

II.—NOTAS

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) *Normas escritas*: 1. Jerarquía. 2. Retroactividad. 3. Reglamentos de régimen interior. B) *Principios*: 1. Del interés público general. 2. De los actos propios. 3. "Rebus sic stantibus". 4. De la buena fe en las relaciones administrativas. 5. De igualdad ante la ley. 6. De economía procesal.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) *Contenido, causa y fin*. B) *Clases*: 1. Actos de mero trámite. 2. Actos discrecionales. C) *Notificación*: 1. Recepción por el interesado posterior a la fecha del recibí del certificado postal. 2. Notificaciones defectuosas. D) *Invalidez*: 1. Nulidad. 2. Anulabilidad. 3. Vicios de forma que no producen anulación.—III. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: A) *De las Corporaciones locales*: 1. Concurso. 2. Compra de agua potable para abastecimiento de poblaciones. B) *De los organismos autónomos*.—IV. MONTES: *Catálogo de montes públicos*: improcedencia de inclusión en el mismo de declaraciones de propiedad.—V. VIVIENDA: *De renta limitada*: sanción improcedente por percibo de cantidades a cuenta.—VI. TRABAJO: A) *Norma de obligado cumplimiento de los convenios colectivos*: 1. Contenido. 2. Retroactividad. B) *Reglamentos de régimen interior*: naturaleza jurídica.—VII. TRANSPORTES: *Urbanos*: delimitación de las competencias municipal y de la Administración Central.—VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: A) *Marcas*: productos de naturaleza y aplicación análogas: similitud existente. B) *Nombre comercial*: coincidencia de apellidos y diversidad de actividades sociales. C) *Procedimiento de inscripción*: nulidad de resolución denegatoria viciada de incongruencia.—IX. ACTIVIDAD SANCIONADORA: A) *Faltas*: 1. En materia de orden público. 2. En materia de viviendas de renta limitada. B) *Procedimiento*: 1. En materia de orden público: requisito del previo pago. 2. En materia de viviendas de protección oficial: el requisito del previo pago.—X. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A) *Jurado provincial de expropiación*: 1. Carácter de sus acuerdos. 2. Necesidad de motivación de sus resoluciones. 3. Constitución defectuosa que no produce anulación del acuerdo. B) *Justiprecio*: 1. Doctrina general. 2. De arrendamiento de local de negocio. C) *Procedimiento general*: 1. Inaplicación del principio "rebus sic stantibus". 2. Reversión de bienes y derechos: falta de audiencia del interesado. D) *Expropiaciones especiales*: 1. Urbanísticas: valor comercial. 2. Traslado de poblaciones.—XI. URBANISMO: A) *Planes*: su aprobación inicial por las Corporaciones locales. B) *Licencias de construcción*: 1. Naturaleza jurídica y revocación. 2. Doctrina general acerca de su otorgamiento. 3. Revocación de oficio so pretexto de error en la concesión. 4. Derecho a edificar: suspensión por la vía cautelar del artículo 22 de la Ley del Suelo. C) *Solares e inmuebles de edificación forzosa*: solicitud de inscripción. D) *Acción pública*: Doctrina general. E) *Expropiaciones urbanísticas*: valor comercial.—XII. RÉGIMEN LOCAL: A) *Competencia municipal*: en materia de transporte. B) *Potestad reglamentaria de los entes locales*: 1. Límites de la potestad reglamentaria municipal. 2. Suspensión por Gobernador civil: plazo perentorio para su ejercicio. C) *Regímenes especiales de Madrid y Barcelona*: los reglamentos y ordenanzas locales deben respetar el ordenamiento jurídico general vigen-

te.—XIII. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: Comisaría de Abastecimientos y Transportes: personalidad jurídica: concepto fundamental de Administración del Estado.—XIV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: A) *Mora de la Administración*: Silencio administrativo y necesidad de previa denuncia de la mora. B) *Revocación de oficio*: 1. De actos declarativos de derecho: Doctrina general. 2. Rectificación de errores materiales. 3. Declaración de lesividad: principio de los actos propios. 4. Revocación de concesión de licencia municipal de construcción so pretexto de otorgamiento erróneo. 5. Falta de legitimación de la Administración central en declaración de lesividad de acuerdo dictado por Jurado provincial de expropiación promovida por un organismo autónomo. C) *Procedimientos especiales*: 1. Para la reversión de bienes y derechos expropiados. 2. Procedimiento sancionador en materia de viviendas de protección oficial.—XV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: A) *En general*: resolución afectada de incongruencia productora de nulidad. B) *Recurso de alzada*: caracterización general.—XVI. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A) *Naturaleza, extensión y límites*: 1. Principio espiritualista informador y desde el que se debe interpretar la LJ. 2. Naturaleza revisora de la jurisdicción contenciosa. 3. El principio de congruencia procesal y los límites de las facultades jurisdiccionales. 4. Cuestiones de índole laboral. B) *Legitimación activa*: 1. Para accionar en nombre de un ente colectivo. 2. Su falta en las entidades corporativas para impugnar actos administrativos concretos. C) *Representación procesal*: menor de edad que alcanza la mayoría antes de la formulación de la demanda. D) *Plazo de interposición: cómputo*: 1. Doctrina general. 2. En caso de notificación irregular. E) *Objeto: actos no impugnables*: 1. Actos reproducción de otros anteriores consentidos y firmes. 2. Actos expresamente excluidos de la vía contenciosa por una ley. 3. Acto administrativo inexistente. F) *Cuestiones de admisibilidad*: 1. Excepción de cosa juzgada. 2. Falta de ampliación formal a posterior resolución reformadora de la tácita impugnada. G) *Requisito del previo pago*. H) *Motivos de impugnación*: 1. Abuso de derecho. 2. Desviación de poder. I) *Prueba*: presunción de hecho. J) *Recurso de apelación ordinaria*: improcedencia de reproducción por la parte apelada de pretensiones no acogidas en sentencia y de formulación de otras nuevas. K) *Recurso de apelación extraordinaria*: exigencia de que la sentencia apelada sea, a la vez, dañosa y errónea. L) *Recurso extraordinario de revisión del art. 102*: documentos desconocidos. LL) *Ejecución de sentencias*.

I. FUENTES

A) *Normas escritas.*

1. *Jerarquía.*

Prioridad del principio del interés público general.

“Aceptando que por la jerarquía de las normas, una Orden no puede modificar ni un Reglamento y mucho menos una Ley, en el caso presente no puede decirse sin incurrir en error, que al haberse invocado en la resolución recurrida, como razonamiento, lo dispuesto en la Orden circular 218 de 1969 y en la O. de 9 noviembre 1968, con ello se haya infringido el principio de la jerarquía de las normas, porque toda la legislación sobre Policía y conservación de carreteras, tiene que estar asentada, y de hecho lo está, en dos principios fundamentales; la fluidez del tráfico y la seguridad de los usuarios, y como en estos últimos años nuestro país ha sufrido ese abrumador incremento de vehículos automóviles,

que lleva como secuela la aterradora estadística de accidentes en carretera que hoy padecemos, para evitar tales accidentes o por lo menos disminuirlos, la Administración se decidió a invertir ingentes cantidades de numerario, construyendo autopistas, variantes de carretera, supresión de pasos peligrosos, dulcificación de curvas pronunciadas y ensanchamiento de las viales, y es lógico, natural y legal, que la Administración, en defensa del interés público que le está encomendado específicamente, adopte las medidas necesarias para evitar que todos los esfuerzos técnicos, laborales y económicos realizados con esa finalidad puedan verse anulados, simplemente porque un Reglamento de CAMPSA pueda permitir el traslado de una gasolinera, instalada en carretera, que por variante de la misma quedó al margen del tráfico general, a un sitio próximo, porque esta disposición, así como las demás que en la demanda se citan, necesariamente han de entenderse en el sentido de que con la nueva instalación no se cause trastorno o peligro al tráfico viario, ya que entender otra cosa es inadmisibile, por inhumano, por cuyas razones es visto que con esas Ordenes o sin ellas, no se ha infringido el principio de jerarquía de las normas, puesto que sólo vienen a ratificar la principal misión de la Administración, que es atender al interés público general, usando de las facultades discrecionales que la legislación le concede.” (Sentencia de 7 de mayo de 1971, Sala 3.ª, Ar. 2.439.)

Reglamentos de la Administración central y reglamentos de las administraciones locales:

Vid. XII, B), 2, Ar. 2.178.

Vid. XII, C), Ar. 2.424.

2. *Retroactividad: de las normas de obligado cumplimiento en los convenios colectivos.*

Vid. VI, A), 2, Ar. 2.528.

3. *Reglamentos de régimen interior: naturaleza jurídica.*

Vid. VI, B), Ar. 2.340.

B) *Principios.*

1. *Del interés público general.*

Vid. I, A), 1, Ar. 2.439.

2. *De los actos propios.*

Vid. III, B), Ar. 2.239.

3. *“Rebus sic stantibus”.*

Vid. X, C), 1, Ar. 2.757.

4. *De la buena fe en las relaciones administrativas.*

Vid. II, C), 1, Ar. 2.421.

5. *De igualdad ante la ley.*

“... y por lo que al principio de igualdad atañe, recogido más positivamente en el art. 2.º del Reglamento de Servicios, es improcedente su invocación en esta litis, por cuanto se le convierte en subproducto de comparación entre la estrecha particular que quedará entre los dos edificios de que se habla en esta litis, si continúa la construcción del referido a la licencia impugnada, y todas las demás calles que irradian aquella zona, que miden, según el recurrente, un mínimo de 12 metros, existiendo numerosas razones más, entre otras las siguientes: a) el principio de igualdad ante la ley, por tener un carácter eminentemente programático y aleccionador para los administradores y encontrar su raíz más en el campo ético-jurídico que en el jurídico-positivo, parece evocar la necesidad de confrontar situaciones personales individualizadas, de las que se desprende por vía comparativa un menosprecio o desdén para uno de los dos elementos de la comparación; b) su aplicación a ultranza habría de desembocar en un proceso de reformas y contrarreformas que serían tan ilimitadas como infinitas pueden ser las apreciaciones subjetivas de cada uno de los administrados; c) tal principio, de carácter subjetivo corrector, en ningún caso podría modificar las condiciones objetivas en que descansan las Ordenanzas planificadoras de las ciudades.”
(*Sentencia de 15 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.214.*)

6. *De economía procesal.*

Vid. II, B), 1, Ar. 3.112.

Vid. II, D), 2, Ar. 2.241.

II. ACTO ADMINISTRATIVO

A) *Contenido, causa y fin: doctrina general.*

Vid. XIV, B), 4, Ar. 2.950.

B) *Clases.*

1. *Actos de mero trámite.*

“Hace referencia la primera a la interposición simultánea del recurso de reposición al mismo tiempo que este contencioso-administrativo, lo cual supone, con arreglo a una reiterada doctrina cuya notoriedad re-

leva de la cita individualizada de las numerosas sentencias que la proclaman, que *no es dable impugnar en la vía administrativa una Resolución del mismo carácter recurriéndola en esta jurisdiccional*, ya que ello puede acarrear la existencia de una sentencia en la última que coincida con la Resolución que se dicte en la primera, haciendo innecesaria la utilización de esta jurisdicción; así cuando los recurrentes interponen el recurso de reposición contra la Resolución del señor Ministro de la Vivienda de 11 abril 1969 no es correcto procesalmente acudir a esta jurisdicción contencioso-administrativa el 17 julio del mismo año, cuando está vivo aún el plazo que la Administración tiene para resolver la reposición intentada que se inició el 26 junio 1969 contra aquella Resolución que se notificó a los recurrentes el 27 de mayo siguiente, ni siquiera argumentando que tal recurso de reposición era potestativo, ya que al interponerle era lógica jurídica y físicamente conceder a la Administración el plazo del mes establecido para dar solución a dicho recurso, haciendo totalmente inoperante el contencioso interpuesto en el tiempo que aquella debía resolver.

La segunda causa de inadmisibilidad se refiere a la falta de idoneidad del acto administrativo recurrido, constituido por la Resolución ministerial de 11 abril 1969, resolviendo en alzada la de la Dir. Gral. de la Vivienda de 16 julio 1968 que acordó el archivo de las diligencias instruidas por inexistencia de responsabilidad de los denunciados, hoy recurrentes, pues con arreglo al art. 37 de la Ley de la Jurisdicción *no es acto definitivo, ni de trámite que resuelva el fondo de ningún asunto, y, por lo tanto, susceptible de recurso contencioso-administrativo, ya que nada soluciona en definitiva que se siga expediente sancionador contra los recurrentes por supuestas infracciones en la construcción de las viviendas de que son promotores o que no se siga; lo definitivo será que haya o no lugar a tales sanciones y esto es lo que todavía la Administración Pública no ha resuelto ni resolverá con el acto que hoy intenta recurrirse.*

Por ello la Resolución recurrida es inadmisibile con arreglo al ap. c) del art. 82 de la Ley de la Jurisdicción, pues el acto que se intenta combatir no es susceptible de impugnación por lo dispuesto en el art. 37 de la misma; en cuanto a la primera causa de inadmisibilidad, porque no es firme, toda vez que se encuentra pendiente del recurso de reposición potestativo que interpusieron los recurrentes ni definitivo porque no resuelve el fondo del problema planteado por los propios interesados que lo suscitan, ya que a ellos les afectará en definitiva las sanciones que en su día y en su caso les pueda imponer la Administración, pero no que ésta siga procedimiento adecuado para resolver si es o no procedente acordarlas.

No desconoce la Sala ni quiere pasarlo por alto la defectuosa notificación que de la Resolución recurrida les ha sido hecha a los demandantes, consignando que contra ello caben los recursos de reposición potestativa y el contencioso-administrativo, sin que ponga fin a la vía administrativa, afirmación esta última que no puede compartirse y que

daría lugar a la nulidad de tal notificación por estar en contradicción dicha afirmación con la posibilidad de recurrir en esta vía jurisdiccional, de tal manera que si no pone fin a la vía administrativa como se afirma, no podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, y si cabe este recurso ha de poner la Resolución notificada fin a aquella vía; mas como la nulidad de esta notificación situaría la cuestión planteada en el punto de partida de resultar inadmisibles este recurso jurisdiccional por cuanto se dice más arriba, ya que la Resolución impugnada no reúne los requisitos del art. 37 de la L. de 27 diciembre 1956, se hace más precedente, en razón del principio de economía procesal, prescindir de declarar de oficio esta nulidad, para lo que la Sala es competente, según esa reiterada doctrina de sobra conocida, y atender a la inadmisibilidad estudiada que resulta de mayor eficacia procesal en el caso de autos.” (*Sentencia de 31 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 3.112.*)

2. *Actos discrecionales: potestades discrecionales de la Administración para fijar la cuantía de los incentivos correspondientes a los puestos de trabajo.*

“La normativa contenida en los preceptos legales y reglamentarios que en el anterior se recogen, ponen de manifiesto que la determinación de los puestos de trabajo a los que debe asignarse incentivos y la cuantía de los mismos es facultad que corresponde, discrecionalmente, a la Administración, dentro del crédito global que figura en los Presupuestos Generales del Estado, y en atención a la productividad de los funcionarios, que, naturalmente sólo puede apreciarse por las autoridades competentes del organismo en que la función se presta, puesto que son los que conocen el rendimiento del trabajo, sin que, por tanto, sea descompetentes del organismo en que la función se presta, puesto que valecer el subjetivo del funcionario estimatorio de que su productividad justifica la percepción de incentivos.” (*Sentencia de 7 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.221.*)

C) *Notificación.*

1. *Recepción por el interesado posterior a la fecha del recibo del certificado postal.*

“La cuestión a decidir preferentemente en este recurso se refiere a la causa de inadmisibilidad que alega el Defensor de la Administración de conformidad con lo dispuesto en los aps. f) y e) del art. 82 y el art. 40, apartado a), de la Ley Jurisdiccional, en relación con los arts. 80 y 114 de la L. Pro. Adm., por estar interpuesto el recurso de alzada después de transcurrido el término señalado por la Ley, con lo cual este contencioso está promovido contra una resolución que es firme y definitiva, sin que contra ella quepa ya otro recurso; y a este respecto es preciso tener en cuenta que, no obstante figurar el Acta levantada a nombre de

la Asamblea Provincial de la Cruz Roja Española, la notificación se dirige sólo a la Cruz Roja Española, pero sin especificación alguna, por lo que aun cuando las varias dependencias de la Asamblea Suprema de esta institución —una de ellas la referida Provincial— se encuentran instaladas en el mismo edificio del paseo de Eduardo Dato, núm. 16, de esta capital, sin embargo, aparte de su respectiva independencia de régimen interior, resulta también acreditado por certificación del Oficial Mayor de la Asamblea Suprema de la Cruz Roja Española que obra en autos, que la entrega de la citada notificación en la aludida dependencia de la Asamblea Provincial no lo fue hasta el día siguiente de la fecha que consta en el recibí del certificado postal correspondiente, o sea, que la misma tuvo lugar el día 22, y no el día 21, del mes de diciembre de 1965, circunstancia que justifica estar presentado el recurso de alzada dentro del plazo legal de los quince días previsto para ello y, por tanto, se encuentra debidamente interpuesto el mencionado recurso y, consiguientemente, resulta inadmisibile la causa invocada por el Abogado del Estado y que también constituyó el motivo en que se ha fundamentado la Dirección General de Previsión para declarar su inadmisibilidad sin entrar en la cuestión de fondo; siendo esta doctrina la que se ha sustentado por la Jurisprudencia en supuestos semejantes al de ahora, como ocurre con las SS. 22 junio 1960 y 6 y 27 diciembre 1966, todas coincidentes en que si la interposición de un recurso inadmisibile se debe a error de la notificación no puede perjudicar al interesado, pues hay entonces que aplicar la doctrina de la buena fe en las relaciones administrativas, porque, producida por notificación defectuosa de la Administración una irregularidad al interponerse el correspondiente recurso, ello no puede perjudicar al interesado cuando se demuestra, como en este caso, que, en efecto, así ocurrió, sino que, por el contrario, hay que otorgar validez a la actuación anormal del administrado, pues en este supuesto y velando por la pureza procedimental proceden declarar la nulidad de actuaciones, para, subsanado el defecto, hacer viable la defensa de sus derechos.

Que una vez sentado lo anterior y como la indicada omisión no queda subsanada por haber interpuesto el recurso contencioso-administrativo, que sería lo procedente si antes se hubiese resuelto debidamente el de alzada, según ordena el art. 37 de la Ley de esta Jurisdicción y al no haber sucedido así, y esto por no haberse hecho la respectiva notificación correctamente, la Sala entiende debe proceder a la anulación de lo actuado, reponiendo los respectivos expedientes al estado anterior a resolver el mencionado recurso, para que después de hacerlo en cuanto al fondo se deje abierta la vía jurisdiccional a fin de que sea posible deducir, en su caso, de nuevo el correspondiente recurso contencioso-administrativo; solución ésta que es la más aceptable en el supuesto aquí contemplado, atendidas las características que el mismo ofrece y la que también está acorde con la doctrina jurisprudencial, que en postulados semejantes ha seguido este mismo criterio, debiendo de señalar a este respecto entre otras las SS. de 11 y 25 enero 1961, de 14 mayo 1965,

de 30 diciembre 1966, de 15 enero 1968 y de 10 octubre 1970, conforme a las cuales, *al no haberse pronunciado la Administración en el recurso de alzada sobre el fondo de la cuestión que se ha promovido, es necesario que emita su criterio respecto al mismo, para que así proceda después si llega el momento de hacerlo por esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

En efecto, caracterizándose el recurso de alzada por ser el medio adecuado de someter a la superior jerarquía administrativa el conocimiento de cuantas cuestiones fueron discutidas en los grados inferiores, si no se reduce en su planteamiento por expresa determinación del interesado, en el mismo ha de examinarse y discutirse la totalidad de la materia en discordia, sin que quepa sustraerla de su conocimiento cuando no existe motivo legal que lo impida, y como además no haberlo resuelto de este modo es causa que obstaculiza dar por terminada la vía administrativa como trámite previo a la jurisdiccional, es incuestionable la imposibilidad de prescindir en el presente supuesto, dadas las circunstancias del mismo, de que se dicte la resolución adecuada en los recursos de alzada de que aquí se trata y en debido acatamiento a los arts. 37, párrafo 1.º, y 82, ap. c), de la Ley de esta Jurisdicción, una vez descartada la causa de su inadmisibilidad, puesto que, según tales preceptos, no sólo se exige para deducir el recurso contencioso-administrativo que los actos de la Administración no sean susceptibles de ulteriores recursos dentro de su propia esfera, sino que en ellos se hubiese decidido sobre el fondo del asunto debatido, y como quiera que en el caso que se enjuicia no concurren los expresados requisitos, resulta obligado declarar la mencionada nulidad de lo así actuado a fin de que sean resueltos de nuevo en dicha forma legal, con la también posibilidad de que tenga entonces la Administración un medio factible de estudiar y reconsiderar las cuestiones de fondo objeto del asunto controvertido, en el grado jerárquico administrativo más elevado que corresponde hacerlo en ella." (Sentencia de 13 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.421.)

2. Notificaciones defectuosas.

Juego del principio de economía procesal.

Vid. II, B), 1, Ref. 3.112.

Los defectos de la notificación no pueden beneficiar a la Administración.

"Aunque los preceptos indicados establecen, en efecto, el plazo de quince días para deducir la alzada, es necesario subrayar que aquél exclusivamente adquiere eficacia en la hipótesis de haberse observado en la notificación los requisitos que concreta el art. 79 de la mencionada L. Pro. Adm. de 17 julio 1958, que revisó la 164/1963, de 2 de diciembre, o sea, que contenga el texto íntegro del acto y expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubieran de presen-

tarse y tiempo para interponerlos, particularidades que no aparecen perfiladas en el presente caso; y si bien la Administración, admitiendo que mediaran algunas emisiones, trate de aludir sus consecuencias al amparo del último párrafo del expresado art. 79, puesto que, a su juicio, transcurrieron seis meses desde que se practicó la notificación, sin que el interesado formulara reserva ninguna, no cabe pensar, por ello, que aquella diligencia surtiese efecto, ya que, para que así ocurriese, era necesario constase la fecha en que personalmente se dio traslado del acto al demandante, la cual serviría entonces de arranque del cómputo de los aludidos seis meses que no puede sustituirse con la suposición de que tal extremo se efectuó en momento oportuno.” (*Sentencia de 30 de abril de 1971, Sala 5.ª, Ar. 1.962.*)

“... y es claro que ante la notificación defectuosa por no observar los preceptos del art. 79 de la L. Pro. Adm. y la manifestación en el recurso contenida, no puede la Administración pretender se declare mal interpuesto y carente de validez un recurso, apoyándose para ello en sus propios actos formalmente irregulares y en la confusión y dudas que con ello pudiera producir en el recurrente.” (*Sentencia de 13 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.112.*)

D) *Invalidez.*

1. *Nulidad de pleno derecho: actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido.*

Vid. III, B), Ar. 2.239.

2. *Anulabilidad.*

Por falta de notificación a interesado en el procedimiento.

“Bajo el común alegato de la nulidad de pleno derecho, reservada en la Ley para los supuestos extremos de total y absoluta falta de procedimiento (art. 47, núm. 1, B), de la Ley de Procedimiento Administrativo), sostiene uno de los recurrentes que han sido quebrantadas las reglas de los apartados *e), f), h)* y *j)* del artículo 10 del Reglamento de 5 de marzo de 1964, y sustenta esta refutación recordando, al efecto, que el solicitante de la inclusión de las fincas en el Registro no ha facilitado a la Administración los datos completos de los apartados *e)* y *f)* (registrales inmobiliarios) y *h)* (registrales fiscales) y aquella no ha suplido la omisión trayendo al procedimiento indicadas referencias, y desde otro aspecto, aunque también para aducir una vulneración del procedimiento, recuerda que el expediente calla acerca de la valoración que la regla *j)*, que antes hubo de citarse, y el artículo 20 del mismo Reglamento disponen: alegato que fuerza a rememorar, por de pronto, que *no basta cualquier omisión de un trámite reglamentario para activar la nulidad del procedimiento*, pues la Ley de Procedimiento Administrativo y el Regla-

mento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales (arts. 48 y 293, respectivamente), enseñan que, *como distintos de los casos de actos ineficaces* (nulidad de pleno derecho del art. 47 y anulabilidad del art. 48), *existen en el campo del Derecho Administrativo los actos irregulares pero válidos*, que, aunque infrinjan, en mayor o menor medida, un precepto reglamentario, no afectan sustancialmente al procedimiento; porque sólo la omisión del procedimiento, a la que debe equipararse un aparente cumplimiento que merezca igual calificación que la omisión, o la ausencia de indispensables requisitos para que el acto alcance su fin o para que el afectado por el acto pueda desplegar operatoriamente su defensa, pueden fundar la nulidad de pleno derecho (art. 47, núm. 1, c), o la anulabilidad (art. 48, núm. 2).” (*Sentencia de 13 de marzo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.177.*)

Falta de audiencia de los interesados.

“En el presente caso ha de tener preferencia—siguiendo el criterio sustentado en su reiterada jurisprudencia— el problema planteado de la nulidad; visto el señalado matiz de orden público que la cuestión conlleva, teniendo por ello prelación por lo que concierne al motivo de inadmisión, máxime si se tiene en cuenta que el último está tan relacionado con la cuestión de fondo, que es imposible examinar aquél sin adentrarse en el estudio de la última.

