modificar los preceptos establecidos, dándoles una nueva estructuración cuando así se lo proponga, y entonces será preciso examinar en qué casos una disposición del Consejo deroga otra norma anterior, labor interpretativa que sin duda exige analizar el texto de la disposición derogatoria*" (Sentencia de 29 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.845).

C) *Licencias.*

1. *Cinematógrafos:*

— *Valor unificador de la instalación del Registro de Actividades molestas, insalubres y peligrosas.*

"Aunque es muy cierto que nuestro Ordenamiento jurídico regula y establece diversas licencias y aprobaciones que afectan o pueden afectar a la construcción, instalación y funcionamiento de un cinematógrafo, cuales son las de obras a que se refieren el artículo 165 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el artículo 114 del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos, aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 3 de mayo de 1935. la de instalación, que regula el Reglamento de Actividades mencionado, y las de apertura de establecimientos de la clase mencionada, que reglamentan el artículo 22 del texto aprobado por Decreto del Ministerio de la Gobernación de 17 de junio de 1955, y el artículo primero del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos antes citado, no aparece sea adecuado, aun sin recurrir a la normativa simplificadora contenida en el artículo 39 de la Ley de Proc. Adm., el tramitar y resolver todos los mencionados procedimientos, por cuanto dejando aparte aquellos que poseen una finalidad específica, pueden quedar absorbidos por aquel de ellos que presenta, al mismo tiempo unos caracteres unificadores de la actividad administrativa y una mayor amplitud o garantía para las posibilidades reguladas; en efecto, dejando aparte por el momento la autorización o aprobación de obras gubernativas del artículo 114 del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos y la de apertura que regula el artículo primero del mismo texto reglamentario, por cuanto será después cuando se trate de la coordinación del primero en la actividad municipal y por referirse el segundo a un momento posterior y prácticamente último de toda la actividad administrativa, que origina la aper-

tura de un cinematógrafo, preciso es convenir que *la licencia de instalación que regula el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y peligrosas absorbe y unifica las de obras y apertura que establecen por separado y para su cometido teleológico los artículos 165 de la Ley de Régimen del Suelo y 22, párrafo primero del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, ya que la dicha licencia abarca tanto la realización material de unas obras de instalación, a veces de gran envergadura y complicación, como la posibilidad de funcionamiento posterior, ya que considerarlo de otro modo originaría un grave rompimiento en los principios éticos que informan ese Ordenamiento, que, por otra parte, responde a una teleología específica de garantía de la libertad, integridad y tranquilidad personales; es más, la obtención de tal licencia, unificadora de las dos anteriormente mencionadas, hace inoperante el párrafo tercero del artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, por cuanto éste contempla en caso de duplicidad de licencias que la de instalación tratada hace desaparecer” (*Sentencia de 5 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.919*).

2. *De instalación y apertura: facultades para su concesión: coordinación.*

“Establecida la preferencia excluyente de la licencia de instalación mencionada, *preciso es examinar la coordinación del procedimiento para su obtención con el que, para la aprobación de las obras de construcción de nueva planta o reforma de cinematógrafos, establecen los artículos 110, 113 y 114 y la Disposición General del Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos, ya que tales normas, a virtud de lo dispuesto en el apartado número 24 del artículo 1.º del D. de 10 de octubre de 1958, relativo a procedimientos especiales en vigor, en relación con el apartado b) del artículo 40 de la Ley Jurisdiccional, ha de considerarse de plena aplicación; tales normas presentan la dificultad de no haber sido adaptadas a la normativa procedimental en vigor para la expedición de licencias, pero ella es en realidad tan sólo una dificultad tangencial que no impide en modo alguno el que la coordinación pueda establecerse; en efecto llegado el trámite de información de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, e incluso con anterioridad a él, ya que hay que tener en cuenta la obligación que al solicitante de la licencia impone el artículo 110 del Reglamento de Policía, tantas veces meritado, relativa a la presentación de un ejemplar del proyecto de cinematógrafo en el Gobierno Civil de la respectiva provincia, salvo que sea en Madrid, que deberá serlo en la Dirección General de Seguridad, con los tales organismos tienen perfecto conocimiento de lo que el solicitante pretende, ha de cumplirse el trámite que señala el párrafo primero del artículo 114 ya repetido, habida cuenta que éste no puede involucrarse con el que ha de evacuar la citada Comisión de Servicios Técnicos, porque el que a ésta corresponde y el del Reglamento de Policía tienen, además de una autoridad resolutive distinta, con efectos diferentes en el orden procesal --ver la posibilidad de impugnación in-*

dependiente que establece la disposición general del Reglamento de Policía, todavía no adaptado a la Ley de Procedimiento Administrativo—, una finalidad radicalmente distinta, pues mientras la actividad de la Comisión de Servicios Técnicos se halla encaminada a garantizar la seguridad, integridad y libertad de las personas que se hallan en el exterior del cinematógrafo, evitando sufran las consecuencias de su funcionamiento normal o anormal, así como las molestias o peligros que de ello puedan derivar, lo que el Reglamento de Policía atribuye a los excelentísimos señores Director General en Madrid y Gobernador Civil en las demás provincias, se halla encaminado a salvaguardar la seguridad e higiene de tales locales y de las personas que a ellos asisten, es decir, existen dos trámites procesal y teleológicamente distintos, y no una duplicidad de actuaciones, que son necesarios para que la actividad municipal dé otorgamiento de la licencia de instalación o de denegación, en su caso, a la que se refiere el párrafo segundo del artículo 33 del Reglamento de Actividades y el artículo 114 del de Policía de Espectáculos Públicos, pueda producirse con entera legalidad, habida cuenta que lo segundo, la denegación, sólo podrá tener como fundamento una de las siguientes circunstancias: a) que el Excmo. Sr. Director General de Seguridad o, en su caso, el Excmo. Sr. Gobernador Civil de la Provincia, haya denegado la aprobación al proyecto presentado por el solicitante, y b), que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos haya informado desfavorablemente al establecimiento del cinematógrafo; ello quiere decir que nunca debe de denegarse la licencia por meras razones urbanísticas en este trámite, ya que ello, caso de ser procedente, hubiera debido efectuarse en el límite inicial del expediente licenciatario a que hace referencia el número 1 del artículo 30 del Reglamento de Actividades Modestas” (Sentencia de 5 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.914).

D) *Haciendas Locales: derogación contractual del artículo 719 de la Ley de Régimen Local.*

(Sentencia de 27 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.928).

Vid. I, D).

XVII.—ACTIVIDAD SANCIONADORA.

A) *Faltas:*

— *En materia de Prensa.*

Vid. XII, Prensa, A) y B).