Ya esta Sala tuvo ocasión de pronunciarse (SS. de 14 de noviembre de 1964, 17 de enero y 24 de octubre de 1970, entre otras) por lo que concierne a las consecuencias de la omisión de la audiencia de los terceros adquirentes en los posibles eventos de reversión, decidiendo al respecto que la falta de tal requisito ocasionaba la nulidad del expediente y la necesidad de reponer las actuaciones al momento en que se cometió la falta; pronunciamientos que se fundaron no sólo en los aludidos preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo—norma supletoria— sino también en el artículo 69, 2, del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, de indudable aplicación al caso, pues el derecho de reversión (SS. de 5 de noviembre de 1960, 29 de mayo de 1962, 27 de abril de 1964, 13 de noviembre de 1967 y 27 de marzo de 1968) no es mera continuación de un expediente expropiatorio, sino un derecho otorgado en determinados casos a los que fueron dueños de las fincas expropiadas, y amparado aquél por la legislación vigente en el momento en que se trata de ejercitar.

En cuanto al Patronato Municipal de la Vivienda de Zaragoza, S. L., y al Instituto Nacional de la Vivienda, es claro que ambos, por haber inscrito su derecho, tienen el carácter de terceros protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria; el primero, por cuanto adquirió la propiedad de la finca expropiada de persona jurídica, que, según el Registro, aparecía con facultad para transmitirlo, y adquisición que se llevó a cabo no a título gratuito, ya que se estipuló que el cedente percibía del cesionario una indemnización que luego se fijó en la ya consignada suma de pesetas 1.249.640, y por lo que atañe al Instituto Na-

cional de la Vivienda, es obvio que éste, como acreedor hipotecario, un *ius dictrahendi*, de evidente naturaleza real, sobre la cosa expropiada, y por todo ello, y siendo, como lo es, presumible la buena fe a ambos terceros, se les debió dar y no se les dio la oportunidad de ser oídos en el expediente.

Por todo lo expuesto, procede declarar la nulidad del procedimiento de reversión aludido.” (*Sentencia de 7 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.064.*)

“Procediendo al estudio de la segunda pretensión formulada por la recurrente y consistente en la *declaración de la nulidad de las actuaciones del recurso de alzada por no haberse dado audiencia del mismo*, según ordena el artículo 117 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el 91 y el 48, número 2.º, de tal Ley, tenemos que dicha pretensión ha sido formulada con el carácter de subsidiaria y sólo para el caso de que la formulada como principal —que era la de nulidad de la resolución dictada en tal recurso de alzada— no fuera estimada, supuesto que precisamente, y como resulta de los considerandos anteriores, es el que se ha dado, y por ello habrá que considerar y resolver sobre tal segunda y subsidiaria pretensión, y al hacerlo nos encontramos que, efectivamente, es cierto que en el caso que nos ocupa, y no obstante tener el ahora recurrente, como comprendido en el apartado b) del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la condición de interesada y aparecer asimismo que en el recurso de alzada se aportaron por el instante del mismo nuevos escritos y documentos que no obraban, por tanto, anteriormente en el expediente, es evidente que, conforme a lo dispuesto en los números 1 y 2 del artículo 117 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el número 1.º del 91 de la misma, debió de haberse dado al ahora recurrente la audiencia que tal número 1.º del artículo 91 establece, y al no haberse concedido, resulta claro que se da el incumplimiento de los citados artículos; *ahora bien, para que se produzca la nulidad solicitada por el recurrente, dado el carácter de la infracción que nos ocupa, es necesario, cual el mismo reconoce al peticionar la nulidad, que la infracción de aquellos artículos venga articulada en función de lo dispuesto en el número 2.º del artículo 48 de la Ley de Procedimiento, y concretamente en el caso de autos, y según expresamente invoca el recurrente, en el supuesto de dicho número, consistente en la indefensión que por aquella infracción de los artículos 117 y 91 se le produjo indefensión; que conforme a lo sentado por la jurisprudencia en relación con la trascendencia e importancia de tal trámite y cuya omisión supone un quebrantamiento del “principio de que nadie debe ser condenado sin ser oído”, debe estimarse se produjo “ab initio” y en relación con la resolución ahora recurrida, y que sería causa suficiente, según la jurisprudencia, para determinar la declaración de nulidad de actuaciones solicitadas en la vía contencioso-administrativa si tal solicitud hubiera sido formulada en el recurso con el carácter de pretensión única principal o en todo caso*

con el carácter de previa y porque en tal caso el efecto natural de indefensión, que naturalmente y en principio de la omisión de tal trámite deriva —al no entrarse a considerar sobre la cuestión de fondo de impugnabilidad de la resolución recurrida—, se proyecta en relación con tal resolución en todo su alcance y consecuencias, y que no pueden ser otras que la de nulidad de las actuaciones desde el momento en que se omitió dicho trámite de audiencia, pues de otro modo se aceptaría o estimaría una resolución dictada sin haber sido oído el afectado por ella; pero, en cambio, cuando se trata del caso —y tal es el de autos— en que en el recurso se formula una primera y principal pretensión sobre el fondo, consistente en que se anule la resolución que se recurre, y después, y como segunda pretensión, con el carácter de subsidiaria de aquélla, se formula la de que se declare la nulidad de actuaciones en que fue dictada la resolución recurrida, no hay duda alguna que al recurrente le es dable el conocer el expediente en su totalidad y, lo que es trascendental a la vista del mismo, combatir la resolución recurrida, aportando en el recurso contencioso cuantos elementos probatorios considere precisos en contra de la misma y en favor de sus derechos; es decir, se produce la enervación o la purga de todo aquel efecto de indefensión, que de la omisión del trámite hubiera podido ab initio originarse, y por ello, al desaparecer tal efecto de indefensión y tanto por una razón de economía procesal como por una consideración de respeto a las normas de jerarquía entre las vías de conocimiento y resolución administrativas y las jurisdiccionales, ya que la declaración de nulidad de actuaciones en el presente caso sólo podría conducir a que el órgano administrativo, a la vista de los documentos que aportara y alegaciones que formulara ante él el recurrente (que no serían otros que los aportados y alegados en este contencioso), dictara con los mismos elementos de juicio que ha tenido la Sala nueva resolución sobre la misma cuestión sobre la que ya la ha definido la Sala al conocer de la pretensión de fondo formulada en el presente recurso contencioso; en definitiva, se impone la desestimación de la pretensión subsidiaria en él ejercitada de declaración de nulidad de actuaciones y sin que proceda hacer especial declaración en costas.” (Sentencia de 22 de abril de 1971, Sala 4.ª. Ar. 2.241.)

3. *Vicios de forma que no producen anulación.*

“De intento hemos dejado para tratarlo separadamente de las otras cuestiones de procedimiento el tema de la falta de notificación a Andrés B. C., que no es, en síntesis, otra cosa que la vulneración, respecto de él, si es que ciertamente debió ser llamado al procedimiento, del principio de audiencia del interesado (art. 91, en relación con los artículos 23 y 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo), que veda decidir sin oportunidad de defensa del que tiene sus derechos implicables en el procedimiento; y en este punto es de advertir que, aunque la yuxtaposición del subarriendo y su automática resolución al extinguirse

el contrato de arrendamiento, hace pensar en una subordinada posición del subarrendatario, es lo cierto que se le ha mantenido alejado del procedimiento contra el texto inequívoco del Reglamento, que en el artículo 10, i), exige que en la solicitud se designe a *los ocupantes, concepto que comprende a cuantos, aun sin ser arrendatarios, ocupen la finca en virtud de la relación jurídica, que no es menester sea directa por el propietario, a los que* (art. 16, b), *debe notificárseles la incoación del procedimiento; y es que, en definitiva, ostenten la cualidad de interesados* (arts. 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 296 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales), pues su situación en el inmueble puede resultar afectada por lo que es debido en el procedimiento de inclusión, criterio que se infiere de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1965, pues aunque negó legitimación a quien alegaba ser subarrendatario del inmueble incluido en el Registro, lo hizo porque no se acreditó esta cualidad mediante, al menos, algún mínimo elemento probatorio y la aquiescencia del arrendatario-subarrendador, prueba que aquí concurre, pues el contrato de arrendamientos reconoce este subarriendo y una documentación fiscal (corroborada por una prueba fotográfica) muestra realidad de un ocupante titular de un establecimiento comercial; infracción que es causa de la anulación del artículo 48, número 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, porque la falta de llamada al procedimiento al señor B. G. ha impedido que pudiera ejercitar su derecho a oponerse a la inclusión, aunque, por el principio del artículo 50, número 2, de la misma Ley, esta invalidez no puede alcanzar más que a la edificación 115 y 117 del paseo Maragall, edificio único (folio 80 vuelto del expediente), y, por otra parte, por el de conservación de los actos (art. 52 de ídem) se mantienen las actuaciones, debiendo completarse con la audiencia de aquel interesado y desarrollo de la actividad probatoria, consecuencia de su intervención.” (*Sentencia de 13 de marzo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.177.*)

III. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

A) De las Corporaciones locales.

1. Concurso: proposiciones defectuosas; subsanación por actuación municipal y de los concursantes.

“Las citadas incompatibilidades e incapacidades, enumeradas en los artículos 4 y 5 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, único texto legal al que se refirió el concurso y del que es complemento concordante y no ampliación modificativa lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto-ley de 13 de mayo de 1955 —invocado por primera vez por el señor P. en las alegaciones de esta apelación—, han de

ser objeto, en efecto, de *declaración que acompañe a las proposiciones* (art. 30, 3, del Reglamento citado de 1952); *pero la impugnación por los demás concursantes de las ofertas que no cumplen tal requisito tiene que efectuarse en el taxativo plazo de cinco días del artículo 36 del Reglamento, decidiéndose (una vez expirado el plazo) sobre la validez del acto licitatorio, en caso de pronunciamiento afirmativo sobre la adjudicación (art. 45), lo que presupone en el caso de autos que la Corporación dejó pasar el oportuno momento que señala el artículo 34, 2.º, del mismo Reglamento para eliminar la proposición de TUTSA, y aún más: que reputó válida la subsanación de lo que era mera omisión, ya material, ya formal, sin que nadie haya alegado que ocultara una causa de incapacidad o incompatibilidad real para concurrir, por lo que, no apareciendo nuevos elementos de conocimiento que pudieran corregir cualquier error informativo, no debió volver la Corporación sobre su acuerdo, máxime cuando que éste no prejuzgaba la solución del concurso, que puede ser —como lo fue— favorable al otro concursante, el señor M., sin necesidad de eliminar a TUTSA por una tardía rectificación de la voluntad municipal, basado en un desproporcionado antecedente fáctico.*

Las precedentes razones conducen, dentro de la *corriente doctrinal que restringe las declaraciones de efectos sustanciales para los derechos de las partes en las licitaciones administrativas, procurando circunscribir adecuadamente las ritualistas, que no deben provocar consecuencias anulables*, o compartir el criterio del fallo recurrido, en el sentido de que la proposición de TUTSA no debió ser excluida y que la decisión a adoptar debió tener en cuenta su presencia, como las de los señores R., R. y S., que también se presentaron a la licitación; por lo cual los acuerdos municipales de 26 de noviembre y 31 de diciembre de 1968 incidieron en una tacha jurídica sustancial, suficiente para provocar la declaración de nulidad a que se contrae el fallo apelado, que se mantiene dentro de los términos de *la más estricta congruencia al limitar su alcance a tales acuerdos*, para que —como dice la parte dispositiva de aquél— se haga o efectúe nueva adjudicación, y no, como pretendió inútilmente la parte apelada en la primera instancia, para que se declaren todas las actuaciones provocadas por la convocatoria, desarrollo y celebración del concurso, que deben reputarse válidas y subsistentes.” (Sentencia de 27 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.525.)

2. *Compra de agua potable para abastecimiento de las poblaciones: Régimen legal del contrato.*

“Dentro del ámbito estrictamente administrativo de los preceptos a aplicar, debe señalarse como orden de prioridades normativas a aplicar el siguiente: *primero*, los preceptos del citado Reglamento de Contratación, de 9 de enero de 1953, habida cuenta de que su primera disposición adicional específica, que será aplicable a la contratación de bienes, obras y servicios, incluyéndose *latu sensu* en el primer concepto, el pozo adquirido, ya por aplicación del artículo 3.º, apartado 1, ya del 4.º,

apartado 1, del Reglamento de Bienes, de 27 de mayo de 1955 —puesto que no consta en autos el detalle del régimen de utilización del pozo, pero que sirve para abastecimiento público—, si bien sólo en la medida en que los preceptos del Reglamento de 1953 conciernen a las características del nexo discutido; *segundo*, por mandato de la segunda disposición adicional, los preceptos que se dictaron para la Administración General del Estado, constituidos por la Ley de 8 de abril de 1965 y su Reglamento, de 28 de diciembre de 1967; *tercero*, por la misma disposición adicional, los preceptos pertinentes del Derecho privado, representados por el Código Civil, cuerpo originario y común en la sistematización de las obligaciones contractuales, que devienen por la indicada vía supletoria, la fuente decisiva de ciertos aspectos controvertidos en la *litis*, y *cuarto*, con alcance puramente concordatorio, complementario y de refuerzo, las normas contenidas en la Ley de Régimen Local y de su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y en la Ley de Procedimiento Administrativo, que se invocan en determinadas alegaciones en ambas instancias.” (*Sentencia de 29 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.334.*)

Resolución por error en el objeto del contrato.

“Prescindiendo de que pueda calificarse —objetiva y no subjetivamente de “incumplimiento” de obligaciones, art. 65 del Reglamento de 1953— la comprobación de la menor cuantía del caudal, lo cierto es que: *a)* el artículo 51, apartado 2, del citado Reglamento prohíbe que las Corporaciones puedan recibir, en cantidad o calidad, prestaciones distintas de las estipuladas, y en una compraventa la prestación del vendedor radica en la cosa vendida y en sus propiedades, respondiendo incluso del razonamiento de los vicios ocultos que desconozca, según el artículo 1.445 del Código; *b)* que el error sobre la sustancia del objeto del contrato afecta a uno de sus elementos esenciales, el conocimiento determinante del consentimiento, pues la prestación de la cosa constituye la causa de la obligación (arts. 1.264 y 1.266); *c)* que son anulables los contratos en los que, concurriendo los elementos iniciales del artículo 1.261 del Código se produzca alguno de los vicios invalidatorios (art. 1.300), salvo la confirmación convalidadora si se dieron los otros requisitos de validez, supuesto contrario al producido en autos; disposiciones todas que, pese a la variedad de las figuras jurídicas a que se refieren, confluyen en el caso de autos en la *facultad municipal de poner término al contrato, que, dada su índole administrativa, pudo ser declarado resuelto, aunque la Corporación empleara con menor propiedad, pero con idéntico alcance, la palabra “rescindido”, según los artículos 65 y 69 del Reglamento de 1953, y a las raíces jurídicas que arrancan de los invocados preceptos civiles, a los que cabría añadir el artículo 1.124 del mismo Código en punto a la resolución de las obligaciones recíprocas.*” (*Sentencia de 29 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.334.*)

B) *De los organismos autónomos*: Nulidad de actuaciones por composición irregular de la Mesa de Contratación para la enajenación de bienes inmuebles.

“La problemática litigiosa puede concretarse en los términos siguientes: *si la defectuosa constitución de la “Mesa de Contratación”, por falta del Asesor jurídico, con ocasión de la celebración de una subasta el 10 de agosto de 1966 en Sevilla para la venta de determinadas parcelas, constituye una infracción jurídica, y si la misma es de identidad suficiente para que la Administración, en 5 de abril de 1967, declarase la nulidad plena del repetido acto de celebración de la subasta y de las actuaciones posteriores, incluido el expresado acto de adjudicación definitiva o sólo proceda su anulación, o ni tan siquiera ésta, como aduce en la pretensión el recurrente, y en su virtud válida tal subasta y adjudicaciones subsiguientes provisional y definitiva y, por tanto, imposibilidad de subsistencia de los acuerdos adoptados por la Administración Pública.*

Forzoso será partir, por expresar, en orden a los límites de las facultades revisoras de la Administración, el sentar que *es principio general, derivado de la prohibición de ir contra los actos propios y de respeto a los derechos adquiridos, el de la irrevocabilidad de los actos administrativos cuando declaren o reconozcan derechos a terceros*, principio ocasionado por las leyes (art. 364 de la Ley de Régimen Local, 110, párrafo 2.º, de la Ley de Procedimiento Administrativo, 37 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 56 de la de esta Jurisdicción) y reiteradamente proclamado por abundantísima y constante jurisprudencia, *y del que se deriva que la Administración no puede revisar, como regla general, sus actos propios declarativos de derechos más que acudiendo al proceso de lesividad, si bien exigencias del interés público y del principio de juricidad han hecho necesario conceder a la Administración “facultades de revisión” por propio imperio cuando se trata de actos nulos de pleno derecho o anulables que infrinjan manifiestamente la ley, como así lo establecen los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, de aplicación al derecho local y a los organismos autónomos, según el número 4.º de su artículo 1.º, y siendo, entre otros, considerados por el artículo 47 de la propia ley, como actos nulos de pleno derecho los dictados por órgano manifiestamente incompetente, aquellos cuyo contenido sea imposible o sean constitutivos de delito y los dados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; señalando la doctrina jurisprudencial, en lo relacionado con este último, número 1.º, apartado c), artículo 47, que en el matiz pleonástico de tal expresión no puede menos de verse claramente la finalidad de acentuar con energía la “mens legis” de que, en razón al procedimiento, sólo podrá estimarse acto administrativo nulo de pleno derecho el que haya prescindido “total y absolutamente”*

de las normas procesales establecidas para su confección o emisión (sentencias, entre otras, las de 7 de marzo de 1963, 5 de noviembre de 1964, 15 de noviembre de 1965 y 31 de marzo de 1966).

De la contemplación del número 3.º del artículo 33 de la Ley de Contratos del Estado, aprobada por Decreto de 8 de abril de 1965, claramente se infiere que las Mesas de contratación, que han de declarar en las subastas, mediante el acto de adjudicación provisional, cuál es la propuesta más ventajosa para la Administración, estarán integradas, entre otras, por un asesor jurídico en los Ministerios militares, un funcionario del Cuerpo de Letrados en el Ministerio de Justicia y un Abogado del Estado en los demás Departamentos; a su vez, en la disposición final segunda de dicha ley, al declararla aplicable a los organismos autónomos, regulada por la Ley de 26 de diciembre de 1958, como es en este caso, la Junta Central de Acuartelamiento, en su inciso c), ordena que "las Mesas de contratación serán nombradas por los Presidentes o Directores de los organismos, siendo "obligada", no obstante, la participación de los funcionarios, a que se refieren los números 3.º y 4.º del artículo 33 de la presente disposición"; es decir, el Asesor Jurídico y el Interventor, y como quiera que del expediente administrativo se evidencia del acta levantada con ocasión de la subasta celebrada en Sevilla el 10 de agosto de 1966 que tan sólo se constituyó con cinco miembros, no formando parte de la misma un Asesor Jurídico, lo que era de todo punto "obligado", tal como sanciona la Ley, *al integrarse de esta forma defectuosa la Mesa, no ofrece duda que se ha cometido una infracción manifiesta de la norma legal, sin posible subsanación ulterior, lo que vicia indudable y absolutamente ese acto de celebración de la subasta, y a partir de él, todas las actuaciones posteriores, incluida la adjudicación definitiva*; en atención, como dice muy bien el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 2 de marzo de 1966, de que se está en presencia de una *nulidad plena de derecho*, que puede declararse en cualquier momento, previo dictamen favorable de ese organismo consultivo, siempre de estarse en los supuestos enumerados en el artículo 47 de la invocada Ley, y así, por razones formales, son radicalmente nulos los actos "dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; y como aquí la normativa legal, ya reseñada, exige la expresa obligatoriedad de la presencia del Asesor Jurídico en la Mesa de contratación de la subasta o concurso celebrados por los organismos autónomos —obligatoriedad que se explica por el carácter jurídico-formal del procedimiento licitatorio—, implica que sin esa presencia no puede considerarse válidamente constituida aquella ni adoptarse ningún acuerdo: la intervención del Asesor Jurídico, mandada, por lo que queda expuesto, taxativamente en la Ley, resulta indispensable para la formación de la voluntad de la Mesa en cuanto órgano colegiado, y por ello los acuerdos adoptados en su ausencia lo han sido infringiendo las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la

voluntad de los aludidos órganos colegiados, sin contar, por lo demás argumentado, que se han vulnerado aquellas normas procesales establecidas total y absolutamente para su confección o emisión, por lo que ante esta situación pudo el Ministerio del Ejército hacer aplicación del repetido artículo 109, en juego con el 47, número 1.º, letra c), ambos de la Ley Procedimental, ante el informe favorable del meritado Consejo de Estado, y al concurrir, por otro lado, las circunstancias señaladas por la preceptiva y la jurisprudencia en el caso de autos, que se especifican en la precedente consideración, más que suficiente para declarar, por consiguiente, la nulidad de pleno derecho de la subasta celebrada en 10 de agosto de 1966 y de todas las actuaciones posteriores, incluidos los actos de adjudicación provisional y definitiva de las parcelas C, D, E del cortijo de Pineda, de Sevilla, ya que con ello no se infringe el ordenamiento jurídico, y, en su consecuencia, el mantenimiento de los actos administrativos de 5 de abril y 20 de julio de 1967, respectivamente, tiene sustantividad propia.

No enerva lo sustentado lo que se afirma por el recurrente en relación con el artículo 18 de la Ley de Contratos Administrativos, pues aunque se trata de una enajenación de bienes inmuebles verificada por un organismo de la Administración, cuyo objeto es diferente de los relacionados en el artículo 1.º, es obvio que *esa enajenación, al quedar sometida al ordenamiento jurídico-administrativo, éste funcionará como derecho supletorio, siendo peculiarmente aplicables con tal carácter las normas contenidas en esa Ley, y entre ellas, todo lo relativo a la subasta y constitución de la Mesa*; luego por este motivo su inoperancia fluye sin contradicción alguna; lo propio que sucede en cuanto a las citas de los artículos 31 y 32 de esa disposición legal, porque si bien la adjudicación provisional no crea derecho alguno en favor del adjudicatario, que no lo adquirirá frente a la Administración mientras esta adjudicación no tenga carácter definitivo por haber sido aprobada por la autoridad competente, en cuyo momento se perfeccionará el contrato de obra diferida mediante subasta, confirmando esta última, la provisional, excepto cuando la Mesa de contratación haya verificado dicha adjudicación provisional con infracción del ordenamiento jurídico, como en el caso que se analiza, se violó total y absolutamente el procedimiento al constituirse ilegalmente la Mesa, trayendo como secuela la nulidad radical (*iure pleni*), no puede surtir efectos ninguna de estas adjudicaciones, provisional y definitiva, sin que quepa, como se aduce, subsanación del vicio cometido por el simple hecho de dictarse resolución de la mentada adjudicación definitiva, porque las citas que se hacen del artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo y del Decreto de 2 de junio de 1966 se contraen a los actos anulables, lo que no pasa aquí al tratarse de nulidad de pleno derecho, que, por tanto, no cabe convalidación, y *a contrario sensu*, su invalidación de oficio permisible, siguiendo, como se siguió, el procedimiento del artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sin que sea de entrar a estudiar las restantes cuestiones que se plantean en la pretensión, porque se intenta

descansar bien en que el acto es únicamente anulable o que carece de todo efecto procesal, y por ello, válido en cuanto a lo atinente a la adjudicación definitiva, visto lo que se declaró con preferencia en esta sentencia, más que suficiente para rechazar toda materia contraria, lo que se reconoce, y no se diga en lo correspondiente a la desviación de poder al no cristalizarse en lo que se estudia la concurrencia de los requisitos indispensables para que aquél opere y de lo que fuese culpable la Administración a esos fines, ante lo que legalmente se sanciona por el Ministerio del Ejército en 5 de abril y 20 de julio de 1967, que, al estar ajustado a derecho, obliga a ratificarlo ahora.” (*Sentencia de 20 de abril de 1971. Sala 4. , Ar. 2.239.*)

IV. MONTES.

Catálogo de montes públicos: Improcedencia de inclusión en el mismo de declaraciones de propiedad.