B) *Procedimiento sancionador:*

— *Principio de acusación. Función del pliego de cargos.*

“No enerva lo expuesto, lo alegado por el Abogado del Estado en la contestación a la demanda, de que los dos ocupantes de la vivienda no

tenían el concepto de huéspedes, y sí de claros subarrendados parciales regulado en el artículo 18 de la L. A. U., y al estar esto prohibido en la legislación de viviendas de protección social oficial quedaba probada la falta sancionada; y ello en razón de que en el actuado administrativo antecedente de esta 'litis', su origen descansa en una denuncia por tenencia de huéspedes, siendo el único cargo del correspondiente pliego de esta causa, y que el Ministerio de la Vivienda castiga por igual motivo; luego si esto es así, no es posible, cual pretende el representante de la Administración Pública, variar tal postura y transformarla en subarriendo parcial, ya que en sentencias entre otras de esta Sala de 12 de junio de 1961 se dispone *después de afirmarse que el pliego de cargos constituye una actuación formal encaminada a que la Administración fije y declare de modo estricto y categorice su posición acusatoria frente a autores de infracciones presuntamente sancionables, el que no puede el encartado ser objeto de sanción por otros motivos que los que figuren en el pliego de cargos*, y como aquí no hay otra causa que la tenencia de huéspedes, y esto no está defendido como falta de lo sustentado precedentemente, obliga una vez más a reconocer que la parte del acuerdo impugnado no puede mantenerse, ni tan siquiera sostenerse a base de subarriendo parcial" (*Sentencia de 14 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.017*).

XVIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A) *Notificación de los actos administrativos:*

— *Efectos de la notificación defectuosa.*

"Si bien es cierto que el hoy demandante, don José María P., no interpuso contra la Orden Ministerial que en este recurso impugna, el previo recurso administrativo de reposición, preceptivo, conforme a los artículos 52 y 53 de la Ley Jurisdiccional, sin embargo, es de tener en cuenta que en la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 30 de abril de 1968, notificada al accionante, se consignó la advertencia de que, "de no conformarse con la presente resolución, puede interponer contra la misma recurso contencioso-administrativo dentro del plazo de dos meses, a contar del día siguiente al del recibo de esta notificación", por lo que, siendo doctrina reiterada de este Tribunal Supremo consignada, entre otras, en la Sentencia de 30 de mayo de 1968, que no pueden producir perjuicios a los interesados los errores a que haya podido ser inducido por la Administración por una notificación defectuosa, ha de desestimarse la alegación de inadmisibilidad del recurso propuesta por el defensor de la Administración y entrar en el examen del fondo del mismo" (*Sentencia de 8 de noviembre de 1969, Sala 3.ª, Aranzadi 5.026*).

B) *Procedimientos especiales:*

1. *En el ámbito local: para requerir la entrega de una finca, terminando el contrato de arrendamiento de servicios.*

“Aun cuando el contrato litigioso sea arrendamiento de servicios, la actuación administrativa requiriendo a la demandante para entrega de la finca, tanto la resolución de la Alcaldía como el acuerdo de la Comisión Municipal Permanente, infringe varias normas de procedimiento, de observancia obligatoria. Es indudable que el contrato terminaba por simple transcurso del tiempo pactado, pero para recuperar el inmueble el Municipio precisaba de un acuerdo en tal sentido, legitimador de su ulterior actuación ejecutiva. No era suficiente un decreto de la Alcaldía, al amparo genérico del art. 116, párr. 2.º de la Ley de Régimen Local, sino que se precisaba una explícita y concreta declaración de caducidad, según dispone el art. 136 del Decreto de 17 de junio de 1955, aplicable también a los arrendamientos de servicios en virtud del art. 140, párr. 2.º, de la misma disposición, competencia además del Ayuntamiento Pleno. Y la forma de recuperar el inmueble no sería manifestación del desahucio administrativo, válido sólo para los bienes de dominio público y comunales, según el Decreto de 27 de mayo de 1955, sino el expediente previsto en el art. 137 del Reglamento de Servicios, pues la Corporación actuaba en razón al término de un arrendamiento de servicios. Ese sería el momento, con intervención del arrendatario, para fijar el valor de las instalaciones que posiblemente no debieran revertir sin indemnización al Municipio, dada la eventual interferencia de la inválida cláusula de preferencia en el alcance de las estipulaciones originarias” (Sentencia de 25 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.063).

2. *Para la declaración de ruina: trámite de audiencia.*

(Sentencia de 21 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.048).

Vid. XIV, Urbanismo, C).

3. *Para la liquidación de cuotas de la seguridad social:*

— *Actas de la Inspección: presunción legal de certeza* (Sentencias de 14 y 26 de noviembre de 1969, Salas 5.ª y 4.ª, respectivamente, Aranzadi 5.013 y 5.064), en las que se reitera la misma doctrina sentada en tantas otras sentencias de igual contenido, transcritas en los números anteriores de esta REVISTA).

XIX. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

— *Principio “solve et repete” en vía administrativa: en materia de multas de orden público basta con el depósito previo del tercio de su cuantía.*

“No es de estimar la pretensión del Defensor de la Administración de que se declare inadmisibile el presente recurso, porque los recurrentes

tan sólo depositaron el tercio del importe de la multa que les fue impuesta, porque todos los recurrentes fueron sancionados por el Gobierno Civil de Madrid, al amparo de lo dispuesto en los arts. 2.º, 18, 19, 22 y 23 de la Ley de Orden Público en su relación con el 26 y concordantes del Decreto de 18 de abril de 1952 y el 3.º del Decreto de 24 de diciembre de 1964, al vender leche a precios abusivos, y siendo esto así, y al haber consignado el tercio del importe de las multas para entablar los correspondientes recursos, sin que hayan ganado firmeza las resoluciones, es visto que se encuentran amparados por lo dispuesto en el art. 23 de dicha Ley, según viene declarando este Tribunal en varias resoluciones” (*Sentencia de 29 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Aranzadi 4.841*).

XXI. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) Principios inspiradores:

1. *Principio de buena fe y sus exigencias en el planteamiento del proceso.*

(*Sentencia de 25 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.063*).

Vid. II, Acto administrativo, B).

2. *Principio de economía procesal.*

“Si bien en el período de discusión escrita del debate el mencionado problema no fue planteado, en cambio lo ha alegado *in voce* la dirección jurídica de la Compañía accionante en el acto de la vista y objeto de controversia al ser contestado por el Defensor de la Administración en el mismo trámite, cuestión a la que accedió la Sala se discutiera no obstante la dicción del art. 79-1 de la Ley Jurisdiccional, lo que le ha relevado, en su caso, de tener que hacer uso del párr. 2.º del artículo 43, y en aplicación de un principio tan lógico y consagrado, como el de la economía procesal” (*Sentencia de 7 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.988*).

3. *Principio antiformalista.*

(*Sentencia de 24 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.823*).

Vid. XX, F), 3, a).

B) Naturaleza, extensión y límites de la Jurisdicción contenciosa:

1. *Naturaleza revisora.*

“Una nutrida y abundante jurisprudencia de este Tribunal, cuya doctrina aparece contenida, entre otras muchas, en las sentencias de su Sala Tercera, 26 de marzo de 1968; Sala Cuarta, 27 de marzo de 1965,

19 de octubre de 1966, 27 de septiembre de 1967 y 22 y 27 de marzo de 1968, y Sala Quinta, de 31 de enero, 10 de marzo y 26 de septiembre de 1967 y 2 de marzo de 1968, viene proclamando con reiteración y unidad de criterio que, *en armonía con el carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se considera a la misma con plena competencia para decidir los vicios o defectos formales que hayan podido cometerse en las actuaciones administrativas, atribución que no sólo le es conferida a virtud de alegaciones de parte, sino también de oficio*" (Sentencia de 10 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.572).