“Ello sentado, y *sin discutir el derecho de la Administración o reputar que las características de la superficie de que se trata caen dentro de los apartados a), c) y f) del artículo 25 del Reglamento de Montes y permiten incluirla en el Catálogo de los de Utilidad Pública de la Provincia de Avila, lo que no pudo hacer —jurídicamente— el acto recurrido, es atribuir su pertenencia el Asocio, antecedente y condicionante del ulterior deslinde, yendo contra los derechos derivados de la inscripción registral que desde el 4 de mayo de 1949 protege las pretensiones de Navalacruz, para atenerse sólo a la ulterior inscripción lograda por el Asocio en 23 de mayo de 1960, desentendiéndose en un acto declaratorio de una estimación posesoria —ya que, de revestir alcance dominical, invadiría el campo de la jurisdicción civil— de la realidad fáctico-jurídica de la larga y continuada posesión de Navalacruz, que, aun prescindiendo de los remotos títulos alegados por su Ayuntamiento y que llegan al siglo XVII, cabe admitir desde el siglo XIX y con continuidad en las actuaciones administrativas más recientes desde 1954, pues tal proceder administrativo se acepta o vulnera, según los casos, de la normatividad que debió observarse, es decir, suspender la atribución de titularidad catalogada hasta que civilmente se resolviera la titularidad dominical, de no optarse por el sistema de atenerse a la situación posesoria y atribuir la pertenencia del nuevo monte a Navalacruz; criterio que resulta de una reiterada doctrina que tiene sus raíces legales en el Código civil (arts. 430 a 446 principalmente), Ley Hipotecaria (arts. 1, 20, 34, 38, 41 y 206 principalmente, con la confirmación en el detalle de los preceptos reglamentarios de desarrollo), y ya que dentro de la esfera administrativa en la Ley de Montes (arts. 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 14 y 15 básica-*

mente), con el complemento de los artículos del Reglamento que detallan los supuestos y trámites en los que queda enmarcada la actuación administrativa.” (*Sentencia de 10 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.346.*)

V. VIVIENDA.

De renta limitada: sanción improcedente por percibo de cantidades a cuenta.

“Procediendo ahora al estudio de la segunda causa sancionada que se refiere al cobro de cantidades anticipadas a cuenta del precio total de venta, también es expresivo cuanto consta en el expediente administrativo acerca de este punto concreto; no niegan los recurrentes haber recibido cantidades referentes a anticipos del precio y otra relacionadas con gastos de escrituras y pólizas de seguros, pero unánimemente aseveran todos los ocupantes no haber hecho otros desembolsos que los reseñados en sus respectivas declaraciones que se refieren a los conceptos ya indicados, los cuales ciertamente tampoco están comprendidos en el apartado c) del referido Decreto de 18 de febrero de 1960, ya que allí se califica de falta muy grave la percepción por cualquier concepto de otra cantidad, además de la correspondiente al alquiler o precio legal de venta de las viviendas en cuestión, pero como las que se dicen percibidas por los recurrentes y satisfechas por los habitantes del inmueble se refieren a conceptos necesarios y comprobables, como son los seguros de la casa y gastos de las escrituras, que no constituyen encubiertamente cantidades que vengan a desfigurar el precio de adquisición fijado por la Ley, es perfectamente claro que el cobro de las mismas no pueden nunca constituir la falta que se ha sancionado y mucho menos dada la unanimidad con que han declarado los adquirentes de las viviendas ante la Delegación Provincial de Valladolid del Ministerio de la Vivienda, ante la cual y para dicho fin fueron citados.

Por ello tampoco la cantidad de 10.000 pesetas recibidas por don Antonio A. G. de cada uno de los adquirentes de los pisos vendidos, a cuenta de su valor total, puede constituir la falta muy grave sancionada por las Resoluciones recurridas y prevista en el número 2 del apartado c) del artículo 1.º del Decreto de 18 de febrero de 1960, porque el adverbio “además” que se emplea en su texto para designar las cantidades que se reciben aparte de las que constituyen el precio legal de venta de estas viviendas, pone bien elocuentemente de relieve que las cantidades constitutivas de tal concepto de precio o alquiler no pueden ser nunca a las que se refiere el mencionado precepto y, aunque infringiesen las disposiciones que regulan la percepción de cantidades a cuenta de éste, como ocurre con la Orden de 5 de noviembre de 1955 y el Decreto de 3 de enero de 1963, no motivarían la sanción recurrida, porque de la lectura de las mismas fácilmente se deduce, sin lugar a dudas, que contemplan

supuestos de autorización para recibir cantidades a cuenta del precio, concepto muy distinto de cantidades además del precio; es decir, que se sanciona la especulación y el aumento de los precios de las viviendas; y siendo así que en el expediente administrativo se informa por el Delegado provincial de la Vivienda en Valladolid que los contratos de promesa de ventas de estos pisos son correctos y en ellos se prevé este anticipo, no es posible entender que procede sancionar estos acuerdos o convenios que para nada rozan ni la letra ni el espíritu del precepto indebidamente aplicado, por lo que en este extremo concreto, al igual que en el anterior, debe estimarse el recurso.” (Sentencia de 27 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.521.)

VI. TRABAJO.

A) Norma de obligado cumplimiento de los convenios colectivos.

1. Contenido.

“Tampoco es acogible la alegación de la parte recurrente de que la norma que se discute sólo se ocupa de la cuantía de las retribuciones que ha de satisfacer la empresa a sus trabajadores, sin comprender el resto de las condiciones de trabajo, con lo cual no es un verdadero convenio colectivo, ni puede cumplir ninguna de las finalidades que se establecen en el artículo primero de su Ley reguladora, sino que se ha limitado simplemente a una elevación general de salarios, lo que requiere un Decreto aprobado en Consejo de Ministros, puesto que, contrariamente, en los artículos 11 y 12 de la Ley citada de Convenios Colectivos, aplicables a las normas de obligado cumplimiento en cuanto éstas son sustitutivas de aquéllas, establecen los puntos que pueden ser objeto de su Reglamentación, pero sin que sea obligatorio se estipula sobre todos ellos, sino que cuando se señalan los requisitos que los mismos han de contener no existe ninguno que disponga sea imprescindible incluirlos por entero, limitándose a que se consignen las estipulaciones que se pacten para cumplir los fines que los motivan, todo ello referido a la legislación entonces vigente, por lo que la norma objeto de esta impugnación al contener todos los mencionados requisitos no incurre en infracción legal alguna, doctrina que también comparte la Jurisprudencia cuando declara, entre otras, en las sentencias de 31 de octubre de 1967 y 9 de junio de 1969, que la inclusión en los convenios colectivos, entre sus diversos extremos, de esas modificaciones salariales con la finalidad de fomentar la justicia social mediante la elevación del nivel de vida del trabajador y el incremento de la productividad, no produce oposición al ordenamiento jurídico por virtud de tal disposición normativa y aún agrega la sentencia de 10 de noviembre de 1970 que nada impide el

que las normas de obligado cumplimiento dictadas por la autoridad laboral competente, dada su naturaleza y finalidad, pueden limitar al ámbito de su aplicación a determinados puntos de los referentes al campo social, como ocurre con la actual, que queda circunscrita a las condiciones económicas, por cuanto respecto a las restantes pueden ser objeto de regulación sucesiva en uso de la potestad atribuida a los respectivos órganos de trabajo, con arreglo a las disposiciones legales aplicables a este particular.” (Sentencia de 31 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.528.)

2. *Retroactividad.*

Finalmente, queda por solucionar el problema relativo a *la retroactividad de aplicación de estas normas*, toda vez que en la que es objeto de debate se ha estipulado dicha retroactividad, al disponer en ella que se aplicara desde 1 de abril de 1966, cualquiera que sea la fecha de su publicación, fecha que tuvo lugar el 27 de junio de dicho año, y para ello hay que partir del principio general establecido en el artículo tercero del Código Civil de su irretroactividad, con la salvedad de que se pueda disponer expresamente lo contrario, y el artículo 12 de la Ley de Convenios Colectivos en relación con el artículo 16 de su Reglamento, si bien exige que en las mismas se pacte la fecha de su entrada en vigor, sin embargo, nada dice que ésta coincida o no con la de su aprobación y vigencia, limitándose a establecer que tal fecha habrá de coincidir con el día primero de un mes, con lo cual nada en concreto se resuelve, habiendo, por tanto, de acudir a lo declarado con respecto a ello por la Jurisprudencia, y en donde en una sentencia de 28 de septiembre de 1968 se trata de esta cuestión, no admitiéndose tal retroactividad, fundándose en que existió retardo culpable de la Administración Pública en dictar la correspondiente norma de obligado cumplimiento en el término al efecto señalado en las disposiciones legales reguladoras de las mismas y en consecuencia, entonces no es posible pretender cargar sobre la Empresa afectada los perjuicios derivados de aquella defectuosa actuación administrativa; y, a su vez, en otra sentencia anterior, la de 21 de junio de 1963, que también se ocupa de este problema en un supuesto de clasificación industrial, se sienta la doctrina de que para poder dar efectos retroactivos a la normativa expresada ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que para que pueda así disponerse, según su párrafo tercero, no ha de lesionar intereses legítimos de otras personas, siendo claro que los intereses de tal empresa resultan perjudicados con la retroactividad allí acordada, supuestos ambos que en este caso concurren y cuando además tampoco del mismo resulta expresamente establecida la excepción al principio general de su irretroactividad, que se consigna en el mencionado artículo tercero del Código Civil, en los términos que aparecen estipulados y a virtud de los citados preceptos que lo regulan, toda vez que se trata en este caso de suscribir un primer convenio colectivo sin precedente anterior que al fracasar se sustituyó por la res-

pectiva norma de obligado cumplimiento, y en cuyo supuesto es del todo inoperante la retroactividad que se estipula, por lo que, en conclusión, es improcedente admitir los efectos retroactivos que se otorgan en la norma de que aquí se trata y, por tanto, no puede prevalecer la fecha que en ella se señala para su eficacia de 1 de abril de 1966, sino que debe ser aquella en que fue dictada, de 21 de junio siguiente, mas ello no puede suponer en forma alguna sino un cambio parcial de la misma con referencia a dicho extremo, pero nunca lleva consigo su nulidad total, puesto que sólo afecta a uno independiente del resto de su contenido y que opera con autonomía a todo lo demás allí establecido al tener la condición de acto diferenciado en relación a la unidad que representa la citada norma de obligado cumplimiento, procediendo de este modo desestimar la nulidad que se postula en la demanda respecto a esta última normativa, con la única excepción del extremo indicado de su retroactividad, así como también se desestima en igual sentido lo resuelto en recurso de alzada por la Dirección General de Ordenación del Trabajo; sin que se aprecie temeridad ni mala fe en los litigantes, capaz de dar lugar a una expresa imposición de costas del presente recurso, conforme a lo dispuesto en los artículos 81 y 131 de la Ley Jurisdiccional.” (*Sentencia de 31 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.528.*)

B) *Reglamentos de régimen interior: naturaleza jurídica.*

“En cuanto a la primera causa de inadmisibilidad su improcedencia es clara porque la resolución recurrida no es precisamente la reproducción de la anterior constituida por el *Reglamento de Régimen Interior*, sino que, siendo éste, por el artículo 35 de la Orden de 6 de febrero de 1961 una norma obligatoria de carácter laboral superior a cualquier pacto privado, y que dimana o procede de la Reglamentación Nacional de Trabajo de la Industria Siderometalúrgica, aprobada por Orden de 27 de julio de 1946, según reconocen las propias recurrentes, a ella han de atenderse éstas, en tanto en cuanto no se modifique en la forma prevista en la Orden de 6 de febrero de 1961 invocada y, como tal Reglamento, es por la propia declaración de esta Orden, el Código de los derechos y obligaciones de los trabajadores en él comprendidos, *la resolución recurrida más que reproducción de aquél es la norma con arreglo a la cual la Dirección General de Ordenación del Trabajo, como organismo competente, ha resuelto el problema a ella sometido por los reclamantes; supuesto que escapa a la literalidad recogida en el artículo 40 de la Ley de la Jurisdicción en su apartado a), ya que este Reglamento no es propiamente un acto administrativo típicamente denominado, sino una disposición objetiva de carácter general comprensiva de una norma de obligatoriedad inexcusable para la Empresa y sus trabajadores.*” (*Sentencia de 3 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.340.*)

VII. TRANSPORTES.

Urbanos: delimitación de las competencias municipal y de la Administración central.

“En efecto, del análisis del supuesto contemplado en autos, así como de los preceptos legales que regulan esta materia, se llega a la inexcusable e irrefutable conclusión que se contiene en la sentencia apelada en lo que respecta al fondo del asunto en litigio y ello porque en consonancia con lo dispuesto en la Ley de Ordenación de Transportes por Carretera, de 27 de diciembre de 1947, y su Reglamento, aprobado por Decreto de 9 de diciembre de 1949, en relación con la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1965, y su Reglamento de Servicios, de 17 de junio del mismo año, claramente se infiere que *si bien corresponde a los Municipios autorizar el servicio público de transportes terrestres, sólo procederá cuando tenga lugar dentro de su casco urbano, pues si la totalidad o una parte de su recorrido se desarrolla fuera del mismo, corresponderá entonces tal autorización al Ministerio de Obras Públicas*, y como se ha justificado que en el presente caso las líneas de que se trata sobrepasan sin ninguna duda de la citada área urbana, resulta patente incurrió la Corporación Municipal demandada en dicha infracción legal, al excederse de las atribuciones que a tal fin se le confieren para otorgar las referidas concesiones de autobuses urbanos en algunas de sus líneas, por no acomodarse al concepto que según la interpretación de la jurisprudencia se confiere al término casco urbano, puesto que debe tenerse en cuenta que su significado, conforme al segundo párrafo del artículo primero del citado Reglamento de 9 de diciembre de 1949, está unido al de población agrupada, por lo que todo núcleo de población que exista a menos de 500 metros del núcleo principal debe considerarse como formando parte de este último y no en cambio si excede de esta distancia, no obstante existan entre ellos algunas edificaciones aisladas y separadas unas de otras con distancias a menos de los 500 metros, pues *lo que se toma como módulo de dispersión no es el edificio aislado, sino los núcleos agrupados o barriadas*, y otro tanto sucede, además de aquellos casos en los que ofrezca duda que se ha de entender por casco urbano, lo que se integra en el concepto indicado con el de *población diseminada* dentro del propio término municipal, puesto que entonces también se ocupa el siguiente párrafo del mismo precepto reglamentario, al disponer que el Ministerio de Obras Públicas, oído el Ayuntamiento respectivo, señalará los límites a que ha de extenderse la competencia de la Corporación Municipal y aplicando a este caso tales disposiciones legales, así como la constante doctrina de la jurisprudencia, plasmada entre otras en las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de febrero y 21 de marzo de 1970 de la Sala Tercera, y de 21 de octubre del mismo año de esta Sala, no es posible por menos de reconocer la procedencia de lo resuelto por el Tribunal “a quo” al

encontrarse ajustado a la normativa jurídica antes consignada, en parangón con los supuestos fácticos que en este asunto concurren y que hace sea obligado confirmar en este aspecto la sentencia apelada, por cuanto procede dar lugar a la nulidad del acuerdo del Ayuntamiento de Motril de 30 de agosto de 1965, en la parte que se refiere a las líneas de autobuses urbanos comprendidos en los apartados E), F) y G) del referido acuerdo y subsistiendo la validez de todas las demás líneas en el mismo incluidas, y ello conforme a lo establecido en los artículos 48 y 50 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1954." (*Sentencia de 5 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.865.*)

VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

A) *Marcas*: productos de naturaleza y aplicación análogas: similitud existente: doctrina general.

"Siendo el vocablo el mismo, "National", ya que el círculo en el que está encuadrado en la solicitada, en nada varía la expresión gráfica de los mismos por lo que domina es la palabra "National", que en lo fonético son idénticas, la cuestión estriba en determinar si con arreglo a la doctrina de este Tribunal y por los productos que distinguen la una y las otras, pueden ser o no compatibles en el mercado; y habida cuenta de que *para que puedan convivir dos marcas de la misma denominación, es preciso que los productos que amparan sean tan diametralmente opuestos en su naturaleza y sus fines, que aleje toda posibilidad de duda o confusión en el público que lo solicite; pero cuando guarden relación entre sí, fueren análogos o de la misma naturaleza y se puedan expender en el mismo establecimiento, el error y la confusión puede darse y, por lo tanto, se está en el caso de estimar la prohibición que se sienta en el número primero del artículo 124 del Estatuto sobre Propiedad Industrial; sentencias de este Tribunal de 24 de noviembre de 1965, 14 de marzo de 1966, 14 de abril de 1967, 16 de enero de 1968, 1 de marzo y 2 de abril, 22 y 28 de junio del mismo año, y otras varias; en el caso de autos la marca solicitada pretende distinguir, entre otros objetos y máquinas, la de trituración y eliminación de desperdicios, máquinas y aparatos para desmenuzar el papel, piezas y accesorios para los mencionados productos, etc.; y las marcas registradas amparan herramientas de taladrar, barrenas, fresas, sierras, brocas salomónicas, escariadores y cortadores, etc., son todo herramientas y máquinas que pueden ser de aplicación a las primeras, son de la misma naturaleza y algunas para los mismos fines, y, por lo tanto, se da entre ellas la incompatibilidad que establece el precepto legal antes apuntado."*

(*Sentencia de 15 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.213.*)

B) *Nombre comercial*: coincidencia de apellidos y diversidad de actividades sociales.

“Así, pues, y partiendo de lo que queda sentado, tenemos que la cuestión objeto de este recurso está constituida por la de determinar si entre el nombre comercial solicitado y los registrados existe, cual sostiene la Administración, semejanzas, en grado suficiente para constituir la causa del apartado b) del mentado artículo 201, y producir, por tanto, la denegación del registro de aquel nombre o por el contrario y cual pretende la recurrente no existe semejanza constitutiva de la citada causa del apartado b) del artículo 201, y, en consecuencia, se impone, anulando la resolución recurrida, decretar el registro solicitado; y al adentrarnos en el estudio de la existencia o no existencia de dichas semejanzas ser necesario hacerlo aplicando los principios y criterios sentados sobre tal materia por la jurisprudencia en interpretación del artículo 196 del Estatuto en relación con la causa b) del 201, principios que son, entre otros sentencias de 4 de febrero de 1958, 26 de febrero de 1953 y 6 de diciembre de 1933), *el respeto al nombre comercial en cuanto que está o puede estar constituido por el apellido de una persona, y que constituye, por tanto, un a modo de patrimonio o derecho personal y que por ello sólo debe restringirse o quedar limitado en cuanto a su empleo como nombre comercial, por razón de estrictas circunstancias, y, por tanto, sólo habrá lugar a denegar tal nombre comercial en el caso de que entre él y el anterior o anteriores registrados y para los mismos fines no exista elemento alguno diferenciador apreciable y pueda producirse fácilmente la confusión entre ellos en el mercado.* Así, pues, y aplicando dichos principios al caso de autos, nos encontramos que aunque en los tres nombres comerciales en comparación exista como elemento común integrante de los mismos el apellido Rodríguez, y todos ellos veagan referidos a entes dedicados a la misma clase de actividad comercial (aceites, jabones, etc.), sin embargo, en todos y cada uno de ellos existe un elemento propio del nombre en concreto de que se trata y que es respectivamente “aceites y jabones”, en el del solicitante, el de “Hermanos de Córdoba” en el registrado con el número 23.305, y “Matías”. en el registrado bajo el número 28.782; elemento propio que no hay duda juega, en cuanto al nombre comercial en que aparece, como elemento diferenciador de los otros nombres con él comparados y que evita la confusión con ellos. Ahora bien, la circunstancia de que el elemento propio y específico del nombre que se solicita, consistente en “Aceites y jabones”, si bien en principio parece impedir, cual sostiene la resolución impugnada, que por ser expresión del género de comercio a que tanto la solicitante como las otras dos empresas a que corresponden los nombres comerciales en comparación se dedican pueda ser tomado como elemento diferenciador a los fines que nos ocupan, sin embargo, la jurisprudencia, como consecuencia de los principios a que debe responder la interpretación sobre concesión del nombre comercial y que ya han quedado señalados al comienzo de este conside-

rando, ha venido asimismo a declarar *en supuestos concretos análogos al que nos ocupa, esto es, en que se empleaba un elemento diferenciador constituido por la expresión de lo que era la actividad a que el solicitante se dedicaba, siendo a su vez ésta la misma a que también venía dedicada quien tenía ya registrado el nombre determinante de la semejanza, causa de la denegación de aquél, que procedía la concesión al solicitante del nuevo nombre comercial*, según resulta de distintas sentencias, entre otras las sentencias citadas por el recurrente en el fundamento tercero de derecho de su demanda (excepto las de 3 de junio de 1966 y 26 de junio de 1964, pues esta última se refiere a apellidos distintos, cual son "Gispert" y "Gisbert", y, en su consecuencia, procede entender no se da la incompatibilidad entre el nombre comercial solicitado y los registrados a que se refieren estos autos y, en su consecuencia, procede la estimación del recurso, y sin que haya lugar a especial declaración sobre las costas del mismo." (*Sentencia de 29 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.333.*)

C) *Procedimiento de inscripción: nulidad de resolución denegatoria viciada de incongruencia.*

En esta temática litigiosa se hace ineludible destacar que, en efecto, a la petición de la marca "Inactivac" fue opuesta en tiempo la número 204.956, "Vac", al igual que otras, por interesados, mientras que el Organismo registral opuso de oficio la "Actival" y acordó el suspenso de la solicitada hasta que contestase la peticionaria a los contradictores, mas recibida la respuesta de súplica, lo mismo la Sección de Marcas del Registro que su Jefe se limitaron a tratar en fundamento de su decisión de 6 de julio de 1965 de la colisión que hallaron entre la denominación instada "Inactivac" y la que enfrentaron oficiosamente "Actival" para denegar aquélla, con silenciamiento absoluto de la oposición de "Vac" y de las demás suscitadas, e igualmente acaeció al resolver el recurso de reforma, desechado en base sólo de la semejanza de la marca número 435.290.

Que así las cosas, es manifiesto que *las resoluciones recurrida y demandada se dictaron con infracción del art. 119 de la L. Pro. Adm. de 17 julio 1958 de aplicación general en cuanto al ejercicio del derecho de recurso, conforme al núm. 3 del art. 1.º de la misma, pues dicho artículo 119 manda que la autoridad que resuelva la alzada decidirá cuantas cuestiones planteó el expediente, lo que obligaba al Registro actuante a contemplar y acordar respecto a la oposición promovida por titular de la marca "Vac", y no puede juzgarse relevado de tal obligatoriedad porque el rechazo de la marca "Inactivac" la dejara ya inoperante, toda vez que lejos de ello el poder someterse como se han sometido los solos acuerdos recaídos a la revisión jurisdiccional, si en ésta, atendida necesariamente a los actos impugnados, prosperare la demanda anulatoria de ellos, sobrevendría la concesión de la marca núm. 435.306, sin poder*

entrar en la oposición de la "Vac", dado que, al haberse prescindido de ella en el fundamento de los acuerdos recurridos que no la conjugaron, falta el indispensable acto administrativo, notado por la coadyuvante en sus conclusiones, para que pueda pronunciarse en ese extremo la Sala, a la que tampoco es dable sustituir a la Administración para crear el objeto de recurso que ha de provenir de la misma preceptivamente con sujeción a los arts. 1.º y 37 de la Ley de 27 diciembre 1956.

Por tanto, queda bien patente la situación de posible indefensión en que se dejaría a la propiedad de la marca "Vac" por no haberla valorado en uno u otro sentido frente a la "Inactivac" los acuerdos del Registro de la Propiedad Industrial si acaso fueren revocados ahora y de consiguiente, acusado, cual se dijo, el defecto de forma en la *incongruente cortedad de las resoluciones* y palpable asimismo la situación que acarrea al menos a uno de los interesados, procede, en cumplimiento de los arts. 48, núm. 2, y 50, "a sensu contrario", de la L. Pro. Adm., la anulación del referido Registro de 6 julio 1965 y de lo actuado después con reposición del expediente al estado de dictar nueva decisión; pronunciamento éste que por afectar a la validez del proceso en ambas vías antepone a todo otro el Tribunal en su función revisora de la legalidad a guardar en el diligenciado." (*Sentencia de 27 de abril de 1971, Sala 4.º, Ar. 2.302.*)

IX. ACTIVIDAD SANCIONADORA

A) *Faltas.*

1. *En materia de orden público.*

Actos contrarios a la moral y disciplina de costumbres: formalidades a que se encuentran sujetas las autoridades administrativas.

"Partiendo que las resoluciones dictadas en ambas instancias en vía gubernativa lo fueron por las autoridades competentes en relación con lo que fue objeto de sanción de tipo administrativo, o sea, la Dir. Gral. de Seguridad y el M.º de la Gobernación, ello impide, cual pretende la parte recurrente, el que se cometieran vicios esenciales de procedimiento, ni menos que se causase indefensión al relacionado interesado, máxime por no cumplirse los trámites oportunos dispuestos en la L. Pro. Adm., dado que, tratándose como se trata de castigar faltas a la moral y decencia pública recogidas en el art. 6.º, en juego con el 7.º, de la Ley de 2 septiembre 1941, en conexión con el art. 260, ap. i), de la Ley de Régimen Local, ha de tenerse en cuenta, como así lo tiene abonado nutrida y copiosa jurisprudencia de esta Sala, que forma ya un cuerpo de doctrina, que no es dable desconocer, representada entre otras por las sen-

tencias de 23 abril y 10 octubre 1964, 30 abril y 5 octubre 1966, 17 octubre 1967 y 8 febrero del corriente año, el que *para que las sanciones en materia de orden público, o como las aquí examinadas sean ejemplares, las autoridades gubernativas no se hallan sujetas a formalidades rígidas, viéndose incluso obligadas a reprimir de plano esas infracciones a la vista de los informes policiales*, para lo que están autorizadas por el artículo 137, ap. 2.º, núm. 5.º, del Regl. de 31 enero 1947, vigente según el núm. 14 del art. 1.º del D. de 10 octubre 1958 y artículo único del Decreto de 16 junio 1965, que ordena con referencia al primero mentado que en todo caso seguirán ese trámite “las sanciones establecidas en la Ley de Orden Público de 30 julio 1959, art. 260, ap. i), de la vigente Ley de Régimen Local, y arts. 24 y 31 del Estatuto de los Gobernadores Civiles de 10 octubre 1958”; y si esto es así, y además, *tal doctrina jurisprudencial destaca la importancia de esos informes policiales y admite que, en principio, hay que concederles veracidad y fuerza probatoria, como emitidos en ejercicio de funciones públicas y respondiendo a una realidad de hecho apreciada directamente por los agentes, sin perjuicio de su posible contraste con otras pruebas suficientes para desvirtuarlas; lleva consigo, por lo sentado, que con referencia a esta materia sancionadora que afecta al orden público, a la moral y disciplina de las costumbres, es a todas luces improcedente lo señalado en el procedimiento ordinario de la Ley de 17 julio 1958, por lo que no cabe actúe el núm. 2.º del artículo 48 de esa normativa legal.”* (Sentencia de 31 de marzo de 1971, Sala 4.º, Ar. 2.183.)