2. Cuestiones de índole laboral:

"Indudablemente el suministro de carbón a los empleados, productores y pensionistas es una mejora salarial en especie, dado que se trata de un complemento que aquéllos reciben por el mero hecho de figurar como tales en los registros de personal de las empresas dedicadas a la extracción de dicho mineral, como se desprende de la lectura del artículo 135 de la Ordenanza Laboral en las Industrias Hulleras, aprobado por Ordenes ministerial de 18 de mayo de 1964, en relación con los 1.º, 9.º, 22 y especialmente el 37 del texto refundido de la Ley de Contratos de Trabajo, aprobado por Decreto de 26 de enero de 1944; de ahí que la pretensión que la señora A. G. demandó en su calidad de pensionista y por creerse con derecho a ello, la planteada ante la *Jurisdicción laboral, única competente para conocer, resolver y ejecutar sus decisiones en los conflictos individuales que se promueven en la rama social del Derecho*, como reza el art. 1.º del texto refundido de la Lcy Procesal Laboral de 21 de abril de 1966, y como con reiteración y unanimidad viene sentando la doctrina jurisprudencial de esta Sala, entre otras, en sus Sentencias de 3 de mayo de 1963, 2 de mayo, 8, 15, 25 y 27 de junio de 1968, y cuya jurisdicción, según quedó expresado, declaró no haber lugar a su percibo.

Si bien el precitado art. 135 de la Orden ministerial de 18 de mayo de 1964, aprobatoria de la Ordenanza Laboral de las Industrias Hulleras es el que recoge tal mejora salarial y determina el alcance que desde el punto de vista subjetivo tiene, no quiere ello significar, que por el mero hecho de haberse levantado el acta por la Inspección de Trabajo y posteriores actuaciones ante la Delegación de Trabajo de León y la Dirección General de Ordenación del Trabajo, considerando infracción la actuación inspectora y sancionándola los dos órganos administrativos mencionados, al estimar que el suministro de carbón a la pensionista interesada era procedente conforme al precepto reseñado, otorgue competencia sobre la materia a la Administración y no a los Tribunales del orden laboral, pues lo que determina la atribución del conocimiento de la cuestión planteada con carácter excluyente a los segundos sobre la primera, es el carácter de conflicto individual de trabajo entre pensionistas y Empresa, el cual fue resuelto con anterioridad al acta declarando la improcedencia del aludido suministro; y como quiera que el acta y sanciones impuestas con posterioridad tiene su basamento en

ese preciso hecho, sometido por las disposiciones reseñadas en la fundamentación precedente a expresada Jurisdicción laboral, es incuestionable que no corresponde a la Administración ni por consecuencia a esta contencioso-administrativa, según el art. 2.º, a) de su Ley reguladora de 27 de diciembre de 1956; ahora bien, como el pronunciamiento decretado por los Organos del Ministerio de Trabajo aquí recurridos, resulta indebido al haberse dictado fuera de la órbita de su competencia, no por ello esta Jurisdicción contencioso-administrativa queda privada de ejercer su potestad declarativa respecto a si el acta es o no conforme con el Ordenamiento jurídico y en consecuencia perfilar, decidiendo que quien carecía de dicha competencia en la administración y por ende es ilegal y anulable su actuación al haberse inmiscuido en atribuciones que la Ley no le confiere; y así, además de las sentencias de la Sala anteriormente expuestas, son de obligada cita las de 4 de febrero y 17 de noviembre de 1960 y 25 de octubre de 1961, donde la doctrina anterior se sustenta (*Sentencia de 17 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.044*).

C) *Plazo de interposición:*

— *En el caso de resolución expresa posterior a los tres meses de la interposición de la alzada.*

(*Sentencia de 7 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.966*, que reitera la doctrina afirmada en muchas otras anteriores recogidas en los números precedentes de esta REVISTA).

D) *Legitimación activa:*

1. *Falta la misma en la Sección Económica del Sindicato:*

“Siguiendo, por consiguiente, las directrices jurisprudenciales reseñadas, forzoso será partir estableciendo que dicha doctrina arranca del carácter que en nuestra legislación social, desde el Fuero del Trabajo a las Leyes ordinarias de Unidad, Organización y Clasificación Profesional, se asigna bien a los Sindicatos Nacionales o Provinciales, según el radio a que extiendan su competencia nacional o provincial como Corporaciones de Derecho Público, reconocidos de modo exclusivo en la rama productora correspondiente, por integración de los elementos empresariales y productores que en ellas confluyen y a los que se encuadra en las denominadas secciones económicas y sociales del Sindicato Nacional o Provincial de que se trate, secciones que tienen cometidos específicos de representación interna de los peculiares intereses laborales a que responden, y de participación conjunta en las funciones propias del Sindicato como tal Corporación unitaria, entre las cuales está la de ostentar su personificación plenaria, sin admitir una pluralidad o división de representaciones en el ámbito extrasindical, al objeto de postular resoluciones enfrentadas a las normas imperativas que afectan a todo el Sindicato, ya se hayan elaborado en la esfera sindical

o excediendo de ella, pues tal pluralidad podría conducir en determinados casos a la situación absurda por contradictoria de los principios básicos sindicales, de que las dos secciones, económica y social, litigaran antagonicamente en cuanto al alcance y a la validez de algún aspecto de las regulaciones laborales aplicables a la actividad profesional determinante de la sindicación, de donde se sigue que tan sólo los Presidentes de los Sindicatos Nacionales o Provinciales, actuando en nombre de ellos, son —prescindiendo de toda actuación independiente de las secciones aludidas que carecen de ello— los que gozan de personalidad jurídica como representantes de tales Sindicatos que constituyen por lo expresado Corporaciones de derecho público que ha de entenderse constituida por la integración de una concepción orgánica unitaria de los muy diversos elementos cuya conjunción ha de dirigirse a una actividad del proceso económico en algún aspecto de la producción, mediante el logro de un consentimiento único; siendo secuela de lo expuesto que esas secciones, económica y social, de un Sindicato no tienen personalidad jurídica independiente al repetido Sindicato Nacional o Provincial al que se encuentran subordinadas, hasta el punto de estarles prohibido propugnar acciones judiciales que por lo argumentado sólo pertenecen al Presidente de esos organismos sindicales al asumir la representación de todos sus afiliados; acorde todo ello con lo estatuido en los arts. 3.º al 5.º de la Ley de 6 de diciembre de 1940, en conexión con la de 26 de enero anterior y Reglamento de Elecciones Sindicales aprobado por Orden de 19 de julio de 1960” (Sentencia de 6 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.958).