Valor de los informes policiales.

Vid. IX, A), 1, Ref. 2.183.

2. *En materia de viviendas de renta limitada: sanción improcedente por percibo de cantidad a cuenta.*

Vid. V, Ref. 2.521.

B) *Procedimiento.*

1. *En materia de orden público: requisito del previo pago para la impugnación de las multas: excepción de notoria incapacidad económica.*

El tema propuesto a la decisión jurisdiccional se circunscribe en concreto a la legalidad de lo resuelto por el Consejo de Ministros de 27 mayo 1966, que estimó no concurrían en el actual recurrente los requisitos señalados por la Ley para eximirse de la obligación de efectuar el depósito del tercio de la sanción impuesta, por lo cual, al no haberlo efectuado como trámite previo al recurso de súplica interpuesto, según previene el núm. 4.º del art. 21 de la Ley de Orden Público de 30 julio 1959, lo desestima de plano sin entrar en el fondo del mismo, y contra

cuya resolución por el interesado se recurre en esta vía jurisdiccional, en solicitud de que se le declare incapaz económicamente, y, por tanto, está exento de efectuar el depósito del tercio de la sanción, o alternativamente en caso de que no sea estimada esta pretensión, se le conceda un plazo para efectuar el expresado depósito, con devolución de todos modos del expediente para que el Consejo de Ministros resuelva sobre el fondo de la súplica formulada.

Al enjuiciar esta cuestión ha de tenerse en cuenta, como ya razonó la sentencia de esta misma Sala de 4 diciembre 1970, en supuesto semejante al presente, que *la disposición contenida en el núm. 4.º del art. 21 de la citada Ley de Orden Público, no puede constituir en modo alguno salvedad para verificar previamente el mencionado depósito allí previsto, a fin de interponer con eficacia los respectivos recursos de súplica y alzada que la misma establece y, por consiguiente, quien pretenda tan excepcional medida, como la supresión del requisito de consignar el tercio de la multa impuesta, cual sucede en el caso de autos, necesita ostentar una posición de notoria incapacidad económica claramente perceptible, o al menos, aportar unos medios de prueba tan rotundos y eficaces a este respecto que permitan apreciar al instante y sin ninguna duda la notoria falta de recursos económicos que haga posible prescindir de esa formalidad legal, ninguna de cuyas circunstancias se han dado en el supuesto que en este recurso se contempla, conforme resulta del examen de las actuaciones practicadas con esta finalidad y, en especial, del informe emitido por la policía, en el que se llega a la conclusión de que no puede considerársele como persona económicamente modesta y, por tanto, debe exigírsele el depósito del tercio de la multa impuesta; con lo que figura suficientemente acreditada, por no destruida ni enervada por el propio interesado, dada la ausencia de prueba favorable para ello, que su situación no es de notoria incapacidad económica capaz de imposibilitarle para el depósito previo exigible por el precepto antes indicado, siendo indiscutible la procedencia de lo acordado con referencia a esta cuestión por el acto administrativo del Consejo de Ministros que ahora se impugna y el que, en su consecuencia, debe ser, por ajustado a Derecho, mantenido en ese particular.*

Tampoco es posible dar lugar a la petición que, con carácter alternativo y subsidiario se formula a su vez en la demanda, de que no estimándose su incapacidad económica se le conceda un plazo para efectuar el expresado depósito, porque de los términos del precepto comentado precisamente se desprende todo lo contrario, ya que, según el mismo, el mencionado depósito ha de ser previo y habilitado para entablar los respectivos recursos autorizados legalmente, con la sola excepción antes referida de su notoria incapacidad económica, que, según se ha visto, no concurre aquí; pero es que además, respecto a las situaciones procesales que invoca por aplicación extensiva el recurrente al caso de autos, como las de declaración de pobreza en los respectivos procedimientos judiciales ordinarios y administrativos, no pueden ser equiparables con lo que ahora se debate, pues así como aquéllas se refieren a la obtención del

llamado beneficio de pobreza para litigar en toda clase de pleitos, en éste se trata del cumplimiento de un requisito formal, previo e imprescindible, regulado por una Ley peculiar como es la de Orden Público y a fin de promover debidamente los recursos por ella autorizados, a cuya estricta observancia, por tanto, hay que atenerse en este sentido, conforme a la forma que en su específica normativa así lo impone; *sin que ello, no obstante signifique vaya a excluirse de la fiscalización jurisdiccional el uso que se haya hecho de la referida facultad otorgada a los órganos gubernativos, puesto que sin perjuicio de que los términos del repetido núm. 4.º del art. 21 de la Ley de Orden Público, no da al acto administrativo que del mismo dimana un carácter discrecional, también los actos llamados antes discrecionales pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo con arreglo a la vigente Ley, de donde resulta que la facultad revisora alcanza a la medida de los hechos determinantes en relación con la normativa aplicada, como control de legalidad, o sea, que, en concreto, ha de consistir su ejercicio en un sano criterio valorativo de los factores cuya ponderación se encomienda al organismo decisorio y que se sujete a la posible revisión jurisdiccional, en semejanza a la que ahora se ha hecho con la interposición de este recurso, lo que viene a disipar los temores que en este aspecto se alegan por la parte recurrente, toda vez que contra la apreciación de los órganos administrativos en esta materia puede utilizarse, y así se hizo, por el recurrente, este recurso jurisdiccional, en el que es posible declarar si desde luego procediese que tales actos no son conformes al derecho.” (Sentencia de 29 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.330.)*

2. *En materia de viviendas de protección oficial: requisito del previo pago.*

Vid. XIII, C), 2, Ar. 2.242.

X. EXPROPIACIÓN FORZOSA

A) *Jurado provincial de expropiación.*

1. *Carácter de sus acuerdos: límite dentro de los que pueden ser revisados por las Salas de lo contencioso-administrativo.*

“Antes de pronunciarse la Sala sobre el único problema que el presente recurso jurisdiccional plantea, la de determinar el justiprecio del terreno expropiado a la recurrente, preciso es señalar los parámetros cardinales y los límites, dentro de los cuales pueden revisarse por las Salas de la Jurisdicción los acuerdos de los citados Jurados de Expropiación, por lo que si bien es constante y reiterada la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal en el sentido de que, si bien los acuerdos de

los Jurados de Expropiación son revisables ante esta Jurisdicción, la presunción de verdad que en ellos se contiene, habida cuenta la imparcialidad de sus miembros, la alta competencia de los mismos y las condiciones de garantía y de objetividad de que suelen hacer gala, *sólo puede y debe ceder en cuanto se justifique que en la adopción de los mismos se incurrió en un error de hecho, en una infracción legal o en una desafortunada apreciación de la prueba practicada*, trilogía de supuestos ante los cuales la aludida intangibilidad de tales acuerdos puede y debe ceder, criterio sustentado por el T. S. en sus sentencias de 19 febrero 1965, 9 noviembre y 15 febrero, 9 abril, 22 y 26 marzo 1965, 26 febrero 1966, 11 febrero 1966, 12, 20 y 21 diciembre 1967, 15 febrero 1968 y 22 enero 1968, entre otras; por todo lo cual la cuestión controvertida se reduce a constatar por la Sala si en el acuerdo recurrido el Jurado Provincial de Expropiación de Pontevedra incurrió en uno o más supuestos de los que referidos quedan, puesto que, si así fuera, la calendada resolución habría de anularse por no ser conforme a Derecho, mientras que si, por el contrario, el acuerdo recurrido no incidió en tales supuestos, la resolución impugnada habría de confirmarse." (*Sentencia de 13 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.115.*)

"Concretada ya la cuestión al único dato en que existe verdadera controversia y sobre el que no caben condicionamientos ni reservas de clase alguna, sino, por el contrario, un pronunciamiento concreto y categórico, aquí mismo, en esta fase final del proceso cognisorio, se ha de empezar por insistir, una vez más, que el *acuerdo emanado de este Jurado provincial de Expropiación, no puede merecer otra consideración que la de constituir un auténtico acto administrativo*—sentencias de marzo y 24 noviembre 1959—, *acto definidor de derechos y obligaciones, realizado de modo definitivo*—sentencias 25 febrero y 16 abril 1959—, *ultimar y agotar la vía administrativa* (sentencia 24 noviembre 1959), sin más condición que, como requisito previo al contencioso, se utilice el recurso de reposición, naturalmente ante el propio Jurado, conforme a una exigencia reiteradamente recordada por nuestro más Alto Tribunal." (*Sentencia de 3 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.196.*)

2. Necesidad de motivación de sus resoluciones.

"La irregularidad formal imputada por el Ayuntamiento de Vigo al acuerdo del Jurado de Expropiación y en la que se apoya la pretensión revocatoria, no puede acogerse por cuanto en los tres considerandos del mismo se razona—siquiera lo sea en forma sucinta— el motivo por el cual se desecha la aplicación del art. 39 de la L. Ex. For. y se pondera el destino de la porción expropiada, su proximidad a núcleos urbanos y las expectativas de tal terreno; justificando asimismo la exclusión de las mejoras en perspectiva; con lo cual queda cumplido, en lo sustancial, cuanto al respecto preceptúa el art. 43 de la L. Ex. For., pues como tiene resuelto este Tribunal *la necesidad de motivar las resoluciones no ha de ser, por lo que al Jurado concierne, rígidamente entendida, pues basta*

que la argumentación sea racional y suficiente, cumpliéndose tal requisito cuando la fundamentación, aunque general, sea referible al caso cuestionado.” (Sentencia de 26 de abril de 1971, Sala 5.ª, Ar. 1.889.)

3. Constitución defectuosa que no produce anulación del acuerdo.

“La segunda causa de nulidad se refiere sólo a la resolución de 9 enero 1968, por haberse constituido el Jurado con tres vocales técnicos, en lugar de uno, como determina el ap. b) del art. 32 de la Ley; mas para que los defectos de forma determinen la anulabilidad del acto, según determina el párr. 2 del art. 48 de la Ley sobre procedimiento administrativo, es preciso no sólo que ese vicio exista, sino que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, lo que no sucede en el caso presente, según se afirma en la sentencia apelada, sin que los razonamientos de la sociedad beneficiaria demuestren esa indefensión, ni que esa pluralidad de técnicos haya dado lugar a diferentes criterios valorativos superpuestos, contrario a lo pretendido por la Ley; por tanto, al no acreditarse ni que esa constitución incorrecta del Jurado haya influido en la formación de la voluntad del órgano ni la indefensión de ninguno de los interesados en las valoraciones, ha de ser igualmente rechazada esta pretensión de nulidad de ese acto.” (Sentencia de 28 de abril de 1971, Sala 5.ª, Ar. 1.914.)

B) *Justiprecio.*

1. *Doctrina general.*

“Lo anterior pone de manifiesto que la cantidad fijada como justo precio es inferior en más de una sexta parte al que se alegó por los actores en su valoración, haciendo incidir lo discutido en el supuesto que contempla el art. 126.2 de la Ley de 16 diciembre 1954; lo que, al dar viabilidad al recurso que se examina, obliga a insistir en la doctrina legal imperante al respecto, conforme a la cual, si bien debe concederse la mayor Autoridad y preferente acogida a las decisiones de los Jurados de Expropiación, dada la garantía que merecen por su objetividad y composición, circunstancias que en este caso no se dan plenamente por formar parte de él un Ingeniero Aeronáutico de especialización muy diversa a la aquí encomendada, que además no concurre a ninguna de las reuniones de aquél, no por ello sus decisiones son vinculantes para la Jurisdicción, la que, si bien no puede sustituirlas arbitrariamente, sí está obligada a anularlas cuando se acreditan infracciones de normas legales o resultaren injustas por error o inadecuada estimación de los datos de que hubiere constancia (sentencias de 23 noviembre, 11 y 21 diciembre 1961, 22 enero 1962...), así como que el precio justo, cuando no es de aplicación el art. 39 de la Ley y si los criterios estimativos que acoge el 43, es el valor real de los bienes, de tal manera que, si en virtud de la

expropiación se priva al afectado de la cosa específica, no ocurre lo mismo respecto de su contenido económico *que ha de ser debidamente compensado, para lo que han de tenerse en cuenta todas las circunstancias que revalorizan o deprecian el bien afectado, y por tanto su situación, superficie y peculiares características, proximidad a núcleos urbanos* (sentencias de 14 marzo 1953, 14 abril 1958, 19 febrero y 4 junio 1959, 18 abril y 26 noviembre 1961, 23 diciembre 1962, 28 octubre 1965...), *así como el valor de los terrenos colindantes e incluso el asignado a otras parcelas comprendidas en la misma zona y proyecto, si bien en tal supuesto hay que examinar la posible divergencia o identidad de situaciones, emplazamiento, calidad, comunicaciones y toda otra característica que deba influir en su valor, como dice la de 23 junio 1962.*" (Sentencia de 5 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 1.968.)

2. De arrendamiento de local de negocio: conceptos a computar.

"Los preceptos de la legislación aplicable relativa a la expropiación forzosa, concretamente los arts. 44 de la L. de 16 diciembre 1954 y el mismo número del Reglamento para su desarrollo y adecuada aplicación de 26 abril 1957, remiten para la fijación de la justa indemnización por los Jurados, cuando la expropiación lleva consigo la privación definitiva del uso y disfrute por el titular arrendatario de lo arrendado, a la legislación de Arrendamientos, en este caso urbanos, a cuya legislación conduce también el art. 151 de la Ley de Régimen Local. Por su parte, el art. 114-9 de la Ley arrendaticia vigente lo hace a las normas de la Sección 2.ª, capítulo 8.º, que se concretan, a los efectos aquí interesados, en el art. 73-3, que señala como módulo regulador del precio medio en traspaso de locales destinados al mismo negocio del arrendatario y sitios en la zona comercial en que éste se hallare, teniéndose en cuenta la existencia o inexistencia en la zona de locales desalquilados y adecuados al negocio, además de cuantas circunstancias se consideren oportunas; fórmula flexible que interpretada por la doctrina jurisprudencial viene a mantener como conceptos a tomar en consideración el precio medio de traspaso para la obtención de otro local de parecidas características, la capitalización de diferencia de rentas entre el local expropiado y el nuevo que haya de tomar para continuar su negocio, gastos de traslado y nueva instalación y perjuicios producidos por lucro cesante durante aquellos traslados e instalación en nuevo local; mas sin que ello implique que en todos los casos deban de aplicarse y sumarse todos los conceptos; y así cuando el arrendatario no prueba que haya de satisfacer cantidad para tomar en traspaso un nuevo local, deja de jugar tal concepto que de sumarse a la cifra de capitalización de diferencia de rentas produciría un injusto enriquecimiento, ya que se computarían dos conceptos incompatibles entre sí, porque tomando el local en traspaso no se produciría la diferencia de rentas en igual medida que si la reinstalación se hace en un local de nuevo arrendamiento, que es el módulo que se toma para determinar la diferencia de rentas y su capitalización. Reiteradas reso-

luciones del T. S. proclaman la incompatibilidad de ambos conceptos, y entre ellas las de 5 diciembre 1958, 16 mayo 1964 y 23 noviembre 1968.” (Sentencia de 24 de abril de 1971, Sala 5.ª, Ar. 1.886.)

C) *Procedimiento general.*

1. *Inaplicación del principio “rebus sic stantibus” a los actos administrativos integradores del procedimiento de expropiación.*

Los demandantes, en esta alzada jurisdiccional, no han desvirtuado los fundamentos de la sentencia recurrida, antes bien ha quedado patente que el art. 58 de la vigente L. Ex. For. sólo contempla el supuesto de que, fijado ya el justiprecio, se dejen transcurrir dos años sin que el importe de aquél se haga efectivo o se consigne; pero la retasación ni la nulidad de lo actuado puede acordarse al amparo del precitado precepto, cuando el retraso se opera con respecto a la fijación del valor de lo que se expropia; pues esta anomalía está prevista en el art. 56 de la misma ley que sanciona el retraso en cuestión, no con la nulidad ni con la nueva tasación, sino con el abono de los intereses legales de demora, sin que tampoco ampare la pretensión de los ahora accionantes el principio o cláusula “rebus sic stantibus”, pues, aparte de que la S. de 17 de mayo 1957 resolvió que los efectos de tal cláusula no son resolutorios o extintivos y ello impediría la nulidad pedida, tampoco, en casos como el presente autoriza los efectos modificativos que únicamente alcanzan a los negocios jurídicos de tracto sucesivo o ejecución diferida (sentencias de 23 noviembre 1962 y 12 junio 1970); en la cual hipótesis no pueden quedar subsumidos los actos administrativos integradores del procedimiento de la expropiación forzosa, máxime si se tiene en cuenta que tal principio revisorio, por alteración de las circunstancias, ha de aplicarse a falta de regulación expresa que en este particular existe como queda antes consignado y al cual debe acudirse.” (Sentencia de 7 de junio de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.757.)

2. *Reversión de bienes y derechos expropiados: falta de audiencia del interesado.*

Vid. II, D), 2, Ar. 2.064.

D) *Expropiaciones especiales.*

1. *Urbanísticas: valor comercial.*

Vid. XI, E), Ar. 2.253.

2. *Traslado de poblaciones: inimpugnabilidad en vía contenciosa, al amparo del art. 40, f), de la L. J., del acuerdo del Consejo de Ministros que fija los tipos de indemnización.*

Vid. XVI, E), 2, Ar. 2.065.

XI. URBANISMO

A) *Planes*: su aprobación inicial por las Corporaciones locales es un acto de mero trámite.

4.º “Que frente a las pretensiones de la actora, enderezadas en primer lugar a la nulidad del acuerdo del Ayuntamiento de 7 julio 1967, por el que se aprobó provisionalmente el proyecto de urbanización parcial, se opuso por la representación de la Corporación, como causa de inadmisibilidad, la de no ser recurrible dicha decisión, y, ciertamente, conforme a lo que establece el art. 32 de la Ley del Suelo, la aprobación inicial por las Corporaciones locales de los planos o proyectos urbanísticos, la apertura de información y la provisional sanción que acuerden después son sólo trámites encaminados a obtener del órgano urbanístico que corresponde la aprobación definitiva, que es la recurrible, como dispone el art. 285 de esa Ley, de acuerdo también con el art. 37.1 del de la Jurisdicción, en cuanto que la decisión que se ataca no hace imposible, no suspende, ni pone término o de alguna manera decide el fondo del asunto.” (*Sentencia de 12 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.943.*)

B) *Licencias de construcción.*

1. *Naturaleza jurídica y revocación.*

“El menos significativo de tales argumentos, utilizado ya al denegar el recurso previo de reposición, es el relativo a que la licencia anterior constituía un acto declaratorio de derechos, ya firme, y que el Ayuntamiento no puede revocarla, como supondría la solicitud de ampliación, sin una declaración de lesividad. Ante todo, las licencias de edificación no constituyen, sin embargo, como ninguna licencia, actos declaratorios de derechos en su propio sentido, sino autorizaciones para el ejercicio de unos derechos ya existentes, por ajustarse a las normas dictadas al respecto en atención de interés colectivo, en este caso, a los planes urbanísticos u ordenanzas de edificación. Precisamente, esa función interventora que la Administración desarrolla a través de las licencias, función requerida siempre de continuidad, es una singular razón para que de todos los actos administrativos como las licencias, unos de los más susceptibles de revocación, como confirma el art. 16 del Regl. de Servicios de las

Corporaciones locales. Por otra parte, los actos declaratorios de derechos son irrevocables, dentro de ciertos límites, en cuanto su revocación implique menoscabo para tales derechos, y en este caso se trataba, sin embargo, de una ampliación de la licencia, es decir, de un acto que suponía una más extensa autorización para los solicitantes, y ningún sentido tenía el invocar a las garantías de una declaración de lesividad.” (Sentencia de 3 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.341.)

2. *Doctrina general acerca de su otorgamiento.*

“Como se ha dicho repetidas veces por el T. S. y se ha recordado recientemente en sentencias de esta Sala, *las concesiones de licencia tienen un carácter no discrecional ni arbitrario, dado que esta especie de decisiones administrativas no crean “ex novo” una situación jurídica individualizada, sin raíces previas, sino que se limitan a contrastar si el ejercicio de las facultades dominicales insitas en los arts. 348 y 350 del Código Civil es susceptible de una realización a tono con el bien general plasmado en los Planes de Ordenación y en las Ordenanzas Municipales, de tal forma que sea posible el sacrificio de los intereses particulares en aras del beneficio común cuando encuentren justa aplicación los artículos 1.º, 3.º y 5.º del Reglamento de Servicios, los 2.º y 3.º, 47 y 165 de la Ley del Suelo y los 136 y 137 de la Ley de Régimen Local, y ésta es la razón de que el art. 61 de la Ley del Suelo determine que las facultades del Derecho se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios.” (Sentencia de 15 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.214.)*

3. *Revocación de oficio so pretexto de error en la concesión.*

Vid. XIV, B), 4, Ar. 2.950.

4. *Derecho a edificar: su suspensión por la vía cautelar del artículo 22 de la Ley del Suelo.*

“Otro motivo de impugnación es la infracción de la regla c) del artículo 6 del Reglamento, porque, arguyen, el “Plan del I Cinturón de Ronda” afecta a alguna de estas fincas, de donde concluyen que no pueden edificarse, punto, ciertamente, que excluiría la inclusión, y no por aplicación del precepto que los recurrentes invocan, sino, justamente, porque, si el “Plan” fuera ejecutivo (art. 44 de la Ley del Suelo) las fincas no tendrían la consideración de “solares”, sino de terreno vial, inedificable, y, en consecuencia, extrañas al designio informador de la institución del Registro, pero es lo cierto que el “Plan” está en elaboración (certificación del 22 de enero último), por lo que al mismo no pueden anudarse los efectos que arrancan de la publicación, porque es bien conocido (art. 61 de la Ley) que las facultades del derecho de propiedad se ejercen de acuerdo con la ordenación vigente, y a esta ordenación,

y no otra en estudio, debe referirse el concepto de "solar", en su sentido propio, o por asimilación (art. 142, núm. 3, de la Ley); y aunque es cierto que por la vía cautelar del art. 22 de la Ley del Suelo es posible provocar unos efectos previos de un "plan" futuro, suspendiendo el derecho a edificar en tanto se estudie un plan, con el designio de no malograr aquella ordenación, y responde a un rigor lógico, en paridad de razones, entender que la suspensión debe comprender la de inclusión de fincas en el Registro, pues si el derecho a edificar está en suspenso es contrario al más elemental criterio lógico mantener la obligación de edificar, a la que responde el Registro de Solares, principio el que, por otra parte, sirve el artículo 6, c), del Reglamento, pues, innegablemente, por el juego del art. 22, cuando se acuerda la suspensión del otorgamiento de licencias de edificación, está prohibido (temporalmente) el "ius aedificandi", es lo cierto que la aludida suspensión, aunque pudiera estar justificada, no ha sido acordada; tema, por otra parte, que podrá reproducirse en el momento de solicitud y otorgamiento de la licencia de edificación, juzgándose entonces a la luz de la situación urbanística vigente." (Sentencia de 13 de marzo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.177.)

C) *Solares e inmuebles de edificación forzosa*: solicitud de inscripción: datos registrales y fiscales de la misma.

"En realidad, el solicitante de la inclusión de las fincas en el Registro de Solares y otros inmuebles de Edificación Forzosa, no se ha apartado del núm. 1 del art. 14 del Reglamento, porque este precepto, en lo que hace relación a los datos registrales y fiscales de las fincas no impone a aquél otra obligación que reseñar los datos de inscripción en el Registro de la Propiedad, y aunque es cierto que el municipal debe expresar las situaciones jurídicas inscritas, apartado e), y los datos fiscales (si constaren) (h), la obtención de éstos no es una carga ineludible del solicitante, y, por otra parte, su incompleta consignación podrá suplirse a posteriori." (Sentencia de 13 de marzo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.177.)

D) *Acción pública*: doctrina general.

"Es en el artículo 233 de la Ley del Suelo donde ha de encontrar el actor plena legitimación procesal, tanto para actuar frente a la Corporación Municipal recurriendo contra la concesión de la licencia como para alzarse en este recurso contra la desestimación anterior, en cuanto que es propietario del inmueble contiguo al solar para edificar en el cual fue concedida la licencia, y ello es así por las siguientes razones: a) al decir tan fundamental precepto que será pública la acción para exigir ante los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley (la llamada del Suelo) y de los planes de ordenación urbana, viene a

consagrar *una especie de acción popular de alcance excepcionalmente*, pero inequívoco, por desbordar el ámbito general atribuido a la legitimación, como dice la sentencia del T. S. de 19 junio 1964, implicando un sistema de fiscalización de la conducta de la Administración a través de los órganos judiciales; b) el artículo citado es *un reconocimiento legal de que la materia urbanística y el respeto a los planes de ordenación de las ciudades habilitan a cualquiera para acudir en su defensa*, con lo que se produce un doble efecto, el actor queda exonerado de la carga de la prueba del interés que le impulsó a excitar la actividad de las Corporaciones municipales, y el demandado pierde la facultad de pretender la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación; c) se accede a lo anterior con más facilidad si se conjuga este precepto con el 28, a), de la Ley de esta Jurisdicción, que considera legitimados para solicitar la anulación de los actos y disposiciones de la Administración, cuando no fueren conformes a derecho, a “los que tuvieran interés directo en ello”, dado que de esta forma enlaza la *amplísima legitimación administrativa* con la de igual horizonte de esta Jurisdicción, habiendo sido corroborado tal criterio por las sentencias del T. S. de 27 febrero 1964, 31 octubre 1966 y 22 noviembre 1967, en las que se afirma que *la acción popular autoriza la interposición de los recursos administrativos anteriores a la vía jurisdiccional en aplicación lisa y llanamente de la doctrina del acto previo que cause estado, como presupuesto objetivo ineludible para que sea admisible el recurso contencioso-administrativo*; d) la ya citada sentencia de 19 junio 1964 afirma que *el art. 223 de la Ley del Suelo otorga carácter público a la acción para exigir ante los Tribunales de esta Jurisdicción la observancia de aquel texto legal y de los planes de ordenación urbana, de los que son mera consecuencia ejecutiva las ordenanzas locales y las licencias singularizadas*, tomándose en cuenta, por otra parte, en dicha resolución de nuestro Alto Tribunal, el principio de que, admitida la legitimación en vía administrativa, no puede desconocerse después en vía jurisdiccional.” (*Sentencia de 15 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.214.*)

“Se trata de obstaculizar el estudio de la legalidad de las licencias concedidas por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Málaga en 27 julio 1964, 24 junio y 7 octubre 1966 y 30 junio 1967, en razón, no a que no se interpusiere recurso de reposición, como parece decir al formular la segunda causa de inadmisibilidad, si después estima como tal el escrito que con fecha 20 de julio de 1967 tuvo entrada en la Corporación demandada, sino en que se presentó fuera de plazo, además de *carecer el recurrente de legitimación por falta de vigencia del artículo 223 de la Ley del Suelo*, motivos ambos que cabe amparar en los apartados b) y c) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional, pero es lo cierto que, muy al contrario de lo decidido respecto del anterior supuesto, en éste ninguna de dichas excepciones puede prevalecer, pues *ni la doctrina ha mantenido la derogación del precepto ni en todo caso tal opinión podría prevalecer frente a las declaraciones jurisprudenciales que de*

forma reiterada afirman en plena vigencia, sobre todo en cuanto que las leyes posteriores de la Jurisdicción y de Procedimiento Administrativo, por ser de carácter general, no derogaron normas especiales como las del art. 223, según afirma, con cita de otras, la S. de 18 marzo 1967; y al ser indiscutible la virtualidad de la sesión pública, si bien referida únicamente al cumplimiento de las normas sobre régimen del suelo y ordenación urbana (S. de 27 octubre 1967) en consecuencia de ella y del interés general que la justifica, al que su utilización ensancha considerablemente el ámbito normal de la legitimación, dando lugar a que, para aquellos casos en que no se produce notificación directa a los que no sean procedimentalmente calificables de interesados, ni tampoco se hubiere dado al acto administrativo la publicidad necesaria para conocimiento de los terceros a quienes pueda interesar su impugnación, insertándolo en el "Boletín de Información Municipal", como dispone el artículo 242 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, la fecha de cómputo para instar la reposición de esos acuerdos no puede ser otra, conforme a doctrina legal conocidísima, que aquella en que los interesados se dan por enterados, en este caso la de 10 julio 1967, en que dicen fueron expuestos en el tablón de anuncios, no siendo posible en consecuencia estimar tardía la reposición cuyo escrito tuvo entrada diez días después, ni mucho menos cabe negar activa legitimación al que la formuló con fines anulatorios como en esta ocasión sucede, ya que otra interpretación haría ilusorio por imposible el ejercicio de dicha acción pública (SS. de 8 octubre 1963, 19 junio 1964, 17 diciembre 1966, 18 febrero, 7 y 18 marzo y 22 junio 1967.)" (Sentencia de 12 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.943.)

E) *Expropiaciones urbanísticas: valor comercial.*

"La sentencia apelada adopta por ello con acierto el sistema del artículo 43 de la L. Ex. For., precepto que como precisó esta Sala en la sentencia de 29 mayo 1968, si bien con arreglo a lo estatuido en la Ley 52/1962, de 21 julio, no es aplicable, en principio y en materia de urbanismo, con ello sólo se quiso impedir la aplicación de tal norma en la determinación de los valores inicial, expectante y urbanístico, mas no en el comercial; como lo pone de relieve el art. 7.º del D. de 21 febrero 1963, pues la amplia fórmula de este último, en lo sustancial, admite en el valor comercial lo establecido en el precepto primeramente citado." (Sentencia de 17 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.253.)

XII. RÉGIMEN LOCAL

A) *Competencia municipal: en materia de transporte: delimitación de competencias con la Administración central.*

Vid. VII, Ar. 2.865.

B) *Potestad reglamentaria de los entes locales.*1. *Limites de la potestad reglamentaria municipal.*

“*Los Ayuntamientos, en la esfera de su competencia, según regulan genéricamente los artículos 108 y siguientes de la Ley de Régimen Local, y en el ámbito de la intervención municipal en la actividad privada, los artículos 6.º y siguientes del Reglamento de Servicios tienen atribuida una potestad reglamentaria, que en tanto mantengan la competencia sobre la materia reglamentada no cesa; y es por esto que es contrario a estos preceptos y en definitiva a la naturaleza de la potestad reglamentaria, sostener que está sujeta a un limite temporal, pues en tanto subsiste la competencia sobre el objeto, los preceptos citados no privan al Ayuntamiento de la potestad normativa; y si de esta genérica regulación se pasa a la específica de la reglamentación de los servicios privados prestados al público, cual es el de los autotaxis, es el propio Reglamento de Servicios, el que, además de declarar la competencia municipal en esta materia (art. 1.º, núm. 4.º), dentro del cuadro que legitima la actuación municipal (art. 101 de la Ley de Régimen Local), reconoce la potestad municipal (art. 17 de aquél) para reglamentar este servicio, reconociendo que hace también el Código de la Circulación (art. 175), desterrando cualquier duda acerca de la competencia municipal respecto de un servicio que interesa primordialmente al Municipio en cuanto tiende a la satisfacción de necesidades de la comunidad municipal.*”

Es la naturaleza de la potestad reglamentaria, opuesta a que se le limite temporalmente en tanto el titular de aquélla mantiene la competencia sobre la materia reglamentada, la que impide que pueda aceptarse como plazo de caducidad de la específica competencia municipal para reglamentar, sin vulnerar las Leyes y otras disposiciones generales, el servicio de autotaxis, el que establece la disposición transitoria primera de la Orden de 4 de noviembre de 1964; pero es que si este principio de la no temporalidad de la potestad normativa, inmanente a su propia naturaleza, no fuera bastante, al punto surgiría la ineficacia—si es que prevaleciera la interpretación que al precepto transitorio indicado ha dado el Gobernador civil—de una regla que, como contenida en una Orden, no puede prevalecer sobre unos textos (art. 108 de la Ley de Régimen Local, 17 del Reglamento de Servicios, 175 del Código de la Circulación) que, de superior jerarquía, reconocen inequívocamente la potestad reglamentaria municipal sin límite temporal en tanto se actúe para reglamentar un servicio que es innegablemente de la competencia municipal, argumento al que, en realidad, no es menester acudir, porque el significado de las normas de transición enseña que la transitoria primera de la Orden citada no puede tener otra finalidad que la de facilitar la adaptación de los reglamentos anteriores a la Orden ministerial (párrafo 2.º) o la producción de reglamentos nuevos (párrafo 1.º) ajustados a la misma, permitiendo que entretanto, y hasta que no transcurriera el periodo de adaptación a la nueva situación, que se fijó de seis meses,

siguiera el régimen anterior, mas que en el futuro quedaran privados los Ayuntamientos de indicada potestad, aunque interin no la ejercitasen, el texto directamente aplicable al servicio de taxis sería la Orden ministerial, una vez transcurrido el período transitorio, mientras que habiendo reglamento municipal, la Orden regiría como texto supletorio.” (Sentencia de 19 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.513.)

2. *Suspensión por Gobernador civil:* Plazo perentorio para su ejercicio.

“La advertencia de ilegalidad, con los efectos del artículo 366 de la Ley de Régimen Local, que regula el artículo 110 de la misma Ley, debe ejercitarse en el plazo de treinta días y fundarse en la vulneración de una Ley u otra disposición general, según dispone, en íntima relación con estos preceptos, el artículo 308, es cabalmente esta vulneración con trascendencia anulatoria, advertida en el plazo indicado, la que determina la nulidad que los artículos 110 citado y 118 de la Ley Jurisdiccional dicen; *mas no podrá acordarse la nulidad y si el alzamiento de la suspensión cuando la advertencia de ilegalidad se hace transcurridos treinta días, plazo no susceptible de interrupción, pues el precepto es bien claro al efecto; y no se aduzca que la petición de dictámenes que asesoran a la Autoridad gubernativa provoca la interrupción del plazo, pues la necesidad de que la decisión del Gobernador, precedida de los dictámenes de sus asesores, es la regla común, y, sin embargo, el precepto legal dispuso que “dentro de los treinta días de la recepción de las ordenanzas o reglamentos” debía el Gobernador advertir la ilegalidad, y si no se hiciere esta advertencia, adquieren aquéllos eficacia; por lo que, recibido el Reglamento en el Gobierno Civil de 28 de noviembre de 1967 y no adoptada la decisión gubernativa hasta el 13 de enero siguiente, es claro que había transcurrido el plazo indicado, por lo que no puede negarse aprobación a un Reglamento que, por el transcurso del tiempo, había ganado eficacia.*

Si frente al texto inequívoco del artículo 110 de la Ley de Régimen Local, que condiciona la advertencia de ilegalidad al plazo de treinta días, sin que la petición de dictámenes interrumpa aquel plazo, se entendiera, con el designio puesto en examinar el fundamento de la advertencia de ilegalidad hecha por el Gobernador civil, que el simple transcurso del tiempo no origina aprobatorio de las ordenanzas o reglamentos municipales, al punto surgiría como causa obstativa la decisión gubernativa, lo que, respecto a la potestad normativa local, estatuyen con carácter general los artículos 108 y siguientes de aquella Ley, y en el ámbito de la intervención municipal en la actividad privada, los artículos 6.º y siguientes del Reglamento de Servicios, pues de estos preceptos es fuerza convenir que la potestad reglamentaria de que son titulares los entes locales, en tanto mantienen la competencia sobre la materia reglamentada, no cesa; y es por esto que es contrario a estos preceptos y en definitiva a la naturaleza de la potestad reglamentaria

sostener que está sujeta a un límite temporal, pues en tanto subsiste la competencia sobre el objeto, los preceptos citados no privan a los Ayuntamientos de la potestad de dictar reglamentos u ordenanzas; y si de esta genérica regulación se pasa a la específica de la reglamentación de los servicios privados prestados al público, cual es el de los autotaxi, en el mismo Reglamento de Servicios, el que, además de declarar la competencia municipal en esta materia (art. 1.º, núm. 4.º) dentro del ámbito que legitima la actuación municipal (art. 101 de la Ley de Régimen Local), reconoce la potestad municipal (art. 17 del Reglamento) para reglamentar este servicio, reconocimiento que hace también el Código de la Circulación (art. 175), despejando cualquier duda acerca de la competencia municipal respecto de un servicio que interesa primordialmente al Municipio, en cuanto tienda a satisfacer necesidades que afectan primordialmente a la comunidad municipal.

La regla de la transitoria primera de la Orden de 4 de noviembre de 1964, como corresponde a su propia naturaleza de norma de transición, no puede tener otra finalidad que la de evitar el cambio automático de la situación jurídica existente, y con este designio, para preparar la adaptación de los reglamentos anteriores a la Orden ministerial (párrafo 2.º) o la producción de reglamentos nuevos ajustados a la misma (párrafo 1.º), respetando entretanto, y hasta que no transcurriera el período de adaptación, a la nueva situación, que fijó en seis meses el régimen anterior, dispuso un período de transición, transcurrido el cual regiría la Orden ministerial y los reglamentos ajustados a la misma, y en su defecto, la Orden ministerial y únicamente; *mas en modo alguno puede entenderse que en el futuro quedarán privados los Ayuntamientos de la potestad reglamentaria, aunque interin no la ejercitaran; el texto directamente aplicable al servicio de autotaxi sería la Orden, una vez transcurrido el período de transición; pero es que si el precepto de la transitoria primera hubiera querido establecer, frente a lo que es esencia a las normas de transición, una definitiva privación de la potestad reglamentaria municipal, su ineficacia sería patente*, porque, incluido en una Orden, no puede prevalecer sobre unos textos (arts. 108 de la Ley de Régimen Local, 17 del Reglamento de Servicios y 175 del Código de la Circulación), que, de superior rango, reconocen inequívocamente la potestad indicada sin límite temporal, en tanto se actúen para reglamentar en el ámbito local un servicio que es innegablemente de la competencia municipal." (*Sentencia de 15 de marzo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.178.*)

C) *Regímenes especiales de Madrid y Barcelona*: Los reglamentos y ordenanzas locales deben respetar el ordenamiento jurídico general vigente.

"Promulgado, según se ha expuesto en la fundamentación precedente, el Reglamento de 4 de noviembre de 1964 por el Ministerio de la Gobernación, en uso de las atribuciones que le otorgan los artículos 7.º

de la Ley de Régimen Local y 2.º del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y aun cuando el mismo se dicta después del texto articulado de la Ley Especial del Municipio de Madrid, aprobado por Decreto 1674 de 1963, de 11 de julio, y con el carácter de generalidad que deriva de su preámbulo, artículo 1.º y disposiciones transitorias, es lo cierto que la potestad de "Dirección administrativa" en dichos preceptos prevista es, como claramente en ellos se dice, 'en las materias que la Ley no confie expresamente a la exclusiva competencia de los Municipios, etc.', siendo la dición del artículo 45 de la Ley Especial para el Municipio de Madrid: 'El Ayuntamiento tendrá la exclusiva competencia para la organización y prestación, en cualquiera de las formas legalmente establecidas, incluso por concesión, de cuantos servicios públicos tengan carácter municipal con arreglo a la legislación general y tiendan a la satisfacción de las necesidades e intereses peculiares de la capital', deduciendo de esa redacción el Ayuntamiento apelante, en relación con lo establecido en los artículos 3.º y 23, apartado c), de dicha Ley Especial, que siendo el Servicio Municipal de Transportes de su exclusiva competencia, pueda regular por medio de Ordenanza su Reglamentación aun en contra de lo determinado en el Reglamento de Ambito Nacional, de 4 de noviembre de 1964 que no tiene fuerza de operar en cuanto al Municipio madrileño; sin embargo, tal modo de razonar resulta a todas luces impropio, pues aun cuando distintas son las significaciones de los términos 'organizar', 'prestar' y 'reglamentar', según el Diccionario de la Academia, en la hipótesis de comprender el 'reglamentar' en 'organizar' el propio artículo 45 de la Ley Especial se encarga de expresar que será 'con arreglo a la legislación general', y como ésta no sólo es la Ley de Régimen Local, sino también la Orden de 4 de noviembre de 1964, que aprobó el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, es incuestionable, como bien lo argumenta la sentencia apelada, que de prevalecer esa tesis se vulneraría el artículo 108 en su parte final de la expresada Ley de Régimen Local, así como el artículo 1.º, párrafo 2.º, y las disposiciones transitorias del mencionado Reglamento; el alcance, por tanto, de la expresión *exclusiva competencia*, a que alude el reseñado artículo 45 de la Ley de 11 de julio de 1963 en la relación que ha de guardar con el 7.º de la de Régimen Local queda así claramente perfilado y ninguna antinomia puede darse, en cuanto la remisión que en aquél se hace a la legislación general evita toda posible colisión entre ambos, al igual que acontece con los demás Ayuntamientos regidos por la Ley de 24 de junio de 1955 y no obstante el empleo en el artículo 30 del Reglamento de Servicios, de 17 de junio de 1955 (R. 1956, 85, y apartados 51-66, 10725) de la expresión *plena potestad*, de tanta fuerza o, al menos, equivalente a la de 'exclusiva competencia' del artículo 45 de la Ley articulada del Municipio de Madrid.

Tampoco puede admitirse el razonamiento que pretende extraerse de la sentencia dictada por esta Sala en 17 de diciembre de 1966, pues

sin negar —y así se ha expuesto en el segundo considerando de la presente— cuál fue el verdadero espíritu que inspiró a la misma, la realidad es que en ella no se afirmó en ningún momento la prevalencia de la futura Ordenanza Municipal sobre el Reglamento de 4 de noviembre de 1964, que entonces se declaró ajustado a derecho, sino que en el caso de colisión, sería ahora y no entonces cuando podría reclamarse, mas sin prejuzgar que la referida Ordenanza pudiera conculcar los preceptos de la Reglamentación Nacional de 1964; y es que, como bien expone el Abogado del Estado al evacuar el trámite de alegaciones, *las facultades especiales concedidas a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, si bien implican una mayor libertad de actuación en la organización de sus servicios, en modo alguno constituyen una autorización para establecer normativas contrarias al ordenamiento jurídico vigente con carácter general*; y como quiera que, conforme al artículo 1.º del aludido Reglamento de 1964 y sus disposiciones transitorias, la acomodación de los reglamentos y ordenanzas municipales ha de ser sin contradecir las normas de aquél, es evidente la pertinencia de los reparos y advertencias de ilegalidad efectuados por la Dirección General de Administración Local en el trámite de fiscalización de los artículos 109 y 110 de la Ley de Régimen Local, en relación con el segundo apartado c) de la Ley articulada de 11 de julio de 1963, y la nulidad que la Sala de Primera Instancia decreta en el fallo de la sentencia apelada, conforme al artículo 118, párrafo 5.º, de la Ley Jurisdiccional y que este Tribunal por la presente confirma, sin que, a la vista del artículo 131 de la propia Ley Procesal, existan especiales motivos que aconsejen una expresa imposición de costas.” (*Sentencia de 18 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.424.*)

XIII. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.

Comisaría de Abastecimientos y Transportes: Personalidad jurídica: concepto fundamental de Administración del Estado: Incidencia en legitimación para declaración de lesividad.

“Dada la complejidad de los hechos y la evolución del expediente, el primer tema que plantea la parte demandada, Compañía Continental, es el desarrollo de varias excepciones referidas a la naturaleza del acto recurrido, a la condición de la entidad que produjo el acto cuya lesividad se pretende elevar a nulidad mediante la correspondiente declaración jurisdiccional e incluso a las causas de inadmisibilidad en relación con el defecto en el modo de plantear la demanda, la falta de acompañamiento de la formalidad para entablar la demanda en relación con el ente jurídico que los produce e incluso la falta de representación del funcionario firmante de la demanda, como es específicamente representativo; manifestaciones argumentales todas ellas de fina incisión, apo-

yadas ante todo en el concepto de la entidad, Comisaría de Abastecimientos, según su Ley Orgánica, de 24 de junio de 1941, Decreto de 14 de junio de 1962, que desarrolla la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958, en donde se clasifica a la CAT en el grupo A, Organos Autónomos, entidades de Derecho Público creadas por la Ley con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente de las del Estado a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo; el cumplimiento de las actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público, tal como el indicado Decreto de 14 de junio de 1962 la clasifica, según ordenación por Departamentos ministeriales en la sección correspondiente al Ministerio de Comercio; mas todo ello no puede borrar el concepto administrativo de la entidad CAT, como encuadrada en la *Administración del Estado, tanto por aplicación estricta del artículo 1.º de la Jurisdicción como por el débito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo, según su artículo 1.º, en relación con el ya citado, por lo que, a los efectos propios de este recurso, no es posible dejar de considerar la CAT como Administración pública, independientemente de que su funcionamiento patrimonial y su personalidad jurídica y económica sean independientes del Estado, ya que, en definitiva, se halla además inscrita en el ámbito de la actividad institucional de fomento para la realización de fines y servicios de tan alto interés como el del abastecimiento nacional, siguiendo las órdenes y directrices del Gobierno, sin que quepa otra interpretación del artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico al expresar que la Administración actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única, unidad que desvanece toda posible duda respecto a la personalidad del demandante y del objeto legal en el acto de proponer la demanda y hace también ociosa la duda respecto a los documentos acreditativos de formalidades a que alude el apartado d) del artículo 57 y la duda respecto a la representación del demandante mediante el funcionamiento adecuado a ella, según su propio Estatuto y que para nada puede encontrarse minusvalorada en la unipersonalidad del que tiene asignado servicio en la Comisaría. con lo que, en realidad, y partiendo del principio fundamental del concepto de Administración del Estado, que ya queda expuesto a través de tres normas básicas y que constituye el eje de la cuestión de inadmisibilidad planteada, es de desestimar el conjunto de las alegadas por el demandante.” (Sentencia de 22 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.861.)*

XIV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A) *Mora de la Administración*: Silencio administrativo y necesidad de previa denuncia de la mora.

“La existencia de un acto administrativo como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa podrá ser apreciada de oficio por el órgano jurisdiccional, con la garantía previa de audiencia de las partes en el plazo común de diez días, que señala el artículo 43, número 2, de la Ley reguladora de la Jurisdicción, requisito cumplido en el caso que se contempla, pero sin que, según expresa la exposición de motivos de la misma Ley, aquella existencia pueda erigirse en obstáculo que impida a las partes someter sus pretensiones a ese enjuiciamiento, razón por la cual dicha Ley instituye un régimen general de silencio administrativo mediante el cual, transcurrido cierto plazo, puede presumirse por el interesado la existencia de un acto que le permita acudir, si lo desea, a dicha Jurisdicción, lo cual es, desde luego, una facultad, no una obligación, es decir que no se fuerza el planteamiento o denuncia de la mora, ya que ello queda al arbitrio del interesado, quien podrá efectuarlo, como determinan el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo y el 38 de la de la Jurisdicción, o esperar la resolución expresa de su petición, si bien, como garantía para los administrados frente a las demoras de la Administración, se establece un régimen general de silencio administrativo, mediante el cual, transcurrido el plazo de tres meses desde la petición formulada a la Administración y no notificada por ésta una decisión acerca de la misma, puede llevarse a cabo la denuncia de la mora con el indicado carácter potestativo, pero como requisito necesario para que, una vez formulada y transcurrido el plazo de tres meses desde tal denuncia, puede el administrado considerar desestimada su petición al efecto, según precisa el citado artículo 38 de deducir, frente a esta denegación presunta, el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición; tanto uno como otro precepto legal exigen la denuncia de la mora, y como quiera que en el presente caso el recurrente formuló una petición sobre reconocimiento de determinado tiempo de servicio a un Órgano de la Administración con facultades para decidir acerca de ella, y habiendo transcurrido más de tres meses de ello, pero sin denunciar la mora, estimó erróneamente denegada su petición y producido el acto presunto, siendo así que aquella petición sin tal denuncia de mora seguía siendo de la competencia de la Administración y sólo podía quedar expedita la vía jurisdiccional, previa la denuncia de la mora, lo cual se llevó a cabo por el interesado el 24 de mayo de 1969, siendo así que el escrito interpositorio del recurso contencioso-administrativo había sido presen-

tado ya el 15 de febrero anterior, es decir, cuando de modo evidente no existía el acto administrativo presunto, o sea producido por silencio administrativo, el que no surge, como equivocadamente pretende el actor, por el mero transcurso de más de tres meses de formulada la petición a la Administración, sino que requiere la aludida denuncia de la mora en los términos y plazos expuestos, sin que realmente quepa afirmar que se señala un plazo para ejercitar aquélla después de pasados los indicados tres meses, pudiendo efectuarse en cualquier momento después de transcurrido aquel plazo primero de tres meses, habiendo sido reiteradamente confirmada esta normativa por la doctrina jurisprudencial reflejada, entre otras sentencias, en las de 28 de enero de 1960, 1 de diciembre de 1964 y 23 de marzo de 1965, de lo cual se infiere claramente que el recurso aquí interpuesto se dedujo contra un acto administrativo inexistente, no pudiendo, por tanto, ser ejercitada la función revisora atribuida a esta Jurisdicción y debiendo ser encuadrado tal recurso como comprendido en la causa de inadmisibilidad del apartado c) del artículo 82, en relación con lo establecido en el 38, ambos de la Ley rectora de la Jurisdicción.” (*Sentencia de 2 de junio de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.714.*)

B) *Revocación de oficio.*

1. *De actos declarativos de derecho: Doctrina general.*

Vid. III, B). Ar. 2.239.