2. Concepto de interés directo.

“Si bien es cierto que en el expediente núm. 399, tramitado a instancia de don M. F. F., en solicitud de la concesión del servicio público regular de transportes de viajeros por carretera entre Tabuyo del Monte y León recayeron resoluciones de la Administración —Orden de 26 de agosto de 1965 y Acuerdo de la Dirección General de Transportes Terrestres de 12 de junio del mismo año— ordenando clausurar el expediente, sin embargo, como la sentencia de esta Sala de 25 de marzo de 1967, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el hoy accionante don M. F., anuló dichos actos administrativos por no ser ajustados a Derecho y mandó seguir el expediente núm. 399 incoado a instancia de aquél hasta la resolución definitiva que proceda, esta circunstancia de ser don M. F. solicitante de la línea Tabuyo del Monte-León, coincidente en Hospital con la de Benavides de Orbigo a Santa María del Páramo, configura la concurrencia en el señor F. F. del interés director legitimador de la actuación en esta vía jurisdiccional, conforme al ap. a), párr. 1.º del art. 28 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, pues en esta nueva normativa reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no se exige, como en Ordenamientos anteriores, la titularidad de un derecho subjetivo en el reclame para poder impetrar el auxilio jurisdiccional, sino que es suficiente un interés directo, con-

cepto que, conforme a la doctrina de este Tribunal Supremo —sentencias de 21 de junio de 1963 y 18 de marzo y 19 de diciembre de 1968—, no permite una interpretación restrictiva, por lo que ha de entenderse que exige un interés personal en el éxito de la pretensión deducida en la demanda contencioso-administrativa, ya porque representa al reclamante un beneficio material o jurídico efectivo, o porque, por el contrario, pudiera originarle un perjuicio la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo impugnado, sin que se deban volver a confundir —declaran las sentencias de 6 de julio de 1959 y 30 de marzo de 1961— los términos interés y derechos gramatical y jurídicamente diferenciados” (*Sentencia de 13 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.469*).

“De otra parte, se olvida la doctrina que, con relación al interés directo legitimador de la actuación procesal del accionante en esta vía jurisdiccional tiene establecida la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, al proclamar en las sentencias de 21 de junio de 1963, 18 de marzo y 19 de diciembre de 1968, entre otras, que el concepto de ‘interés directo’ no permite una interpretación restrictiva, por lo que ha de entenderse que lo que la Ley exige es un interés personal en el éxito de la pretensión deducida en la demanda contencioso-administrativa, ya porque represente para el reclamante un beneficio material o jurídico efectivo, o porque, por el contrario, pueda originarle un perjuicio la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo o disposición impugnada, por lo que no ofreciendo duda alguna que no puede ser indiferente para el Consejo Superior de los Colegios de Ingenieros Industriales la inclusión, dispuesta por el Decreto de 6 de julio de 1967, impugnado en este recurso jurisdiccional, entre los Técnicos de Grado Superior de los Ingenieros Electromecánicos del Instituto Católico de Artes e Industria (I. C. A. I.), es asimismo clara la concurrencia en dicho Organismo Corporativo Nacional, de un interés genuino y directo, legitimador de su actuación como accionante —legitimación activa— en el proceso contencioso-administrativo, que obliga a desestimar la primera de las alegaciones de inadmisibilidad propuestas por el Abogado del Estado y por la representación del Consejo Nacional de Ingenieros procedentes del I. C. A. I., en sus respectivos escritos de contestación a la demanda” (*Sentencia de 23 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.627*).

3. *Falta de legitimación y representación procesal: su subsanación: sentencia de Capuchinos de Sarriá.*

“En cuanto al tema de la alegación de inadmisibilidad, que éste se plantea por cuanto, a juicio de la representación de la Administración, en el poder que obra en autos, otorgado el día 8 de agosto de 1966 por el Reverendo Padre Fray Salvador de los Borgos, nacido Juan B. C., Superior Provincial de la Provincia de los Frailes Menores Capuchinos de Cataluña, no se hace constar que le otorgue en nombre de la Orden religiosa en cuya representación aparece actuando en el recurso, hasta

el punto de que el Notario autorizante no dé cumplimiento en la escritura de mandato a cuanto disponen los arts. 164, 165 y 166 del Reglamento notarial, con lo que resulta que tal poder, a título personal, es notoriamente insuficiente a los efectos de comparecencia y personación en juicio en el recurso contencioso-administrativo en que se trata de hacer acto de presencia en nombre de la Comunidad, según se invoca desde el escrito de interposición, y si bien al formular el señor Abogado del Estado en su contestación a la demanda, en escrito presentado en Secretaría el 8 de mayo de 1968, la alegación de inadmisibilidad fundada en *falta de legitimación "ad procesum"*, la constancia evidente de ello hizo que tan pronto como pudiera prepararse el otorgamiento de nueva escritura adornada de los requisitos necesarios para la legitimación en el concepto y representación en que se comparecía, y la nueva escritura de poder, fechada en Barcelona a 15 de junio de 1968, se presentó en 18 de junio de 1968, en autos, intentando así beneficiarse del plazo de diez días que señala el art. 129 de la Ley Jurisdiccional, mas sin tener en cuenta, a los efectos consiguientes, la doctrina repetidamente sentada por la Sala a través de ya plurales sentencias, en el sentido procesal de que *la aplicación del art. 129, núm. 1.º, no puede redimir la falta de legitimación existente al tiempo de la interposición del recurso, si no es dentro del plazo para hacerlo, y que, por tanto, la corrección o enmienda de la falta de legitimación sólo puede producir efecto dentro del plazo de los dos meses que para la interposición del recurso tasa estrictamente la Ley en su art. 58, y patente es que, notificada la resolución expresa en 12 de mayo de 1967, como fecha computable para el inicio del plazo de interposición, cuando advino el día 15 de junio de 1968 había pasado con exceso el plazo de dos meses para que, dentro de ellos, se completara en forma la legitimación del compareciente, en cuya misma tesis abundan las resoluciones de la Sala, en casos similares de defecto en la capacidad, al tiempo y durante el tiempo en que debió o pudo ejercitar la interposición del recurso contencioso-administrativo, entre otras las de la Sala 3.ª de este Tribunal Supremo de 4 de julio de 1966, expresa de que, "al amparo del artículo 129 de la Ley Jurisdiccional, núm. 2.º, no pueden consolidarse actuaciones practicadas con fecha anterior a la del otorgamiento del poder, ni utilizarlo pretendiendo validez o efecto retroactivo", ya que el alcance de la subsanación se refiere a la "no presentación del poder" en el momento en que había de producir el efecto procesal de su presencia, pero que "no permite confiar el mandato a virtud de escritura de fecha posterior a la iniciación", en cuyo mismo sentido abunda la sentencia de esta Sala de 29 de septiembre de 1966, diciendo que el plazo para recurrir es improrrogable y, por tanto, el otorgamiento de un poder posterior a la iniciación del recurso no puede convalidar los efectos del poder insuficiente, o las de 22 de diciembre de 1966 y 21 de diciembre de 1967, indicativas de que la comparecencia de los recurrentes ha de ir acompañada del poder de postulación, de tal suerte que la norma legal ordena de manera inequívoca que el apoderamiento tiene que ser*