2. *Rectificación de errores materiales: Doctrina general.*

“Fundamentalmente la cuestión a resolver en el presente recurso —puesto que la solución de las demás planteadas deriva de la que corresponde a aquélla— es la de si la Orden del Ministerio del Ejército de 18 de mayo de 1968 de contenido literal siguiente: ‘Por Orden de 18 de mayo de 1960 se concede el ingreso en el Benemérito Cuerpo de Mutilados, con la clasificación de ‘Caballero mutilado permanente de guerra por la Patria’, al Teniente Coronel de Infantería don José A. A., y comprobado documentalmente que el empleo que ostentaba el citado jefe era el de Teniente Coronel honorífico de Infantería, en situación de reserva, queda rectificadada dicha Orden en este sentido, debiendo percibir sus devengos por la misma Pagaduría Militar de Haberes que actualmente los percibe, previa deducción de las cantidades que hubiera percibido indebidamente’, rectificó un error material en que incurrió la Orden de 18 de mayo de 1960, como sostiene la Administración, en cuyo caso la Orden está dictada legalmente por aplicación de lo dispuesto en el artículo 111 del Decreto 1408/1966, de 2 de junio, de adaptación de la Ley de Procedimiento a los Departamentos militares, o si, según afirma el demandante, con la Orden de 18 de mayo de 1968 no se ha rectificado un error material cometido en

la del mismo día y mes del año 1960, que le ingresó en el Benemérito Cuerpo de Mutilados con el grado de Teniente Coronel efectivo, sino que lo que ha hecho es, con infracción del artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración y de los 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, anular de oficio, sin oír al Consejo de Estado, un acto administrativo declarativo de derechos.

La tesis de la Administración se fundamenta en que don José A. A., al ingresar en el Cuerpo de Mutilados, procedía de la situación de reserva creada por la Ley de 17 de julio de 1953, y, por tanto, conforme a su artículo 2.º, había alcanzado el empleo máximo que podía obtener, sin posibilidad de alcanzar el superior como Mutilado Permanente, puesto que el artículo 19 de la Ley de 26 de diciembre de 1958 (R. 2071 y Ap. 51-66, 10503), reguladora del Benemérito Cuerpo, limita los ascensos a los que se pudieran obtener en la Escala de procedencia, mientras que el demandante mantiene que como Escala de procedencia al ingresar en Mutilados tiene que considerarse la Activa de Infantería, pues perteneciendo a ella durante la campaña de Rusia en 1943, es cuando por heridas sufridas se produjo su mutilación, que originariamente y cuando pasó a la situación de reserva la calificó de mutilado útil, y posteriormente, por esa misma mutilación, que alcanzó la calificación de permanente, ingresó en el Cuerpo de Mutilados, por lo que el límite de sus ascensos debe ser establecido en la Escala Activa del Arma de Infantería.

Basta el planteamiento de la cuestión debatida para evidenciar que si se reconoció al actor, al ingresar en el Cuerpo de Mutilados en 15 de mayo de 1960, el grado de Teniente Coronel —a lo que hay que añadir que ese reconocimiento se ratificó mensualmente durante ocho años al abonársele el sueldo de Teniente Coronel efectivo; por Ordenes de 27 de enero de 1964, 10 de enero de 1967 y 4 de enero de 1966, concediéndole trienios y la Placa de San Hermenegildo como Teniente Coronel efectivo, y por figurar con tal grado en las Escalillas publicadas por el Ministerio desde 1961 a 1967—, es contrario a los más elementales principios de seguridad jurídica, que imponen un carácter restrictivo en la calificación de los errores como materiales, la publicación de la Orden de 18 de mayo de 1968, rectificadora de la dictada ocho años antes, pues con aquella no se rectifica un error material, sino se decide, con palmaria infracción del procedimiento establecido legalmente, una cuestión de interpretación jurídica, en forma contraria no sólo al derecho reconocido al demandante, sino a lo dictaminado por el Asesor Jurídico del Ministerio del Ejército, que en su informe aportado a los autos en el período de prueba se pronuncia acorde con la tesis del actor, en el sentido de que, 'a los efectos del artículo 19 de la Ley de diciembre de 1958, en la escala de procedencia aquella a la que pertenecían los interesados antes de acogerse a la Ley de 17 de julio de 1953', creadora de la situación de reserva.

No habiéndose incurrido en error material de hecho o matemático claro y evidente —que es lo que la Ley de Procedimiento y su Decreto

de adaptación permiten rectificar de oficio y sin formalidades— al conceder al actor el grado de Teniente Coronel en la Orden de 18 de mayo de 1960, su rectificación por la Administración, si consideraba que no le correspondía tal empleo, no puede obtenerse por la cómoda vía elegida, autorizada por el artículo 111 mencionado, sino que, por tratarse de un acto declarativo del derecho al empleo, sistemáticamente ratificado, su modificación sólo podría lograrse a través de los procedimientos autorizados por los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento y Decreto 1408/1966, que requieren, entre otros requisitos, el informe del Consejo de Estado o dentro del plazo establecido, tal informe o la declaración de lesividad, seguido de la impugnación en vía contenciosa.

A virtud de lo expuesto, habiéndose dictado la Orden de 18 de mayo de 1968, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, su nulidad de pleno derecho viene impuesta por lo establecido en el apartado c) del artículo 47 de los citados Ley y Decreto, que regulan el procedimiento administrativo, debiendo, en consecuencia, estimarse el presente recurso, con aceptación de todas las pretensiones contenidas en el suplico de la demanda.” (*Sentencia de 5 de marzo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 1.964.*)

3. *Declaración de lesividad: Principio de los actos propios.*

“Penetrando en el fondo del asunto, se ofrece, sin duda y ante todo, que la CAT, por el acto administrativo firme, subsistente y no concurrido en alzada, ya que no desistió de ello, constituido por la resolución de 2 de septiembre de 1966, vino a reconocer al hoy demandado una deuda de 9.938.367,42 pesetas, frente a la pretensión que éste sostenía inicialmente de 15.965.142,93 pesetas, disminuyendo así el reconocimiento en 6.000.000 de pesetas, reconociéndose también en la resolución la demora en los pagos que efectivamente había tenido lugar y expresando en el razonamiento que se atenía tan sólo al interés legal, fórmula que quedó firme y aceptada, ya que el recurso de alzada que la Compañía Continental interpuso fue desistido en virtud de un derecho indiscutible de todo recurrente, y, por tanto, el acto administrativo, como tal, quedó perfecto, al objeto de la creación de derechos subjetivos, sin duda por cuanto la CAT había entendido beneficiosa para la Administración y ajustada al derecho de su cliente la aceptación de fórmula dentro de la elasticidad mercantil, propia de su función eminentemente característica de la promoción y fomento económicos de la Administración del Estado en el servicio de los abastecimientos nacionales, tanto más cuanto ya se había iniciado la jurisprudencia de la Sala del Tribunal Supremo. representada por la sentencia de 11 de noviembre de 1965, que había de ser seguida después por una notable serie de similares, definitorias del mismo criterio en la interpretación de normas referentes a parejas situaciones en otros contratos administrativos y de las que ya queda hecha expresa cita, a más de su referencia en los visos de esta sentencia, todo lo que supone que la resolución de la CAT,

*independientemente de la seguridad jurídica propia de toda resolución firme, aceptaba una situación prementoria y viable en relación con los intereses de la Administración, y, por consiguiente, al producirse después el acto administrativo del Ministerio de Comercio, que, no obstante la aceptación de desistimiento de la alzada, venía a declarar la lesividad del acto primario de la Comisaría, hubiera sido preciso que tal contradicción se fundamentara en términos de prueba, puesto que es muy distinta la petición de la Administración cuando figura como demandada en los recursos contencioso-administrativos interpuestos por personas que se consideran perjudicadas por sus actos y en que si la Administración estimaba que sus actos están afectados de nulidad o anulabilidad, declarar su nulidad *ex tunc* o la anulara *ex nunc*, mientras que cuando su contradicción del principio clásico “*venire contra factum proprium non valet*”, se hace viable para la situación privilegiada de la Administración (tanto en el caso de que se considere privilegio de ésta y despojo del *status* especial, situándola en posición inferior a los administrados) llegar a su planteamiento de declaración de acto lesivo, es ese acto administrativo declaratorio de la lesividad administrativa el que habría de examinarse en primer término, en cuanto a las argumentaciones demostrativas de que el acto es en sí lesivo para vencer los términos, siempre graves, de la inversión que supone, por su propia contextura procesal, el proceso de lesividad; y a tal objeto basta examinar la resolución del Ministerio de 27 de julio de 1968 para percibir la confusión de sus términos en primer lugar, puesto que se dicta adoptando de plano el desistimiento, y a continuación e incluso sobre la marcha del contenido gramatical de la frase, declarar lesiva la resolución de la CAT de 2 de septiembre de 1966, pero sin que en ningún momento se precisen los términos de la lesión ni el fundamento en virtud del cual la declaración de lesividad se produce, ya que en modo alguno, y desde el punto de vista de la formalidad procesal administrativa, cabe enunciar como razonamiento concreto y específico la amplia y, sin duda, luminosa doctrina emitida a través de tres informes del Consejo de Estado en una expresión genérica de sus opiniones en diversas materias jurídicas relacionados con los contratos administrativos y de los que la extracción de argumentos no puede construirse mediante una vaga y alusiva citación. en sustitución del razonamiento concreto sobre el tema lesivo, que tanto más cuanto la especialidad y singularidad de este proceso exige construirse sobre una sólida y precisa demostración y probarse de en qué la lesión consiste, lo que, en consecuencia, excluye la posibilidad aceptatoria de la pretensión de la demanda, mediante lo cual solicita la anulación del acto de 2 de septiembre de 1966, con el consiguiente trastorno de la seguridad jurídica, tanto más cuanto el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo exige que las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejecutadas cuando por prescripción de accionar su ejercicio resultase contrario a la equidad, el derecho de los particulares y a las Leyes.” (Sentencia de 22 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.861.)*

4. *Revocación de concesión de licencia municipal de construcción so pretexto de otorgamiento erróneo.*

“El artículo 369 de la Ley de Régimen Local veda a las Autoridades y Corporaciones Locales revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubiesen servido de base a una resolución judicial, salvo al resolver recursos de reposición. Pero les permite rectificar errores materiales de hecho. Por esto es preciso separar dos problemas en el presente caso, a saber: el estudio de la posibilidad de revocar en nuestro caso y también el de la posible existencia de error en la concesión de la licencia. En cuanto a lo primero, veremos cómo el artículo 293 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen de las Entidades Locales nos dice que los actos o acuerdos no podrán ser anulados por defectos de trámite, salvo que sean esenciales y produzcan indefensión, en cuyos supuestos habrá de reponer el expediente en el momento procesal en que se cometió la falta. No es éste nuestro caso, evidentemente, ya que la concesión de la misma se acomodó a los trámites del artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales y se expidió por el Secretario de la Corporación el documento en que la misma se formula con arreglo al número 3 del mencionado artículo y Reglamento. Por ello es evidentemente adecuada la cita por el actor de la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1964, que en su segundo considerando nos dice que, acreditado, como está, que el Ayuntamiento otorgó la oportuna licencia de edificación con fecha 4 de marzo de 1961, con arreglo al correspondiente croquis y Memoria de la obra que se iba a realizar sobre terreno propio (luego trataremos el problema relacionado con esta calificación en nuestro caso) del solicitante, y que se concedió ese permiso municipal sin supeeditarlo a ninguna condición resolutoria, y que por los datos consignados en el referido croquis y en la Memoria explicativa, la Corporación conocía perfectamente los detalles de las obras que el actor pensaba realizar, no es admisible, después de ser firme aquella autorización, que el Ayuntamiento la revoque en un posterior acuerdo. En tal sentido también debe estimarse en nuestro caso la doctrina, coincidente con la expresada, y que se contiene en la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 1963, que sus considerandos dice en relación con los *actos propios* que: “La Corporación o no debió otorgar la licencia de construcción, si entendía que la casa quedaba al margen de la ordenación preexistente, o, una vez otorgada, no ha podido desconocer y quebrantar los derechos particulares engendrados por su licencia.” El Ayuntamiento de León, a través del documento que obra al folio 105 del presente recurso, tuvo conocimiento de la obra que intentaba realizar el recurrente, obra que amparaba la licencia, cuya xerocopia figura a los folios 122 y 125 del presente recurso en la forma que hemos transcrito *ut supra*, y es evidente que, según la doctrina mencionada, no puede el Ayuntamiento de León revocar los actos propios ni siquiera basándose en la paralogística afirmación de que el terreno sobre que

se construye no es de propiedad del recurrente y sí del Ayuntamiento, aunque luego veremos la debilidad de este argumento tanto desde el punto de vista fáctico como desde el jurídico; o basándose en expropiaciones adyacentes al terreno que nos ocupa y que se refieran a otros terrenos de causantes del recurrente, lo que también estudiaremos por separado para que decante lo que trasciende de tal afirmación. Tampoco el transcurso de veinte años, a que alude el hecho cuarto de la contestación tiene nada que ver con la necesidad de revocación de la licencia, ni siquiera suponiendo que tales veinte años tengan el valor jurídico que le atribuye el demandado en dicho inciso. Tampoco puede refugiarse el demandado, como lo hace a través del número 2.º del artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, pues no basta que diga que tal licencia se otorgó erróneamente, como sostiene al folio 31 en el hecho 4.º de la contestación mencionada y como antes lo sostuvo el Letrado Asesor de dicho Ayuntamiento en el número 3.º de su informe al folio 29 vuelto del expediente administrativo y número 2.º del informe del mismo al folio 53 vuelto del indicado expediente, porque, como sostiene el recurrente al folio 37 del tan repetido expediente: *“El error no es una entidad abstracta, ni una apreciación subjetiva, ni menos aún caprichosa y arbitraria de los Organos de gestión municipales. El error —continúa diciendo— supone la equivocada apreciación de circunstancias reales”. Por otra parte, es sabido que en materia de error —en el acto administrativo— no puede hacerse su apreciación en función de los vicios de la voluntad administrativa, sino a través de los elementos concretamente denominados ‘contenido’ y ‘cauce’.* Por lo que se refiere en nuestro caso, el “contenido natural del acto que examinamos es precisamente la concesión de la licencia para edificación, luego revocada, por el Ayuntamiento de León, y este contenido natural es el que precisamente forma parte del acto administrativo”. El ‘contenido implícito’ sabemos que se refiere a las cláusulas no expresadas, pero hay que entender incluidas en el acto, porque el ordenamiento jurídico las supone implícitas en todas las de la misma especie. Ello nos pone en relación con el examen de la posibilidad de extralimitación en el uso de la licencia a que alude el demandado; pero, en realidad, constando como consta que la obra tenía que hacerse a diferentes niveles y que (folio 105) ‘el sistema constructivo a emplear era con cimentación en pilares de hormigón de grava, pilares metálicos para el forjado, a fin de dejar esta parte completamente independiente del resto del edificio, ya que la estructura de éste es de hormigón armado’, no parece que la excavación iniciada por el recurrente se haya excedido normalmente de lo concedido en la licencia, de una parte, y de otra diremos que no parece que haya podido influir en la concesión primera aludida nada que implique error respecto de su contenido natural ni de su implícito contenido. Tampoco vemos que haya cláusulas de contenido eventual ni accesorias, como la condición, modo o término, que se hallen matizadas por ninguna clase de error en la concesión. El contenido que examinamos es determinado, es posible y es lícito. El acto

administrativo de la concesión está, pues, ajustado a derecho en su otorgamiento. *Por lo que a la 'causa' se refiere*, sabemos que ella constituye en Derecho Administrativo la razón justificadora de la obligación de cada una de las partes y *responde al 'porqué'*; la causa del otorgamiento de la licencia que examinamos es la de posibilitar mediante su otorgamiento la construcción para la que la licencia se interesó del Ayuntamiento de León por el recurrente, y *esto último, la construcción, es lo que constituye el 'fin' del acto administrativo mencionado. En este sentido, no siendo lícito confundir el concepto causa con el concepto fin, conviene aclarar que aquello que por parte de la Administración obste al fin del acto administrativo concedido u otorgado puede entrar en la vía de la desviación de poder, mientras que si lo que se obsta por la Administración en la existencia del acto administrativo, por concurrir error en la causa, tendrá que demostrar que no responde la concesión al 'porqué' de su otorgamiento.* Ello nos ocurre en nuestro caso, y a mayor abundamiento, diremos que *el error de hecho es lo único* (artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo) *que podría encaminar la actividad discutida de la Administración a una nulidad de la licencia otorgada; pero no olvidemos que la posibilidad que tiene la Administración de revocar sus actos declaratorios de derechos afectados por errores de hecho ha sido interpretada por la Jurisprudencia con un sentido sumamente restrictivo, hasta el punto de que queda reducido al principio de la subsanación de errores materiales, como puede verse en las sentencias de 11 de marzo de 1941 y 5 de marzo de 1945. Por lo demás, en nuestro caso, ni materiales ni de otra clase, se ha probado que exista error alguno vinculado al contenido ni a la causa del acto de la concesión de la licencia que examinamos.*" (*Sentencia de 29 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.950.*)

5. *Falta de legitimación de la Administración central en declaración de lesividad de acuerdo dictado por Jurado provincial de expropiación promovida por un organismo autónomo.*

“Según declaró ya esta Sala en anteriores sentencias y muy recientemente en la de 15 de mayo pasado, la vía impugnatoria de lesividad ha de quedar reservada a los propios actos de la Administración estatal, y que en materia de expropiación forzosa, cuando se realiza en beneficio de un ente institucional —en el presente caso, la Comisión del Área Metropolitana de Madrid, organismo autónomo—, que es la que tiene que pagar la indemnización expropiatoria, no puede entrar en juego la limitación que pesa sobre la Administración general para revocar sus actos declarativos de derechos, que es donde se encuentra la razón de ser de la lesividad, ya que el órgano institucional puede impugnar el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, y es, por tanto, manifiesto que en el presente caso el recurso contencioso-administrativo es inadmisibles por falta de legitimación activa para impugnar en proceso de lesividad el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de Madrid, en inte-

rés de la Comisión del Area Metropolitana de la misma capital, Organismo autónomo, pues, como se declara en la sentencia de esta Sala de 10 de noviembre de 1967, la facultad de tutela estatal de aquellos organismos con personalidad jurídica independiente 'dará lugar obviamente a posibles asesoramientos o consultas del ente autónomo tutelado al Departamento ministerial al que esté adscrito, en relación a la oportunidad o inoportunidad de ejercitar las acciones y recursos contra los actos que se reputan dañosos o viciados de ilegalidad; mas nunca se extenderá la facultad tutelar al extremo de sustituir en el ejercicio de las acciones y recursos procedentes la actuación del Organismo autónomo por la Administración Central, fiscalizadora de aquél, máxime en el supuesto de que esta sustitución procesal dé lugar al ejercicio de una acción —tal la de lesividad— de carácter especial y con un ámbito propio y estricto que no debe ser desbordado'; doctrina de completa aplicación en el presente caso." (*Sentencia de 3 de junio de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.726.*)

C) *Procedimientos especiales.*

1. *Para la reversión de bienes y derechos expropiados: falta de audiencia a terceros interesados.*

Vid. II, D), 2, Ar. 2.064.

2. *Procedimiento sancionador en materia de viviendas de protección oficial: Requisito del previo pago.*

"Inquestionable resulta de la sola lectura del artículo 4.º *in fine* del aludido Decreto de 18 de febrero de 1960, básico en materia de procedimiento sancionador en viviendas de protección oficial, que la consignación de importe de la multa en la Caja General de Depósitos o en sus sucursales, a disposición del Ministro o del Director del Instituto Nacional de la Vivienda, será 'trámite esencial previo a la interposición de todo recurso', y como quiera que el interesado omitió dicho requisito al interponer el recurso de reposición, es claro que el Ministro de la Vivienda, al decidirlo, estuvo ajustado a Derecho al desestimar el mismo con base en aludido precepto, siquiera a mayor abundancia penetrara también en argumentos para denegarlo en cuanto al fondo del asunto; por ello, que haya de ser acogida la alegación que por el Abogado del Estado y la parte codemandada se hace en los respectivos escritos de contestación a la demanda ratificada en el de conclusiones sucintas, pues el trámite de que se ha prescindido es 'esencial' y de carácter 'previo', según reza la dicción literal del precepto, y de ahí que haya de declararse la validez en Derecho de la resolución impugnada al ser conteste con el ordenamiento jurídico (art. 83, párrafo 1.º, de la Ley jurisdiccional), y sin que a esta decisión a que la Sala llega pueda oponerse la sentencia de la misma de 2 de mayo de 1970, pues como bien se

arguye por la codemandada en conclusiones sucintas, el supuesto de hecho allí contemplado fue diferente al del actual pleito, toda vez que cuando se interpuso el recurso de reposición, si bien no se había consignado previamente el importe de la multa, al menos se presentaba el correspondiente aval bancario, circunstancia que no se compagina con la de ahora, en la que el aludido recurso de reposición fue entablado sin el menor amparo en el aspecto económico." (*Sentencia de 23 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.242.*)

XV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

A) *En general*: Resolución afectada de incongruencia productora de nulidad.

Vid. VIII, C), Ar. 2.302.

B) *Recurso de alzada*: caracterización general.

Vid. II, C), 1, Ar. 2.421.

XVI. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) *Naturaleza, extensión y límites.*

1. *Principio espiritualista informador y desde el que se debe interpretar la LJ.*

"La doctrina más reciente de este Alto Tribunal en sentencias de 28 de octubre de 1968 y 1 de marzo del corriente año, correspondiente a la Cuarta; 8 de febrero y 13 de octubre de 1969, de la Tercera y Quinta, respectivamente, vienen sancionando que *si el acto administrativo expreso no reforma otro anterior de esta propia naturaleza o el presunto de denegación de la reposición, sino que, por el contrario, tiene idéntica significación desestimatoria, en este caso al no operar el número 2.º del artículo 55, sino su número primero, forzoso será aceptar que la impugnación del originario, así como, en su caso, del presunto, alcanza al que con carácter expreso es mera confirmación de aquéllos, ya que reconocer, como pretende el representante de la Administración Pública, que la falta de requisito formal de anticipar al escrito de demanda otro de ampliación en tiempo procesal implica su inadmisión, pugna con el espiritualismo que inspira la Ley jurisdiccional y*

con lo dispuesto en el repetido párrafo 1.º del calendado artículo 55, redactado, como se expresa en su exposición de motivos, con el fin de superar ciertas interpretaciones formalistas que la Ley terminantemente prohíbe, puesto que otorgar derecho al accionante para deducir indistintamente la impugnación jurisdiccional contra el acto que sea objeto del recurso de reposición, el que resolviese éste expresamente o por silencio administrativo o contra ambos a la vez, por lo que es notorio que, bajo este prisma, esa alegación de inadmisibilidad no puede prevalecer, habida cuenta que en el caso de autos la repetida resolución expresa de 9 de diciembre de 1966 es meramente ratificadora de las impugnadas en estas actuaciones del Ministerio de la Gobernación de 13 de abril de ese año y de la presunta por silencio administrativo denegatoria de la reposición en su día ejercitada.” (Sentencia de 31 de marzo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.183.)

2. *Naturaleza revisora de la Jurisdicción contenciosa: Consecuencias en orden a su ámbito material.*

“Por lo que, dada la naturaleza esencialmente revisora de esta Jurisdicción, y al no recurrirse un acto o disposición de la Administración de los determinados en el artículo 37 de la Ley Jurisdiccional, sino únicamente pretender que, manteniendo la efectividad del mismo, se declare para el futuro la inaplicabilidad del criterio que movió a la Administración a producirlo por considerar tal criterio no ajustado a Derecho, tal pretensión cae fuera del ámbito jurisdiccional y ha de declararse la inadmisibilidad del recurso en razón a la irregularidad que en el escrito de la Abogacía del Estado se denuncia, aunque, por trascender de un simple defecto legal en el modo de formular la demanda, tal inadmisibilidad deba fundarse en el apartado c) del artículo 82, en relación con el artículo 37, ambos de la Ley Jurisdiccional.” (Sentencia de 13 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.112.)

Naturaleza revisora y facultades de apreciación de oficio.

Vid. XVI, A), 4, Ar. 2.179.

Límites dentro de los cuales pueden las Salas de lo Contencioso-administrativo revisar los acuerdos de los Jurados provinciales de expropiación forzosa.

Vid. X, A), 1, Ar. 2.115.

3. *El principio de congruencia procesal y los límites de las facultades jurisdiccionales.*

“Si bien es cierto que el terreno a que la expropiación se refiere no puede merecer otra calificación jurídica que la de solar, ya que se encuentra enclavado y lindando con una vía pública —la calle de Juan

Sebastián Elcano, de Sevilla— y cuenta con los correspondientes servicios municipales, y que, por consiguiente, conforme al artículo 93 de la mencionada Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, la franja de terreno expropiada ha de ser valorada con arreglo al valor comercial y aplicarse para la determinación del justiprecio las normas de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, que efectivamente se aplicaron en la sustanciación del expediente expropiatorio y tomó en consideración el Jurado Provincial de Expropiación de Sevilla para dictar su acuerdo de 10 de junio de 1968; sin embargo, la circunstancia de que la Sala de instancia aplique en la fundamentación jurídica de su sentencia los preceptos de la Ley del Suelo, con exclusión de los contenidos en la de Expropiación Forzosa, no puede viciar de incongruencia dicha resolución, *por las obvias razones de que la congruencia sólo puede establecerse en la relación entre las pretensiones de las partes y el fallo de la sentencia y porque los Tribunales, conforme al principio 'iura novit curia', pueden aplicar la norma jurídica que estimen oportuna, haya sido o no invocada por las partes intervinientes en el proceso, y sólo puede dar lugar a que cuando la sentencia es recurrida en apelación el Tribunal Superior determine, en uso de las amplias facultades que el efecto devolutivo del recurso le confiere, la normativa pertinente, y que se acepten o no los considerandos de la sentencia impugnada, pero sin que la aplicación de preceptos distintos para resolver la cuestión litigiosa vicie aquélla, como antes se ha dicho, de incongruencia ni tenga trascendencia alguna en orden a la estimación del recurso, pues la sentencia podrá ser confirmada por distinta fundamentación jurídica o revocada.* (Sentencia de 29 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.375.)

4. Cuestiones de índole laboral.

Jornada laboral: calificación que implica reclamación de cantidad.

“Planteado en estos términos el tema a enjuiciar en esta vía contenciosa, a virtud de la demanda promovida por la Empresa patronal contra la última de las referidas resoluciones administrativas, surge el problema de la posible incompetencia jurisdiccional de esta Sala en cuanto a la materia sometida a su decisión en el caso aquí debatido, pues con independencia de las facultades reglamentarias atribuidas a las Autoridades de la Administración en el orden laboral, se encuentran las disposiciones reguladoras de la Jurisdicción de Trabajo, como son la Ley Orgánica de su Magistratura, de 17 de octubre de 1940 y sus Reglamentos de Procedimiento Laboral, de 4 de junio de 1959, y 17 de enero de 1963, según las cuales el conocimiento y resolución de todo problema surgido o derivado de la relación laboral entre las partes interesadas, ligadas por un vínculo propiamente de ese carácter, y que, como acaece

en el supuesto de autos, inevitablemente de la calificación jurídica que se otorgue a su jornada de trabajo derivará como consecuencia directa el régimen del salario y sus consiguientes repercusiones pecuniarias, motivo determinante del conflicto social planteado, con el fin de obtener mejoras de esta índole, constituye sin dudarle una cuestión típicamente reservada a la especial competencia de las Magistraturas de Trabajo y Jurisdicción Laboral pertinentes, con exclusividad a ellas para la resolución procedente.

Esta doctrina es también la sustentada con reiteración por la jurisprudencia de esta Sala en sentencias, entre otras más, de 22 de febrero y 23 de mayo de 1969, en donde en casos semejantes al presente es declarado era improcedente para tal clase de reclamaciones la vía contencioso-administrativa, porque, dada la naturaleza de la materia debatida, referente a extremos dedicados a la rama social de los derechos aplicables, sólo tiene competencia para resolverlos la correspondiente Jurisdicción laboral, toda vez que, *aun cuando se reconozcan a la Administración facultades de programación y ordenación del trabajo en sus distintas esferas, con determinadas atribuciones en este sentido, sin embargo, ello no alcanza a poder ejercer facultades judiciales decisorias en los conflictos que con motivo de tales atribuciones se produzcan en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa dentro del campo social del Derecho.*

En virtud de cuanto queda expuesto, y dado que las cuestiones del procedimiento son de Derecho necesario por afectar al orden público y, por tanto, *el Tribunal viene obligado a velar por su cumplimiento incluso de oficio, con preferencia a toda otra de las formuladas por las partes, ello impone declarar en este caso la falta de competencia de la Administración para conocer y decidir sobre la materia objeto del presente recurso, por corresponder a la asignada a la Jurisdicción laboral, ante la que podrán ejercitar sus acciones las partes que se crean con derecho a las mismas.*

Conforme a la unánime doctrina jurisprudencial de esta Sala en casos análogos al de ahora y que hace innecesaria su cita, se ha declarado que, *no obstante carezca el Tribunal actuante de competencia revisora para entrar en el fondo de lo resuelto por el acto administrativo que se recurre, sí la tiene, en cambio, para examinar la competencia o incompetencia administrativa con que el expediente fue instruido y el acto se ha dictado, pues sus facultades revisoras, en cuanto a los actos de la Administración, alcanzan, sin duda, a todo lo anterior, por lo que procede declarar la nulidad de las actuaciones practicadas a partir de la iniciación del expediente, con la debida reserva a las partes interesadas para el ejercicio de las acciones que puedan corresponderles ante la Jurisdicción de Trabajo competente, sin que existan de lo actuado motivos legales para hacer expresa imposición de costas.” (Sentencia de 24 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.179.)*

Facultades de la Jurisdicción contenciosa para apreciar de oficio la competencia de la Jurisdicción laboral.

“Cual de manera constante viene declarándose por esta Sala (sentencias, entre otras, las de 15 de febrero, 30 de marzo y 26 de abril de 1968, la de 19 de febrero de 1969 y las más recientes de 12 y 14 de diciembre de 1970 en los casos en que la cuestión objeto del recurso contencioso sea, por su naturaleza y esencia, una cuestión que constituya materia —aunque administrativa— propia, sin embargo, de la rama social del Derecho y atribuida por su contenido a la Jurisdicción laboral por tratarse de cuestión surgida entre la Empresa y sus productores y que, en definitiva, surge como derivada de la relación y contrato laboral, la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con fundamento en el artículo 2.º apartado a), de la Ley de la Jurisdicción, y de oficio, por razón de la cualidad de tal circunstancia en cuanto ofrece el carácter de ser de orden público, debe declarar la competencia de la Jurisdicción laboral, si bien con la consecuencia de que, *en cuanto esta Jurisdicción contenciosa tiene siempre facultades para revisar todos los actos de la Administración, en los que haya resuelto por error o exceso de atribuciones cuestiones atribuidas a otras jurisdicciones, debe en tales supuestos —y sin entrar a resolver sobre el fondo— declarar la nulidad del acuerdo y resolución recurrida y del procedimiento en que se dictó, pues de no hacerlo así y procediera tan sólo a declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso, quedaría con ello firme tal resolución, y reservando expresamente a los recurrentes las acciones de que se crean asistidos para su ejercicio ante la Jurisdicción laboral.*” (Sentencia de 27 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.301.)

Autorización previa de la Administración y modificación de condiciones del contrato de trabajo.

“Si bien es cierto que las contiendas planteadas directamente entre los trabajadores y sus empresarios referentes a los diversos aspectos de la relación contractual entre ellos existentes son de la competencia de las Magistraturas y Tribunales de Trabajo, es decir, de los órganos judiciales creados para ello, no lo es menos que no sucede lo mismo con aquellas otras cuestiones surgidas no directamente entre ambos elementos de la producción, sino entre uno de ellos y la Administración, y en las que se impugna, comenzando por la adecuada vía gubernativa, un acto administrativo que, aunque ofrezca repercusiones o derivaciones de índole laboral, tiene, una vez agotada dicha vía, su cauce jurisdiccional de reclamación ante este Tribunal, como ocurre cuando se trata de disposiciones especiales que sustraigan el asunto expresamente a los órganos laborales judiciales, ordenando para tales materias una tramitación administrativa y una decisión por organismos no judiciales, sino gubernativos; y como quiera que en el asunto que se contempla la Empresa Nacional ‘Calvo Sotelo’ de Combustibles Líquidos y Lubrificantes, Sociedad Anónima, con explotación minera en Andorra, se dirigió a la

Delegación Provincial de Trabajo de Teruel el 12 de agosto de 1967, al amparo y de conformidad con el Decreto de 26 de enero de 1944, y como del análisis de sus artículos 1.º y 2.º se deduce de una manera clara y rotunda *la necesidad de la previa autorización del Ministerio de Trabajo para dar por suspendido o extinguidas las relaciones laborales de la Empresa con sus trabajadores, siendo la intervención de los organismos administrativos de este Departamento ministerial también previa y preceptiva cuando se modifican 'por cualquier concepto' las condiciones laborales de trabajo existentes*, desarrollando en los artículos 3.º y 4.º la tramitación a seguir ante la autoridad administrativa para la consecución de ese fin; y en el 5.º y siguientes, a su vez, el procedimiento para fijar por la Magistratura de Trabajo las indemnizaciones correspondientes a los trabajadores afectados por el cese o la suspensión, es obvia la procedencia de la resolución de la Dirección General de Ordenación del Trabajo de 24 de noviembre de 1967 para declararse competente en esta materia, puesto que en el escrito de la Empresa de 12 de agosto anterior, lo que se plantea en sus cinco apartados que contiene la súplica es sencillamente *interesar modificaciones de las condiciones en que se desenvuelven las relaciones laborales con específicos productores a sus órdenes, con variación, por consiguiente, del contrato de trabajo existente, corrigiendo el desajuste entre la realidad de las funciones servidas por aquéllos y la categoría que sustentan*; y siendo esto así, como en esta vía jurisdiccional por los recurrentes, en la súplica de la demanda, se impugna esa decisión de la Dirección General de Ordenación del Trabajo de 24 de noviembre de 1967, la que debía ser anulada, dando vigor y efectividad a la del Delegado provincial de Trabajo de Teruel de 19 de octubre de ese año, que, sin entrar a conocer del fondo del asunto, declaró su falta de competencia para el conocimiento de la petición de la Empresa antes aludida y que fue revocada por aquella Dirección General en segunda instancia al estimar la alzada ejercitada por la entidad actualmente coadyuvante en este proceso; lleva consigo, acorde con lo expresado en la primera parte de esta consideración, y sin perjuicio de la facultad de los litigantes de acudir con posterioridad a la Magistratura de Trabajo para reclamar aquello que pudiera corresponderles como consecuencia del resultado de la modificación de las relaciones laborales aprobadas por el organismo gubernativo de que ya se hizo mención y que esté dentro de las atribuciones de esa Jurisdicción de trabajo, la improcedencia, en principio, de la alegación de inadmisibilidad propuesta por el Abogado del Estado en la contestación a la demanda, que descansa en el apartado a) del artículo 82, en juego con el 2.º, inciso a), ambos de la Ley rectora de esta Jurisdicción.

Robustece lo anteriormente argumentado que, aun admitiendo la existencia hipotética de competencia de este Tribunal, denunciada por el representante de la Administración Pública, es constante la jurisprudencia sentada en múltiples casos análogos, entre otras sentencias, en las de 21 de octubre de 1963, 4 de febrero y 8 de mayo de 1964, etc., en el sentido de que *la mentada competencia no impedirá el enjuicia-*

miento de si los órganos administrativos tenían a la vez competencia para dictar las resoluciones de que se trata o carecían también de ella por corresponder a otros organismos administrativos o judiciales; pues si bien este Tribunal bajo este aspecto hipotético al carecer de facultades para conocer la materia objeto sustancial del litigio para lo que no era legalmente competente, ello no obstante si la tenía para declarar que tampoco eran competentes para esto los órganos emisores de las resoluciones sobre lo que se discute, y anularlas por esta causa procesal, que es de orden público, de mantenimiento de los límites del área de actuación de cada organismo; toda vez que en estos casos, si el tribunal se limitase a una simple declaración de incompetencia dejando subsistentes los actos administrativos de organismos incompetentes, se produciría el inaceptable efecto de dejar indefenso al particular frente a resoluciones tomadas por organismos o autoridades que no eran las llamadas o facultadas legalmente para tomarlas, por estar atribuida tal función a otras esferas diferentes, o bien podría darse el caso, no menos inaceptable, de una duplicidad de medidas sobre unos mismos actos; y claro es, que en observancia de esta doctrina, no ofrece duda que, del estudio de la materia, aun aceptando supuestamente que esta Sala estuviese sujeta a la inadmisibilidad, podía conocer y decidir sobre la competencia e incompetencia de la Administración, que por lo expuesto en el precedente razonamiento, la misma le pertenecía en base a las facultades de la Administración en orden a la función de policía de trabajo que por las leyes le está encomendada, cosa diferente de la cuestión interna de la relación entre partes en la que es posible pudiese ser competente la Magistratura de Trabajo; luego ante este reconocimiento expreso, aunado a que también es competente ante Tribunal para examinar y revisar, en su caso, en esta vía jurisdiccional el acuerdo gubernativo atacado como derivado del D. de 26 enero 1944, la conclusión que se traduce es que la alegación invocada por el Abogado del Estado es de todo punto desestimable.

En cuanto a la problemática de derecho material, circunscribiéndose la parte recurrente a criticar la orden de la Dir. Gral. de Ordenación de Trabajo de 24 noviembre 1967 en el sentido de que el D. de 26 enero 1944 solamente se contraía a causas de crisis de trabajo, en cuya situación no era en la que se encontraba la Empresa hoy coadyuvante, por lo que no era de aplicación tal disposición legal, carece de toda mutualidad jurídica, habida en cuenta que el art. 2.º de la misma, con independencia absoluta con lo que se dispone en el art. 1.º relativo a suspensión o cese en sus actividades de las entidades patronales, regula el que se *requerirá previa autorización administrativa para modificar por cualquier concepto las condiciones en que se desenvuelven las relaciones laborales entre los elementos de la producción, tales como reducciones de plantilla, jornada de trabajo, establecimiento de turnos, o cualquier otra que implique alguna variación en el contrato de trabajo existente*, y como esto es lo ocurrido, atendida la petición de la Empresa en 12 agosto 1967, y que se refleja en la primera consideración de esta sentencia, lleva como corolario que no se demuestra que se infringiese el ordenamiento jurídico

por la Administración en aquella orden que se limita en cumplimiento de ese precepto a otorgar lo interesado; sin que esto corresponda a la Jurisdicción contencioso-laboral, como se afirma, atendido lo dispuesto en los arts. 3.º, 4.º y siguientes de esa normativa legal de mérito; más que suficiente para que no pueda prosperar el recurso contencioso-administrativo promovido.” (*Sentencia de 27 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.305.*)

B) *Legitimación activa.*

1. *Para accionar en nombre de un ente colectivo: doctrina general.*

“En este mismo sentido, una constante jurisprudencia de la Sala —sentencias, entre muchas, de 16 y 27 abril y 15 noviembre 1968, 31 enero y 6 marzo 1970— ha determinado reiteradamente el criterio de que para accionar en nombre de un ente colectivo es preciso demostrar la existencia de un previo acuerdo del órgano correspondiente, con competencia para adoptarlo con arreglo a las pertinentes normas, y cuyo acuerdo debe ser expresivo de la voluntad social de impetrar el auxilio jurisdiccional para la adecuada defensa de los derechos de la colectividad.” (*Sentencia de 4 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 1.961.*)

2. *Su falta en las entidades corporativas para impugnar actos administrativos concretos.*

“Por el Abogado del Estado se formulan dos causas de inadmisibilidad, a las que se adhiere la codemandada Mutualidad de Seguros del Instituto Nacional de Industria, consistentes en la falta de legitimación e insuficiencia del poder con que actúa el Procurador de la actora, ambas previstas en el art. 82, letra b), de la Ley Jurisdiccional, causas que procede examinar separadamente.

Se alega, por lo que se refiere a la falta de legitimación, que la parte actora, como todas las Corporaciones y Entidades de Derecho público, está legitimada tan sólo para impugnar disposiciones de carácter general dictadas por la Administración cuando vulneren otras de rango superior, siempre que la disposición impugnada afecta a los intereses de carácter general o corporativo que representen, conforme a los arts. 28,1, b), y 32 de la Ley de esta Jurisdicción, y como la Orden y Resolución impugnadas no constituyen ninguna disposición general, sino que constituyen un acto administrativo dirigido a una entidad determinada y concreta a la que se le concede la inscripción en un Registro no puede darse el supuesto de la letra b) del núm. 1 del art. 28 citado, previsto para la tutela de intereses generales vulnerados por disposiciones generales, por lo que sólo cabría la impugnación de la Orden recurrida cuando se accionase en defensa de un interés directo, lo que no se da en la Entidad recurrente.

La parte recurrente, tanto al formalizar la demanda como al contestar las alegaciones previas sobre admisión y, finalmente, en trámite de conclusiones sucintas, sustenta la tesis de su legitimación en el presente recurso, alegando su interés directo por afectar la Orden y Resolución recurridas a los intereses protegidos por dicha entidad sindical, ya que las Entidades aseguradoras integradas en el Sindicato se verían privadas de seguir asegurando los riesgos de las empresas nacionales (escrito de demanda), el art. 32 de la Ley Jurisdiccional que legitima a las entidades que menciona para la impugnación de actos concretos administrativos y, por tanto, se justifica la legitimación de la actora porque el acto afecta directamente a los intereses económicos de las entidades que agrupa el Sindicato, y por otra parte, la resolución impugnada, aun teniendo un carácter singular al referirse a la inscripción de una entidad aseguradora, tiene una trascendencia o repercusión general en cuanto que implica la nacionalización parcial de la actividad aseguradora, además de que reconocida al Sindicato recurrente la legitimación por la Administración en vía administrativa, no cabe negársele ahora en vía jurisdiccional (escrito de impugnación a las alegaciones previas), insistiendo en este último argumento con la cita de sentencias de este Alto Tribunal (escrito de alegaciones sucintas).

Para decidir sobre las contrapuestas posiciones de las partes, deben resolverse las siguientes cuestiones: *a)* si el recurso impugna un acto administrativo singular o una disposición general; *b)* si las entidades corporativas pueden impugnar actos administrativos concretos en defensa de los intereses que representan, y *c)* si reconocida legitimación activa en vía administrativa es forzoso reconocerla en vía jurisdiccional.

En orden al carácter del objeto del presente recurso interpuesto, como queda expuesto, contra Orden del Ministerio de Hacienda de 15 febrero 1968, y Resolución del mismo Ministerio de 20 abril de igual año, que concedieron a la Mutuality de Seguros del Instituto Nacional de Industria la inscripción en el Registro especial de Entidades Aseguradoras, no cabe duda de que dicho acto administrativo es de carácter singular y concreto referente tan sólo a la Mutuality a quien se concede la referida inscripción, sin que quepa dar a dicho acto el carácter de disposición general por la trascendencia que se pretende pueda tener para la nacionalización de la actividad aseguradora, puesto que no establece ninguna normativa de carácter general limitando su concesión a una Mutuality concreta, cuestión completamente diversa a un posible plan de nacionalización de la actividad aseguradora, razones por las cuales hay que definir el objeto del presente recurso como impugnatorio de acto administrativo concreto, como, en definitiva, reconoce la propia recurrente en numerosos extremos de sus escritos.

Respecto a la posible legitimación de las entidades corporativas para la impugnación de actos administrativos concretos, a tenor del art. 32 de la Ley Jurisdiccional, no cabe reconocerse dicha legitimación cuando se lesionen directamente sus propios intereses, pues si los intereses lesionados directamente son los de las personas físicas o jurídicas representadas

por tales entidades corporativas son sólo las personas directamente lesionadas las que aparecen legitimadas conforme al art. 28, 1, letra a), de la citada Ley para pedir la anulación de tales actos ante esta jurisdicción, criterio sustentado por esta Sala, entre otras, en sus sentencias de 18 de octubre 1965 y 29 abril 1966.

Por lo que se refiere al criterio de resultar forzoso el reconocimiento de lo legitimación ante esta Jurisdicción cuando previamente haya sido reconocida por la Administración, no cabe aceptar dicho criterio dado el carácter esencialmente revisor de esta Jurisdicción, que precisamente ha de enjuiciar el acierto o posible error de la Administración, función de la que se vería parcialmente privada cuando hubiese de aceptar forzosamente el criterio sustentado en vía administrativa previa a la jurisdiccional, la que se vería subordinada a lo decidido en aquélla, criterio incompatible con la indicada función revisora de esta Jurisdicción.” (Sentencia de 28 de abril de 1971, Sala 3.ª, Ar. 1.899.)

C) *Representación procesal*: menor de edad, representado mediante poder conferido por su padre, que alcanza la mayoría de edad antes de la formulación de la demanda.

“A la vista del poder otorgado por el padre del recurrente a favor de Procuradores, teniendo el representado a la sazón de dicho otorgamiento veinte años, es claro que hubiera podido comparecer por sí mismo, si bien asistido de Procurador con poder conferido personalmente por el propio interesado en virtud de lo dispuesto en el art. 27 de la Ley de 27 diciembre 1956, si así lo hubiese preferido, ya que si actuó directamente en la vía administrativa de tal forma no hubiese existido obstáculo legal alguno para hacerlo de la misma manera en esta jurisdiccional, pero aun admitiendo que esto constituye un derecho del administrado del que puede no hacer uso y valerse en esta segunda vía, como lo ha hecho de su representante legal por su minoría de edad, es lo cierto que, desplazando este problema y prescindiendo de razonarlo a los fines interesados por la Sala, surge inevitablemente en el trámite de demanda, una crisis del proceso consistente en adquirir, cuando se formula dicho escrito, la mayoría de edad del interesado y entonces, por la mecánica cesación de la representación legal es indiscutible que tal poder representativo desaparece y entonces queda sin representación en forma el recurrente, toda vez que el procurador que ejercía esta función venía designado por el padre de aquél, sin comparecencia alguna en el otorgamiento del poder en virtud del cual actuaba su Procurador.

De esta forma se produce el fenómeno procesal de la *falta de representación debida en el proceso*, como origen de esta crisis del mismo que se apunta anteriormente y que consiste precisamente en la *alteración o cambio de los presupuestos iniciales que se tuvieron en cuenta para inscribirlo*, pero que una vez variados, se incurre en la causa de inadmisibilidad que recoge el ap. b) del art. 82 de la Ley de la Jurisdicción, cuya realidad

no es posible desconocer a causa de ser manifestada en forma expresa por el propio demandante, al afirmar en su escrito de demanda que “hoy ya ha cumplido su mayoría de edad”, circunstancia que se justifica —además— teniendo en cuenta que nació el 2 marzo 1946, según se acredita en las actuaciones administrativas recogidas por la Policía y computando el tiempo que media entre su nacimiento y la fecha de presentación de tal escrito de demanda, 17 junio 1967, lo cual evidencia —además— que *el padre del recurrente carece de legitimación activa para evacuar este trámite una vez alcanzada la mayoría de edad de su hijo demandante a través del mecanismo procesal de una representación legal ya extinguida*, causa de inadmisibilidad también recogida en el mismo apartado del precepto invocado.” (*Sentencia de 16 de abril de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.215.*)

D) *Plazo de interposición: cómputo.*

1. *Doctrina general.*

“El representante de la Administración, en su contestación a la demanda alega la caducidad del recurso por haber transcurrido veintiún días para articular el escrito de demanda del mismo y deberse declarar dicha caducidad, incluso de oficio, a tenor del art. 67 de la Ley Jurisdiccional, a cuya alegación opone la parte recurrente en su escrito de conclusiones sucintas, que no habían transcurrido ya veinte días al contestar la demanda y que, en todo caso, el art. 121 permitiría considerar admisible la demanda presentada dentro del día siguiente, alegaciones que, dada su trascendencia, han de ser examinadas detenidamente.

Son hechos reconocidos por ambas partes que la providencia mandando formalizar la demanda fue notificada al Procurador de la parte recurrente el día 22 noviembre 1968, y que el día 4 de diciembre de igual año fue presentado en el Juzgado de guardia escrito de dicha recurrente solicitando se completase el expediente administrativo con suspensión del curso del plazo para contestar a la demanda conforme al art. 70, núm. 2, de la Ley Jurisdiccional, así como que el día 24 junio 1970 se notificó al mismo Procurador providencia mandando formalizar la demanda en el término que le restase, lo que llevó a cabo por medio de escrito presentado el día 8 de julio siguiente.

Si bien las partes reconocen la exactitud de dichas fechas, discrepan rotundamente en cuanto al cómputo del plazo de los veinte días que para deducir la demanda concede el art. 67 al recurrente, pues, según el Abogado del Estado, notificada la providencia ordenando formalizar la demanda el 22 noviembre 1968 y presentado escrito pidiendo la suspensión del término el día 4 del mes siguiente se consumieron por la parte recurrente diez días de los concedidos para articular la demanda, toda vez que los días 24 noviembre y 1 diciembre fueron festivos, y notificada nuevamente a dicha parte el 24 junio 1970 providencia para formalizar de-

manda en el término que le restase del concedido en su día, se presentó dicha demanda el 8 de julio siguiente, o sea cuando habían transcurrido once días, ya que los días 28 y 29 de junio y 5 de julio fueron festivos, por lo que, sumados a los diez días ya transcurridos antes, la demanda se había presentado en el día 21 y, por tanto, fuera del plazo concedido para su formalización.

Contrariamente, la recurrente estima que en el cómputo del plazo para contestar la demanda hay que excluir el día 4 diciembre 1968, en el que se presentó el escrito pidiendo se completase el expediente con suspensión del plazo para formalizar la demanda, porque se produjo la suspensión inmediata del plazo, *ope legis*, por mandato del art. 70 de la Ley Jurisdiccional, alegando también que, presentado el escrito pidiendo la suspensión el día 4 de diciembre, aunque se computase la parte de día transcurrida de esa fecha, todavía quedaría medio día, por lo que, como el escrito formalizando la demanda se presentó el día 8 julio 1970, a las diez de la mañana, todavía le quedaba a la recurrente un cuarto de día para que se pudiese declarar caducado el recurso, por lo que concluye que el escrito de demanda se formalizó dentro del plazo legal de veinte días.