anterior al día de presentación del escrito promotor del recurso, hasta el punto de que, de comparecer el interesado sin estar debidamente representado, se produce un defecto procesal incluido en la causa de inadmisibilidad del ap. b) del art. 82, "y en estas condiciones sólo cabe subsanación precisa a esa declaración de inadmisibilidad si intervienen en el litigio aquellas personas en la forma relatada a tenor de los artículos 33, núm. 1.º, y 57, núm. 2.º a), formulando nueva pretensión inicial, siempre que esta personación se haga dentro del plazo del artículo 58, núm. 1.º ó 2.º, si media el oportuno recurso de reposición, y número 3.º a), de no ser indispensable éste y comprendido por ello dentro de los dos meses contados a partir del día de la notificación pertinente" "operando en estas circunstancias otra motivación de inadmisibilidad comprendida en el ap. A) del mencionado art. 82"; a lo que cabe añadir el sentido paralelo de la doctrina a través de las sentencias de 17 de mayo de 1961, 23 de junio de 1962, 15 de diciembre de 1963, 6 de abril de 1963, 30 de mayo de 1963, 18 de enero de 1964, 21 de septiembre de 1964 y 11 de junio de 1965, y, como muy concreta y reciente, la de 21 de diciembre de 1967, expositiva de la doctrina de que "comparecer el interesado sin estar debidamente representado produce un defecto procesal sometido al régimen general de la disposición legal citada, incluido en causa de inadmisibilidad si intervienen en el litigio aquellas personas en la forma relatadas a tenor de los referidos artículos 33, 1.º, y 57, 2.º a), formulando nueva pretensión inicial, siempre que esta personación se haga efectiva dentro del plazo del art. 58, números 1 y 2", con lo que queda fijada la doctrina de la insuficiencia de subsanación del poder presentado con el escrito de personación si no se efectúa dentro del plazo tasado de la interposición del recurso, así como la imposibilidad de corrección "ad posteriolem" de este defecto presente y permanente durante el plazo de comparecencia y que afecta substancialmente a ésta, con lo que es vista la oportunidad procesal de declarar tal causa de inadmisibilidad con arreglo al art. 82, apartado f), de la Ley Jurisdiccional" (Sentencia de 15 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.040).

E) Representación y defensa de las partes:

— *El poder de representación subsiste con el cambio de la persona física titular del órgano que lo otorgó.*

"El recurso formulado por la Presidencia del Sindicato Nacional del Espectáculo contra la resolución ministerial que convalidó la convocatoria para elegir representantes en la Junta de Gobierno del Montepío de Toreros sin la intervención de la Organización Sindical, se alegó por el Abogado del Estado como primer motivo de oposición la inadmisibilidad del recurso al amparo de lo dispuesto en el ap. b) del art. 82 de la Ley de la Jurisdicción en relación con los arts. 27, 28 y 33 de la misma Ley, toda vez que la entidad demandante carece de legitimación para formular aquél, estando indebidamente representada por el Pro-

curador que postula con un poder otorgado en el año 1948, cuando era otra persona el titular de la Presidencia del Sindicato demandante, sin que, además, se haya oído a la Junta Central del propio Sindicato para la formulación del recurso; alegaciones que no deben prosperar, la primera, porque si la Asociación, a medio de su Presidente, otorgó la representación legal de aquélla a su Procurador, la misma representación debe subsistir mientras no sea revocada por la entidad, a medio del mismo Presidente u otro que le suceda, pues a quien representa y en nombre de quien postula el Procurador es al Sindicato y no a la persona de su Presidente, y en cuanto al segundo motivo de inadmisión, la Ley Sindical de 6 de diciembre de 1940 no obliga, en todo caso, a la audiencia previa de la Junta Central, y en el presente, en el que la actuación procesal no va dirigida a desconocer o atacar el interés de otra agrupación Sindical, sino a mantener el interés común y unidad sindical, ésta es una función primordial del Presidente del Sindicato; todo esto, aparte del reconocimiento de la legitimación que se observó en la vía gubernativa” (Sentencia de 9 de mayo de 1969, Sala 4.ª, Aranzadi 4.526).

— Régimen legal aplicable a las asociaciones de carácter civil constituidas para la defensa de intereses patrimoniales.

“En el campo amplio y variado de las formas asociativas, no siempre la distinción, de la que depende el régimen jurídico a aplicar, es nítida y, a este respecto, la doctrina y la jurisprudencia proporcionan una rica enseñanza, a la que, sin embargo, no es menester acudir en este recurso, porque la convergencia de intereses privados que llevó a asociarse a los que constituyeron la llamada “Sociedad Civil de propietarios de Portinyol” con la intención de obtener unas ventajas patrimoniales, representadas por el goce de unos servicios urbanos comunes (agua, alumbrado, alcantarillado, caminos, etc.), muestra que no es la Ley de 1964 —y sus textos reglamentarios— lo que debe regir la vida de aquélla, y aunque es cierto que la calificación asignada por los interesados a una asociación puede no ajustarse a la realidad, pues no es potestativo en aquéllas el calificar como perteneciente a una y otra forma asociativa la creada por su consentimiento, sino que su cualidad viene impuesta por su naturaleza, conforme a las leyes, la concreta finalidad de la llamada Sociedad de Portinyol la sitúa en el grupo de las civiles, excluidas del régimen de Registro, y, aunque llegara a negársele personalidad, su constitución como una comunidad caracterizada por ser el instrumento para la consecución de unos intereses comunes, de acuerdo con la relación asociativa existente entre los contratantes, permitiría su intervención en el proceso, como parte recurrente, actuando a nombre de la comunidad, quien, según las reglas sociales, tiene conferida su representación.

En apoyo de que el Presidente de la “Sociedad Civil de Proprietarios del Partinyol” puede intervenir en este recurso —actuando procesalmente por éste—, cabe invocar, además del art. 11 de la escritura

de constitución, que le atribuye la representación jurídica, el acuerdo de la Junta General, órgano supremo, que en 2 de octubre de 1965, según consta transcrito en el poder, facultó al Presidente para que actuara acudiendo a los procedimientos y recursos que estimara pertinentes a nombre de la indicada "sociedad"; y debe añadirse, para concluir este tema, que en el procedimiento municipal y (en este recurso jurisdiccional), la Administración demandada ha aceptado —plenamente— la personalidad y representación que ahora se niega por quien ayuda a defender el acto; lo que, ciertamente, no deja de tener interés, aunque la conducta del Ayuntamiento no condicione las defensas del que ha comparecido en el proceso para sostener un acuerdo que la faculta para el ejercicio de un derecho" (Sentencia de 29 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.059).

F) Objeto:

1. *Actos de la Administración Pública sujetos al derecho administrativo: no lo es la entrada de la fuerza pública en un Convento.*

"Independientemente de cuanto anteriormente queda expuesto, y en el ánimo de examinar el fatal planteamiento procesal de la "litis" a los efectos de su más explícita resolución jurisdiccional, se ofrece el examen de la naturaleza jurídica del acto administrativo recurrido, como el elemento objetivo del proceso, en el que se pretende textualmente una decisión jurisdiccional de ilegalidad del acto de entrada en el Convento de los Padres Capuchinos de Sarriá, el 11 de marzo de 1966, según dice el escrito de interposición, o, como perfecta coherencia procesal con la interposición, se dice en la súplica de la demanda "se declare que el acto de entrada de los Agentes de la Autoridad fue un acto ilegal y no conforme a derecho", de cuyo análisis se deduce que en términos propios del recurso contencioso-administrativo, falta una de las características fundamentales, puesto que la acción ejercitada no tiene por término un acto de la Administración sujeto al Derecho Administrativo respecto al cual se pida la declaración de no ser conforme a derecho, con la consiguiente anulación en su caso, ni tampoco el reconocimiento de una situación jurídica individualizada con arreglo al art. 28, números 1 y 2, sino que la pretensión se encamina a un acto extraño completamente a la naturaleza del proceso contencioso-administrativo, al dirigirse en una solicitud de declaración de principio o doctrina extraños al ámbito conciso de la naturaleza jurisdiccional correspondiente, puesto que inciden respecto a un acto administrativo inexistente, dado que toda pretensión en este proceso, de esta naturaleza jurisdiccional, ha de impugnar un acto concreto de la Administración pública que, además, esté sujeto al Derecho Administrativo, y no puede confundirse el acto administrativo, que constituye un complejo de actividad jurídica de la Administración, con el acto o actuación, o actos, que en el sentido material de hechos llevarán a cabo Agentes de la Autoridad, pero que no son actos sujetos al Derecho administrativo ni tienen su condición

normativa ni siquiera como hecho determinante o como mecánica objetiva de apreciación, porque únicamente las pretensiones fundadas en preceptos de carácter administrativo, y deducidos con ocasión de las relaciones jurídicas entre la Administración y otros sujetos pueden ser planteados ante la Jurisdicción, cuya naturaleza esencialmente revisora precisa del acto previo sujeto al derecho específico como una cuestión precisa de delimitación de normas, porque, como dice la sentencia de 16 de marzo de 1965, la jurisdicción carece de facultades para formular declaraciones, lo que constituye doctrina "sine qua non" y necesita una previa resolución de la Administración, en cuyo sentido coinciden las sentencias anteriores de 14 de noviembre y 20 de noviembre de 1964, de modo que es exigible en absoluto que la pretensión se refiera a un acto de la Administración sujeto al derecho administrativo y que no esté incurso en la excepción concreta que determina el ap. a) del art. 2.º de la Ley Jurisdiccional, tema el expuesto que viene a completar el cuadro de la inadmisibilidad de modo rotundo y, por lo que afecta al planteamiento substancial, en el que se penetra más allá del tema más simple del defecto de legitimación que por sí sólo constituye motivo pleno de apreciación positiva de la alegación de inadmisibilidad ejercitada" (Sentencia de 15 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 5.040).

2. Actos confirmatorios: fundamento de su inimpugnabilidad.

"Siendo incuestionable que los actos administrativos no pueden quedar indefinidamente expuestos al riesgo de una revisión por vía de recurso, sino que éstos tienen que presentarse en el plazo señalado en la Ley, por las exigencias del principio de seguridad jurídica, de ahí el mandato del art. 40-a) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción que excluye el recurso en relación con los actos que sean reproducción de otros anteriores que sean definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma, principio de la improrrogabilidad de los plazos para recurrir, puesto que bastaría que un interesado replantease a la Administración la cuestión ya resuelta para que al reiterar ésta su negativa se abriese una nueva oportunidad para recurrir, consideraciones aplicables al caso de autos, toda vez que la resolución del Ministerio de Educación y Ciencia de 23 de marzo de 1968 viene a ser confirmatoria de la Orden de 14 de junio de 1966, al denegar la solicitud del actor de 15 de enero de 1968 para que se anulase la mencionada Orden de 14 de junio de 1966, cuya petición fue presentada cuando ya había transcurrido más de un año de la publicación de esta última que, por tanto, al no haber sido recurrida en tiempo y forma, había adquirido firmeza" (Sentencia de 16 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.489).

3. Actos de mero trámite:

a) Susceptibles de impugnación contenciosa:

“Ofreciéndose mayor campo de examen y de construcción jurídica en cuanto al segundo extremo de la inadmisibilidad alegada también por la representación de la Administración, en cuanto el *acto administrativo que se impugna*, se dice que es simplemente *de trámite*, puesto que la expresión de la voluntad administrativa que contiene es sólo un acto procesal y, por consiguiente, no es definitivo para las partes que lo impugnan, lo que, de ser exacto, le situaría en el caso de inadmisibilidad que define el art. 82, ap. c) (actos no susceptibles de impugnación), en relación con el art. 37, ap. o), núm. 1.º (actos de trámite que no ponen término a la vía administrativa); *mas del examen de la resolución impugnada, como acto administrativo a contemplar por la Jurisdicción en este proceso, es obvio que no se da en ella tal circunstancia, pues ofrece objetiva y definitiva importancia en cuanto al efecto sustancial que produce respecto a toda la tramitación anterior y al derecho y salvaguardia de derechos de los administrados, por cuanto la propia tramitación, por virtud de la resolución dictada en reposición, al sufrir la retrocesión del proceso hasta un determinado punto o hito del mismo, que se fija en el momento de presentarse por el solicitante el escrito de 19 de junio de 1962, adquiere una presencia irreversible y cobra una fuerza definitiva, que si contiene vicios o defectos esenciales y da lugar a que el expediente y el acto carezcan de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o da lugar a la indefensión de los interesados, es determinante de la anulabilidad que, en tal aspecto, constituye el tema de la demanda, con lo que la pretensión se refiere a una materia que deja de ser mero trámite para cobrar substantividad jurídica propia, puesto que se refiere nada menos que a determinar los requisitos de publicidad que deben presidir la iniciación del expediente en materia de aguas minero-medicinales, con lo que es vista la pertinencia de no dar lugar a esta segunda invocación de inadmisibilidad, para penetrar en lo que constituye el planteamiento sustancial del litigio” (Sentencia de 18 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.587).*

“Esta causa de inadmisibilidad —no ser impugnabile el acto administrativo recurrido por ser sólo un acto trámite que ni directa ni indirectamente resuelve el fondo del problema planteado—, debe desestimarse, pues si bien a primera vista pudiese parecer así, es indudable que si el actor no recurriese de ese acto quedaría firme por consentida la calificación de la Comisión Delegada y con arreglo a ella se adjudicarían las viviendas del Patronato, con lo que, de manera definitiva, quedaría resuelto este problema, por lo que, y teniendo en cuenta lo manifestado por el legislador en el ap. I de la Exposición de Motivos de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, referente a que los preceptos de la Ley tienden a evitar interpretaciones formalistas conducentes a la inadmisión de los recursos en pugna con la justicia, con el verdadero interés público y del fundamento básico de toda organización política,

se hace forzoso rechazar la alegación previa planteada y entrar a conocer del fondo del asunto litigioso por haber aceptado el actor expresamente la reducción del punto por su madre política" (*Sentencia de 24 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.823*).

"El Abogado del Estado se opuso a la admisión del recurso con base en el ap. c) del art. 82, en relación con el 37, ambos de la Ley de la Jurisdicción, ya que, según su criterio, *la resolución recurrida no decide directa ni indirectamente ninguna cuestión de fondo, sino que se limita a señalar un trámite*, cual es la forma de solicitar la Calificación Provisional de Viviendas de Renta Limitada; mas esto no es así y por eso la alegación *no puede prosperar, porque la resolución impugnada*, por la que se concede al recurrente un plazo de treinta días para que su solicitud de construcción de viviendas de Renta Limitada del Grupo Primero la adaptara a la forma que dispone la Orden de 26 de mayo de 1965, *es una resolución que limita y vence el ámbito de beneficios que se podían solicitar con anterioridad a la expresada Orden, por lo que es visto que la alegación de inadmisibilidad se asienta en un supuesto que es precisamente lo que constituye la cuestión de fondo del pleito, y pretende eludir el examen del contenido del recurso que estriba en determinar si, con la apariencia de una mera ordenación de un trámite, se lesionan derechos que el recurrente pretende adquiridos con anterioridad a la Orden de 26 de mayo de 1965*" (*Sentencia de 24 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.831*).

b) *No susceptibles de impugnación contenciosa:*

"En el conjunto de formalidades arbitradas con el doble designio de garantizar los derechos particulares y lograr orden y acierto en la resolución administrativa, *la información es un acto de trámite mediante el cual se hacen públicos la existencia y objeto de un expediente, concediendo un plazo para que puedan formularse observaciones*, acto de trámite y observaciones que, como integrantes del procedimiento de elaboración del acto definitivo, deberán enjuiciarse cuando este acto se recurra, más no independientemente, porque se opone a ello el texto del art. 82, ap. c), y, en relación con él, el art. 37, los dos de la Ley Jurisdiccional; y es en aplicación de estos principios que debe sostenerse, frente a lo postulado por el recurrente en el recurso 608 de 1966, que por el juego de la acumulación sigue un tratamiento procesal unitario con el recurso 20 de 1967, que abierta la información pública que estatuye el art. 30, núm. 2, ap. a), del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y concurrente a ella "Urbanizadora V., S. A.", no debió impugnar jurisdiccionalmente la que reputó desestimación presunta a su oposición al otorgamiento de la licencia pedida por el señor P. L., sino, como posteriormente ha hecho, el acto definitivo de otorgamiento de la licencia, aunque, ciertamente, a esta conducta procesal del recurrente pudo ser inducido por la actitud de la Administración que, incumpliendo lo que dispone el artícu-

lo 312 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones, no ha notificado a aquél los actos —de trámite y definitivo— recaídos en el procedimiento” (*Sentencia de 30 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.847*).

G) *Cuestiones de admisibilidad:*

1. *Resolución expresa tardía equivalente de la tácita: no es necesario ampliar el recurso.*

“No pueden acogerse los motivos de inadmisión opuestos por el señor Abogado del Estado, por cuanto: a) En orden a los fundados en los apartados c) y d) del art. 82 de la Ley Jurisdiccional, relativos al recurso acumulado núm. 5.709 interpuesto por don Juan L. M., es lo cierto que éste solicitó que se le reconociera el ascenso al empleo de Teniente Coronel con la antigüedad de 31 de diciembre de 1966, y al no ser tal petición resuelta, transcurridos los tres meses, denunció la mora y ante el silencio administrativo y después de otros tres meses entabló el recurso jurisdiccional con fecha 6 de julio de 1967, y si bien el 26 de junio anterior recayó decisión expresa dimanante del Ministerio del Aire, no le fue notificada al interesado hasta el 20 de julio del meritado año; resolución expresa coincidente en un todo con la presunta —es decir, desestimatoria—, y es visto que *una reiterada jurisprudencia viene proclamando que no es preciso ampliar el recurso entablado contra la desestimación tácita a la resolución expresa si entre ambas, como acaece en el caso enjuiciado, existe absoluta ecuación; pues entonces el último acto decisorio es meramente confirmativo del presunto*” (*Sentencia de 9 de octubre de 1969, Sala 5.ª, Ar. 4.498*).

2. *Resolución expresa tardía distinta de la tácita: es necesario ampliar el recurso.*

Visto cuanto antes se consigna, es obvio que el acto administrativo expreso del Ministerio de la Gobernación, aun cuando extemporáneo, es válido y por ello, al modificar el acto recurrido dejó sin efecto este último y la presunta desestimación del recurso, siendo obligatorio impugnar la resolución expresa —única vigente—, bien directamente o mediante la ampliación prevista en el art. 46 de la Ley Jurisdiccional, pues como dejó sentado la jurisprudencia de este Tribunal, si no se lleva a cabo tal ampliación se incide en el supuesto que contempla el apartado c) del art. 82 de la Ley Jurisdiccional (sentencias de 29 de marzo de 1965, 7, 10 y 27 de enero de 1966, y 7 de febrero y 30 de diciembre de 1967) (*Sentencia de 10 de octubre de 1969, Sala 5.ª, Ar. 4.499*).

H) *Apelación:*

— *Recurso de apelación ordinaria: acumulación: inadmisión por razón de cuantía.*

La Ley rectora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al regular, en el Capítulo IV del Título III la cuantía del recurso, con referencia al supuesto, que en el presente caso concurre, de acumulación de autos, dispone en el art. 50, párr. 3, que vendrá determinada por el valor de las pretensiones objeto de aquélla, pero —añade en su inciso final— que no comunicará a las de cuantía inferior la posibilidad de apelación, norma esta última cuya observancia proclama la doctrina de este Tribunal Supremo en las sentencias de 13 octubre de 1962 y 7 de noviembre de 1966, entre otras, declarando que, si bien los recursos acumulados han de ser resueltos en una sola sentencia, no genera frente a las distintas liquidaciones un solo recurso, sino que subsiste su individualización, ligada indiscutiblemente al acto administrativo de que procede, y que engendró, en cada caso, una relación jurídico-tributaria distinta y autónoma, que conserva su originaria cuantía” (*Sentencia de 27 de octubre de 1969, Sala 3.ª, Ar. 4.827*).

I) *Costas: imposición por temeridad.*

“Como tales circunstancias propias y personales son perfectamente conocidas del recurrente, quien con el recurso ahora formalizado trata tan sólo de involucrar las cosas para obtener, como ha obtenido, un nuevo expediente sobre los mismos hechos ya resueltos en su oportunidad, obligado es apreciar en el mismo su patente temeridad, ya estimada en la sentencia referida de 24 de septiembre de 1968, con su consecuencia, la legal imposición de costas que determina el art. 131 de la Ley de Jurisdicción” (*Sentencia de 4 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.571*).

XXI. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

A) *Doctrina general.*

“Al examinar la responsabilidad civil de la Administración, ya tenga origen en el incumplimiento de contratos, ya en una actividad extracontractual, ya se deba esta última a malicia o culpa de sus Organos o funcionarios, o simplemente al mero funcionamiento —normal o anormal— de los servicios públicos, tiene un generoso tratamiento en nuestro Ordenamiento Jurídico, como puede deducirse de la lectura de los artículos 405 y 406 de la Ley de Régimen Local, en relación con el 377 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, así como de los 120 y 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con el 133 de su Reglamento, y del ar-

título 40 de la Ley de Régimen Jurídico del Estado, todos los cuales nos presentan como culminación de un proceso evolutivo en esa materia, *la posibilidad de que, en todo caso en que se produzcan daños consecuencia de aquella actividad administrativa, la propia Administración responderá directamente ante el perjudicado*, evitándose dilaciones existentes en etapas jurídicas hoy superadas: *presentándonos también la posibilidad de una amplia base de responsabilidades, haciendo recaer la misma no sólo en los supuestos de una probada culpabilidad de sus agentes, sino también en casos en que el origen de los daños escape a tal conducta; pero toda esta concepción generosa tiene un límite, que, aunque ya estaba latente en disposiciones anteriores, se pone de manifiesto en forma clara y contundente en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, según el que, en los casos en que los daños tuvieran origen en causa de fuerza mayor, aquella obligación de responder es inexistente*. precepto que tiene su antecedente en el art. 1.105 del Código Civil, aplicable —a virtud de lo dispuesto en el art. 16 de ese mismo Cuerpo legal— a situaciones nacidas ya antes de la mencionada Ley de Régimen Jurídico, a la actividad demandada de cualquier esfera administrativa” (*Sentencia de 23 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.829*).

B) *Excepciones a la misma: inexistencia de fuerza mayor.*

“*El concepto de fuerza mayor queda perfectamente delimitado en las sentencias de este Tribunal de 2 de enero de 1945, 30 de enero de 1954 y 15 de febrero de 1968, como aquel suceso que está fuera del círculo de actuación del obligado, que no hubiera podido preverse o que, previsto, fuera inevitable, que haya causado un daño directo y material, que exceda visiblemente los accidentes propios del curso normal de la vida por la importancia y trascendencia de su manifestación; doctrina que, aplicada al caso de autos, hace ver que, aunque sobre la Villa de Ejea de los Caballeros, en los días del 26 al 29 de septiembre de 1966, se sucedieron las tormentas con precipitaciones que alcanzaron ocho litros y medio por metro cuadrado, y en los 1, 3, 4, 7 y 8 de octubre siguiente llegaron a precipitar hasta 58,4 litros, también por metro cuadrado, no es de estimar que el taponamiento de la cañería de desagüe que produjo los daños al recurrente procediere de fuerza mayor, cuando está acreditado que éstos se causaron por el taponamiento de las aguas de la cañería del Ayuntamiento en la madrugada del día 4 al 5 de este último mes, y queda acreditado por la certificación del Servicio Meteorológico Nacional de 20 de mayo de 1967, obrante en el recurso, que el día 5 de ese mes de octubre no se observó ni recogió precipitación alguna y que desde las cero horas del día 3 y las veinticuatro horas del día 4 anteriores se recogió una precipitación total de 30,6 milímetros, de la cual 27,2 milímetros corresponden a la noche del día 3 al 4; por otra parte, esta cañería no es nueva y desde que se instaló han caído sobre la Villa numerosas tormentas, sin que se haya producido acciden-*

te alguno, lo que pone de relieve que *el taponamiento que causó los daños obedece a falta de limpieza o a otras causas ajenas a la de fuerza mayor pretendida, que el Ayuntamiento no ha podido probar, y que, por tanto, no le libera de la obligación de indemnizar, conforme a lo que se previene en el núm. 2.º del art. 406 de la Ley de Régimen Local y del art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*” (Sentencia de 23 de octubre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.829).

C) *Indemnización procedente por demora en el pago de cantidad derivada de un contrato de la Administración.*

“La resolución recurrida, y por lo que hace a los términos de planteamiento de la primera cuestión de fondo, ya reconoce que ha existido, por parte de la Administración, un incumplimiento contractual, hecho que no sólo viene demostrado plenamente, sino que, además, está aceptado por el acto administrativo objeto del recurso, y así el punto de examen se reduce a *determinar si basta con el reconocimiento del interés legal de la demora en el pago, como apunta el Acto administrativo que reconoce sólo el interés legal del 4 por 100, con apoyo en el artículo 1.108 del Código civil, o si, como pide, la indemnización ha de alcanzar al importe real de los perjuicios derivados de esa demora, concretado, con determinación exacta, en los gastos bancarios propios de la necesaria continuación o prolongación de los créditos de financiación a los que tuvo que hacer frente el demandante, siempre partiendo, para mayor y sustancial fortaleza de las argumentaciones, de que tal modalidad expresa se fijaba en la fórmula del contrato de que la financiación se hiciera a través de la apertura de créditos bancarios, como expresamente prevista, y, por tanto, guarda una relación de consecuencia lógica con el incumplimiento del mismo en los términos de su correcto planteamiento, a cuyo tema, y como dice el Consejo de Estado en el informe que este alto Cuerpo emitió en relación con este asunto, antes de dictarse la resolución administrativa en alzada, es evidente la obligación de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes de asumir la consecuencia de su mora y sufragar las partidas puestas a su cargo en los respectivos contratos, incrementado en perjuicio del demandante exclusivamente, por el retraso de aquel Órgano en el examen de documentos y liquidación final del importe, ya que todo ello deriva de los propios; la situación de reciprocidad contractual quedó alterada por una omisión unilateral que ocasionaba un quebranto a la parte, de imposible acaecimiento si se hubiera consumado el supuesto de abono preestablecido dentro del plazo de liquidación presentada, por lo que es evidente el deber de resarcimiento a cargo de la Administración”; sin que se trate “de una gratuita alegación ligada a un cálculo hipotético sobre lucro cesante... , sino de realidad de un desembolso que la Administración no ha desconocido y... que hubo de ser soportada allende el deber contractual...”; por lo que “partiendo no del supuesto que para supuestos diferenciales establece el art. 40 de la Ley de Ré-*

gimen Jurídico de la Administración del Estado, sino del que, por reenvío del art. 60 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda enuncia el art. 1.101 del Código Civil, el montante de la indemnización compensativa, no puede fijarse: deriva del tope fijado en el art. 1.108 (en relación con el 278 del Código de Comercio), que para el supuesto general de la mora arbitra un módulo de convencional estimación de daños y perjuicios no evaluados de otra manera, a saber, el interés legal del dinero, *porque en el caso de autos el quebranto invocado no es un perjuicio incalculable por retraso en el cobro, sino que está numéricamente determinado por el reembolso de las sumas abonadas al Banco con exceso de lo contractualmente imprevisible en virtud de la combinación de efectos de la improcedente dilación de la Comisaria General y del mecanismo de financiación autorizado por el contrato de suministro, todo ello dentro de la amplitud de supuestos que recoge el art. 1.107 del Código civil*", doctrina en cuyo mismo sentido se pronuncia la sentencia de 15 de junio de 1967, al exigir, no por obligación derivada del art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico, sino por el deber —aplicable a los contratos en los contratos anteriores a la vigente Ley de 8 de abril de 1965, por reenvío del art. 65 de la Ley de 1.º de julio de 1911, modificada en 20 de diciembre de 1952— de satisfacer, conforme al art. 1.101 del Código Civil, el importe completo de cualquier indemnización compensatoria originada por el quebrantamiento del equilibrio de prestaciones y cargas cuyo importe no puede encerrarse en el tope de los arts. 1.108 del Código Civil y 278 del Código de Comercio. ", estimativo del interés legal del dinero, " porque en el caso de autos el quebranto no es un perjuicio incalculable", "sino que está determinado numéricamente por el reembolso de las sumas que en cada caso las Sociedades abonaron a los Bancos, con lo que queda en definitiva expuesta la tesis sostenida a través de la doctrina y su aplicación procedente en relación con el caso a que se refiere la presente resolución, puesto que, en definitiva, nada autoriza a concluir que la Administración pueda sustraerse, a falta de precepto específico o de pacto expreso, a las obligaciones que le correspondan como deudora en los contratos que celebre, con lo que la antigua doctrina de la irresponsabilidad se ha hecho insostenible con arreglo a los arts. 405 y 406 de la Ley de Administración Local, del 92 de la Ley de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1963, del art. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y del art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico" (*Sentencia de 5 de noviembre de 1969, Sala 4.ª, Ar. 4.915*).

Juan PRATS