La expuesta contraposición de las partes se produce en dos puntos: a) si el día 4 diciembre 1968 debe o no excluirse totalmente del cómputo del plazo de veinte días; b) si es posible dividir los días para el cómputo de los plazos, cuestiones que sucesivamente plantea la recurrente para impugnar la caducidad alegada por la Administración, ya que cualquiera de ellas permitiría rechazarla de seguir su argumentación.

Por lo que al primer punto respecta, que no cabe la exclusión del mencionado día 4 de diciembre del cómputo, ya que la suspensión del plazo para formalizar la demanda se opera desde el siguiente día al de presentación del escrito solicitándola, y en este sentido hay que interpretar que el art. 70, núm. 2, opera *ope legis* dicha suspensión, pero el automatismo suspensivo no puede operar la exclusión del propio día en que se solicita porque es contrario al modo de computar el día inicial en los plazos que viene excluido tradicionalmente, como es notorio (*dies a quo non computatur in termino*), regla aplicada por la Ley Jurisdiccional reiteradamente (arts. 58, núms. 1, 3 a 4 y 5,66, núm. 2,71, entre otros) y, en general, en nuestro ordenamiento jurídico, como en el art. 303 de la L. E. Civ., por lo que el propio fundamento de dicha regla debe excluir del plazo de suspensión el día en que ésta se solicita.

En cuanto al segundo punto, que tampoco cabe seguir la tesis de la divisibilidad de los días en el cómputo de los plazos, ya que la Ley Jurisdiccional refiere dicho cómputo a períodos temporales de días, meses o año, como en los arts. 58,1, 62,2, 67, 68, 71,7, 73,2, pero no regula el cómputo de plazos por horas siguiendo así el criterio tradicional en nuestro ordenamiento como en la L. E. Civ., cuyos arts. 256, 257, 260, 301, 303, 304 y 305, entre otros, se refieren a términos computables por días o meses solamente, sin que, por otra parte, queda duda sobre la expresión legal de "días", ya que, según el art. 7 del C. Civ., si en las leyes se habla

de días se entenderá que son de veinticuatro horas, precepto que, según tiene declarado este Alto Tribunal en su sentencia de 10 marzo 1942, al estar incluido en el título preliminar de dicho cuerpo legal es aplicable, dada la generalidad de su expresión, a toda clase de leyes y órdenes jurídicas, en tanto no exista en alguna de ellas un precepto especial, por lo que hay que llegar a la interpretación de que el cómputo de plazos fijados en días deberá hacerse por días completos, es decir, partiendo de la indivisibilidad del día como unidad temporal para realizar dicho cómputo, criterio que ya ha sido sustentado por esta Sala en sus sentencias de 2 marzo y 17 noviembre 1970.

El criterio que acaba de exponerse al incluir en el cómputo del plazo de veinte días de que disponía la recurrente para formalizar la demanda el día en que solicitó la suspensión de dicho término y ser indivisible la unidad temporal del día para dicho cómputo conduce a la evidencia de que en la fecha de presentación de la demanda habían transcurrido ya los únicos veinte días de que podía disponer para articular dicho escrito, puesto que la suspensión del plazo se inició el 5 diciembre 1968 y concluyó el 24 junio 1970, al notificarle la providencia para formalizar la demanda en el resto del plazo, sin que sea posible interpretar para este supuesto que el art. 121 de la Ley Jurisdiccional, también alegado por la recurrente, permita una última ampliación del plazo expresado, por referirse a hipótesis distinta y oponerse a ello el precepto concreto del artículo 67,2, que ordena la caducidad del recurso por no presentación de la demanda en el plazo de los veinte días; por todo lo cual es forzoso declarar la caducidad del recurso, como se solicita por la Administración.” (Sentencia de 27 de abril de 1971, Sala 3.ª, Ar 1.897.)

2. *En caso de notificación irregular.*

Vid. II, C, 1, Ar. 2.421.

E) *Objeto: actos no impugnables.*

1. *Actos reproducción de otros anteriores consentidos y firmes.*

“Alegado por el Abogado del Estado, en su contestación a la demanda, el motivo de inadmisibilidad consistente en tener por objeto este recurso acto de mera reproducción de otro anterior definitivo y firme —párrafo c), del art. 82, en relación con el ap. a) del art. 40, ambos de la Ley Jurisdiccional— y siendo obligado examinar precisamente la pertinencia de dicha cuestión procesal, ya que de dar lugar a la petición que en la misma se formula, quedaría vedado el conocimiento del problema de fondo, controvertido en *litis*; preciso es reconocer, a este respecto, que si lo esencial en el acto reproductor de otro anterior definitivo y firme, es que permanezcan inalteradas en ambos las situaciones consolidadas, sin que en ninguna de las modalidades de aquél se amplíen de modo sustancial las que ganaran firmeza, claro es que, entre los actos admi-

nistrativos de 13 marzo 1969 y 15 julio 1968, de un lado, y el de 29 abril 1965, de otro —el primero de los cuales es confirmatorio del segundo y éste, a su vez, mera reproducción del tercero—, existe, sin duda, la más completa identidad de contenido que no se rompe ni aun por el transcurso de los años que los deparan, porque, como reconoce la sociedad accionante en trámite de conclusiones sucintas —concretamente en el ap. 2.º de su escrito de 6 enero 1971, al referirse a los hechos alegados por el representante de la Administración en su contestación en la demanda— las revisiones de precios solicitadas en las expresadas resoluciones, han sido siempre las mismas, en todas ellas: 'las anteriores al acuerdo de 31 diciembre 1964', sin que se haga referencia a las posteriores, puesto que la condición impuesta en dicho acuerdo —condición aceptada por la sociedad recurrente— impedían, a su juicio, y ciertamente por cierto, la aplicación de aquél; y ello sentado, como a esta identidad de solicitud, por la parte actora deducida, se une también en este pleito la más clara y significativa identidad de fundamentos —los arts. 1.º y 3.º del Decreto de 22 mayo 1963, que autorizan la actualización de los precios de determinadas obras que, administrativamente contratadas, estén pendientes de ejecutar a su entrada en vigor—, siendo, además, indiscutible la cualidad de acto consentido y firme que la resolución inicial de 21 abril 1965 a todas luces ostenta, ya que, reclamado ante el Tribunal Económico Administrativo Provincial de Salamanca, que se declaró incompetente *ratione materiae*, señalando la procedencia del recurso contencioso-administrativo, fue éste desistido por la propia empresa que ahora promueve el presente pleito; claro es también que, configurándose en este recurso, cuanto se entiende esencial en el acto reproductor de otro anterior definitivo y firme, a la luz de la doctrina jurisprudencial; consecuentemente procede dar lugar a la expresada alegación de inadmisibilidad; sin que sea de estimar temeridad ni mala fe al efecto de una especial imposición de costas." (*Sentencia de 16 de abril de 1971, Sala 3.ª, Ar. 1.892.*)

"Preceptuado en el art. 40 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, de 27 diciembre 1956, que no admitirá recurso contencioso-administrativo respecto de 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 y apareciendo del expediente administrativo a que se refiere a este asunto, que por don Valeriano Z. G. se solicitó del Ministerio del Ejército el reconocimiento de determinados servicios prestados en la zona no liberada, que fue desestimado el 30 junio 1967, sin que contra este acto interpusiera recurso de reposición dentro de plazo, al serle notificada el 26 de julio del mismo año, interponiendo posteriormente, en el año 1968, por haber obtenido una nueva notificación habilidosamente, en abril de dicho año, denegándose tal recurso en diciembre del mismo año en razón a ser reiteración de la formulada anteriormente por el recurrente sin interponer recurso, es obvio que contra este último acuerdo no puede trabarse cuestión en vía jurisdiccional por virtud de lo prevenido en el art. 40 de la Ley de 27 di-

ciembre 1956, dado que viene a ser reproducción del 30 junio 1967, que obtuvo firmeza por no ser recurrido, como igualmente no puede discutirse en esta Jurisdicción esta última orden que desestimó el recurso de reposición formulado contra el acuerdo de 30 junio 1967, porque es confirmación de ésta y reproducción del acto administrativo inicial consentido, denegatorio del reconocimiento de servicio solicitado, por lo que procede acoger la causa de inadmisibilidad propuesta por el representante de la Administración Pública." (*Sentencia de 30 de abril de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.194.*)

"Alega además el Ayuntamiento, ya al contestar a la demanda, que procede en este caso la inadmisión del recurso, a tenor del artículo 83, párrafo c), de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, pues los actos ahora impugnados no hacen más que confirmar, según el Municipio, el anterior acuerdo que redujo la altura del proyecto inicial, consentido por los solicitantes al no haber interpuesto el oportuno recurso. Hay que señalar al respecto, sin embargo, a modo de indicación previa, que *la inimpugnabilidad de los acuerdos confirmatorios de otros consentidos, al igual que el instituto de la cosa juzgada en el ámbito judicial, no tiene como fundamento, a pesar de referirse a actos 'consentidos', presunciones voluntaristas en cuanto a la anterior conducta de los recurrentes, sino que radica en motivos de certidumbre en las relaciones jurídicas, para que no pueda renovarse de modo indefinido la discusión sobre cuestiones ya decididas por actos administrativos firmes. Y al igual también que en la cosa juzgada, aunque sean distintos otros de sus caracteres, pues pertenecen a distintos sectores de los jurídicos, la excepción del acto confirmatorio exige, entre el acto en cuestión y el anterior consentido, la compleja identidad a que se refiere el art. 1.252 del C. Civ. y doctrina que lo desarrolla, como confirman numerosas resoluciones jurisprudenciales, entre ellas y como más reciente la sentencia dictada por la Sala Cuarta del T. S. el 7 marzo 1967. En el caso de autos, sin embargo, aunque pudiera estimarse la identidad de personas, pues los solicitantes anterior y actual obraban en beneficio de la misma comunidad, no existe equivalencia entre lo solicitado y también denegado en uno y otro expediente, pues el primero se refería a la altura permisible para una edificación de cuatro plantas, mientras que el actual atiende a la elevación de otras tres plantas más. Es indudable que las limitaciones impuestas a la primera solicitud denotan, en términos generales, un criterio de la Administración contrario a la ulterior elevación del inmueble, pero los criterios no son resoluciones, ni se podía exigir de los solicitantes en aquellas fechas, si por el momento —por las razones que fueran— les era satisfactorio construir las cuatro plantas en la forma que fueron consentidas, el que litigaran ya en previsión de una elevación ulterior del edificio, ni la misma estructuración de nuestro sistema contencioso no lo hubiere permitido. Finalmente, y de manera que quizá parezca algo paradójica, tratándose de un juicio estético, los criterios estimativos pueden ser distintos para edificios de cuatro o siete plantas, como aún se tendrá ocasión de desarrollar, pues atienden en definitiva a su adecuación al espacio urbano circun-*

dante, y dependen además de la perspectiva que haya prevalecido en cada expediente. En nada padece la seguridad de las relaciones administrativas, en consecuencia, por el enjuiciamiento de la nueva solicitud de licencia, y ésta es además la solución más conforme con el sentido de la Ley reguladora de la Jurisdicción, favorable siempre a una resolución de los procesos en cuanto a fondo.” (Sentencia de 3 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.341.)

2. *Actos expresamente excluidos de la vía contencioso-administrativa por una ley:* Acuerdo del Consejo de Ministros que fija los tipos de indemnización en expropiación forzosa por traslado de poblaciones.

“Como en el caso presente no se impugna ningún acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, sino la fijación de los tipos de indemnización por el Consejo de Ministros a los habitantes del término de Buendía, por el Consejo de Ministros previo informe del Consejo de Estado, de ello se deduce que, con arreglo al art. 140, 2, ap. a), del Reglamento de la L. Ex. For. de 26 abril 1957, que se alega fundamentalmente para pedir la declaración de nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros de 12 junio 1964, que no puede dar cauce al recurso que se enjuicia, como se alega por el Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, por tratarse de un acto dictado en virtud de una Ley que expresamente los excluye de la vía contencioso-administrativa, que por ser de aplicación al caso que se enjuicia procede acoger, ya que no se ha producido el supuesto determinante de la aplicación a cada uno de los interesados recurrentes de los tipos indemnizatorios señalados en el Decreto que se impugna que previa reclamación y tramitación ante el Jurado de Expropiación, podría determinar la posibilidad de acudir a esta vía contencioso-administrativa.” (Sentencia de 7 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.065.)

3. *Acto administrativo inexistente:* silencio administrativo y necesidad de previa denuncia de la mora.

Vid. XIV, A), Ar. 2.714.

F) *Cuestiones de admisibilidad.*

1. *Excepción de cosa juzgada.*

“Aun siendo idéntico el tema debatido en aquellos recursos anteriores que fueron interpuestos por Comunidades de Regantes de la misma Cuenca del Guadalquivir que la recurrente en el presente recurso, puesto que en todos ellos era la primera pretensión que se demanda en el actual, a saber: nulidad de la Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 24 enero 1967, que aprobó el canon de regulación fijado y su inaplicabilidad para el ejercicio del año 1964, a los aprovechamien-

tos agrícolas e hidroeléctricos de las cuencas del Guadalquivir y Guadalete, y puede considerarse a la luz del art. 1.252 del C. Civ. y de la doctrina legal aplicable al mismo y jurisprudencia administrativa establecida respecto a la excepción de cosa juzgada, que en esta jurisdicción se traduce en la causa de inadmisibilidad del ap. d) del art. 82 de la Ley de la Jurisdicción, pero no es de estimar respecto a la sentencia firme de 4 abril 1970 que, resolviendo aquellos anteriores recursos fue dictada por esta Sala, porque aunque pueda estimarse identidad entre las personas de los litigantes, por la solidaridad jurídica derivada del ejercicio de la misma acción con el mismo objeto y finalidad y apoyándola en iguales fundamentos, y sean unos y otros usuarios agrícolas que se aprovechan de la misma cuenca del Guadalquivir, pero las tierras y los títulos son diferentes, y esta circunstancia de la variación de las tierras y del distinto sector en que se encuentran enclavadas, aunque son dentro de la misma cuenta del río, tiene virtualidad capaz para que no se pueda afirmar que concurre o existe identidad de litigantes entre todas las Comunidades de Regantes de la Cuenta del Guadalquivir, por no existir solidaridad en los títulos en que apoyan sus demandas y ser físicamente distintos los sectores y las tierras de cada uno de ellos y no ser igual el canon al fijado a todos los sectores de la cuenca del río, lo que lleva a la conclusión de no existir física ni jurídicamente la identidad de personas entre aquellas anteriores Comunidades recurrentes y la actual litigante, diversidad de litigantes que implica, aunque los recursos versen sobre el mismo objeto o acto administrativo —la mencionada resolución de la Dir. Gral. de Obras Hidráulicas de fecha 24 enero 1967, que aprobó el canon de regulación— identidad objetiva que no desaparece por ser de distintas fechas las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central, porque la identidad objetiva radica en el contenido del acto confirmado, que es el que tiene sustantividad no en las resoluciones que en vía de recurso lo confirman, pero a pesar de esta identidad de objeto y de causa, al versar aquellos y este recurso sobre el mismo acto administrativo, como las personas de los litigantes no son las mismas, no es de estimar la excepción de cosa juzgada, aunque sea cierto que en la sentencia de esta Sala de 4 abril 1970, están ya resueltos todos los argumentos de oposición mantenidos contra el Decreto 144/1960 y la aplicación y efectividad del canon de regulación aprobado por la resolución del Centro directivo de 24 enero 1967.” (*Sentencia de 29 de abril de 1971, Sala 3.ª, Ar. 1.900.*)

2. *Inadmisibilidad por falta de ampliación formal a posterior resolución reformadora de la tácita impugnada.*

“Por ello, hay que dejar sentado porque así se deduce de lo actuado, que el recurso de reposición fue formulado por ambas partes recurrentes el 31 enero 1966, y después de más de un mes de interpuesto y sin tener noticia de su resultado, se dedujo este contencioso-administrativo y antes de transcurrir un año, el 28 enero 1967, se resolvió la reposición

expresamente, estimándola en el sentido de anular la resolución contra la que se recurre, de 6 diciembre 1965, que concedió el Registro del Modelo de Utilidad objeto de este litigio y retrotraer el expediente al momento del procedimiento en que se acuerde el paso a Modelo Industrial, con seguimiento de la tramitación pertinente y también dichos litigantes tuvieron conocimiento de esta resolución antes de formalizarse las correspondientes demandas, una vez aportado a las actuaciones el respectivo expediente, por lo que debe admitirse la legalidad de la decisión dictada antes de pasar el año a partir de haber interpuesto la reposición y contra la que, sin embargo, no se amplió el presente recurso jurisdiccional, ni se ha deducido otro nuevo teniendo tiempo y medio hábil para hacerlo; siendo obligado inferir de lo anteriormente expuesto las siguientes consecuencias esenciales para los fines de la función revisora que es objeto de esta vía contenciosa, que *el acto originario y su confirmación presunta han quedado sin contenido por haberse sustituido por el nuevo acto expreso, con lo que los primeros pierden las condiciones necesarias para ser motivo del recurso contencioso-administrativo requeridas por la normativa jurisdiccional, y que si no ha llegado a producirse la impugnación del nuevo acto expreso en el tiempo y forma que se indica en los pertinentes preceptos legales aplicables en este supuesto, queda vedada a la potestad revisora de estos Tribunales entrar a conocer acerca de las condiciones de licitud del último acto.*

En su virtud, los actuales recursos contencioso-administrativos, ahora acumulados en uno sólo, se formalizaron contra un acto administrativo inexistente, puesto que combaten la desestimación tácita de un recurso de reposición que ha sido resuelto de manera expresa y estimando la misma y, por tanto, la imprescindible necesidad de que el recurso contencioso se interponga contra este nuevo acto o al menos se amplie formalmente el ya interpuesto, al haberlo sido con anterioridad bajo las normas reguladoras del silencio administrativo, pues es claro que al modificar el acto anterior, éste quedó sin eficacia alguna y sólo el que lo modificó tiene virtualidad operante, lo que justifica la necesidad de ser a él ampliado el recurso o deducir otro nuevo, ya que la impugnación ha de dirigirse contra el acto reformador del que fue objeto de la reposición y al no ampliarse los recursos jurisdiccionales acumulados a la impugnación de este último acto administrativo, falta materia sobre la que pronunciarse, porque no puede hacerlo enjuiciando un acto que perdió vigencia, ni tampoco sobre ese otro acto nuevo que no ha sido objeto del presente recurso.

Esta doctrina es la que también se sustenta por la Jurisprudencia al tratar del presente supuesto, como sucede entre otras con las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del T. S. de 29 marzo, 6 abril, 20 mayo, 23 junio y 14 octubre del año 1965, 10 y 27 enero 1966 y 2 abril y 11 mayo 1970, todas las cuales vienen en definitiva a consignar que *la Jurisdicción Contenciosa en su función revisora actúa sobre el acto administrativo que definitivamente resuelve en vía gubernativa la cuestión litigiosa, siendo así que la Ley Jurisdiccional en el nú-*

mero 2.º de su art. 55 dispone que, si el acto que decide el recurso de reposición reforma al impugnado precisamente contra él ha de ser dirigido el recurso contencioso sin necesidad de nueva reposición, y ello es natural consecuencia de que la resolución reformada ha perdido su carácter de acto definitivo y ejecutorio al ser sustituido por un acto nuevo, que es el que, con exclusión de todo otro, señala la materia sobre la que ha de pronunciarse la vía jurisdiccional y de ahí la inexcusable necesidad de que se interponga el recurso contencioso contra este nuevo acto o se amplíe formalmente a él, cuando fue interpuesto con anterioridad bajo las normas reguladoras del silencio administrativo, de acuerdo con lo prevenido en el art. 46 de la Ley de esta Jurisdicción y dentro desde luego del plazo de dos meses que al efecto señala el art. 58 de esta misma normativa procesal.” (*Sentencia de 6 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.868.*)

G) *Requisito del previo pago.*

“El Abogado del Estado alega como causa de inadmisión el no haber acreditado ante esta Jurisdicción el pago del importe de la sanción impuesta, conforme al art. 82, letra f), en relación con el 57, núm. 2, letra e), ya citados, cuestión no aludida por el recurrente, pero que del expediente administrativo resulta manifiesto que había sido objeto de diversos requerimientos de pago después de habersele concedido un fraccionamiento para el mismo, por lo que es obligado estimar la causa de inadmisión alegada por el representante de la Administración, ya que el recurrente no justifica el previo pago de la sanción impuesta, conforme a los indicados preceptos.” (*Sentencia de 31 de marzo de 1971, Sala 3.ª, Ar. 2.782.*)

H) *Motivos de impugnación.*

1. *Abuso de derecho.*

“En la natural preocupación de los recurrentes por mantener su situación arrendaticia, lograda para alguno de ellos mediante el instituto del ‘traspaso’ o ‘cesión’ mediante precio, que significa una importante cantidad, acentuada por la gravedad con que la inclusión en el Registro incide en sus derechos, han acudido, en un esfuerzo por obtener la anulación del acto recurrido, el análisis de la *intención del solicitante de la inclusión, propietario de las ‘fincas’*, y sobre esta base denunciando que ha sido movido por obtener la liberación de los inmuebles, salvando los obstáculos que la Ley de Arrendamientos Urbanos impone a esta liberación, consecuencia de su institucional inspiración en un principio de mantenimiento de los arrendamientos, acusa a aquél *de abuso de derecho*, y a la Administración, que ha acogido la

solicitud, de desviación de poder; alegato que requiere rememorar que nuestra legislación es un fenómeno de superposición de cauces para metas inmediatas, aunque no totalmente idénticas; pero en la línea de conseguir un adecuado aprovechamiento de los solares permite que el propietario, guiado por el designio de obtener un mayor beneficio de la propiedad urbana, coincidente con el público interés de aumentar el número de viviendas, acude al procedimiento de la Ley de Arrendamientos Urbanos (art. 62, núm. 2.º, y c) o al de la Ley del Suelo, en cuyo evento, a través de aquella motivación privada —que no es menester para poner en marcha el instrumento legal de inclusión de fincas en el Registro— se logra el fin público de impedir la retención de los solares (o de los, por extensión, calificados de solares) y obtener la renovación urbanística de la ciudad (SS. del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1965, 29 de enero de 1966, etc.), superposición querida por el legislador, que hace lícitos ambos cauces (S. del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1966), y excluye que pueda calificarse de abusiva —aun a pretexto de que pudo acudir al cauce de la Ley de Arrendamientos, más beneficioso para el arrendatario— la actuación del solicitante, porque, coincidente con el propósito legislativo, no se le puede acusar de inmoralidad o antisocialidad ni en su vertiente subjetiva de logro de un fin ilegítimo ni en forma objetiva de anormal ejercicio del legítimo interés a promover la inclusión de las fincas en el Registro de Solares.

La desviación de poder, como vicio del acto, podría aducirse si la Administración, autora de aquél, se hubiera apartado de la teleológica significación del Registro, movida no por el fomento renovador de la ciudad, sino por otro fin extraño al concreto público en que se asienta aquel instituto; mas es patente que si la situación de los inmuebles es de las definidas en el artículo 5.º del Reglamento de 5 de marzo de 1964 y no concurre causa obstativa a la inclusión, la inscripción, aunque a la par favorezca el privado interés del propietario, da satisfacción a un interés público, tal como lo ha entendido el legislador, aunque la inscripción provoca, mediante la concurrencia de lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley del Suelo, la extinción de los arrendamientos, y por este camino se ponga fin a la situación de permanencia de los arrendatarios, asegurado, por lo general, aunque sean quiebras, una de las cuales es ésta, por nuestra legislación.” (*Sentencia de 13 de marzo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.177.*)

2. *Desviación de poder*

“Menos todavía puede admitirse, después de cuanto antecede, la tesis sustentada por la parte que recurre sobre una *desviación de poder* y aplicación restrictiva de estas Normas de obligado cumplimiento, que priva a la que motiva esta *litis* de toda eficacia y validez, puesto que, de acuerdo a lo antes expuesto, es obligado descartar tales causas de oposición por ser ambas rechazables; *la primera*, porque *la desviación de poder*, regulada en el artículo 83 de la Ley de esta Jurisdicción, *supone*,

según constante Jurisprudencia, que, por conocida, releva de su cita, un ánimo predeterminado de utilizar la facultad de obrar con fuerza obligatoria, que los órganos de la Administración ostentan, orientándola hacia la consecución de objetivos no previstos concretamente por la sustitución legal que inspira la norma que se aplica, aun cuando al hacerlo así se observen aparentemente las formalidades exigidas para su legitimidad; y conforme se ha visto, no hay precepto alguno que impida, tanto en el Convenio como en la Norma, referirse solamente a salarios y sus complementos, de lo cual se desprende que, habiéndose dictado la Norma debatida con arreglo a esta fórmula, no se da desviación ninguna de poder, e igual sucede con la última, en virtud de la aplicación restrictiva por su carácter excepcional, ya que es suficiente para rechazarla con observar que concurren en este caso cuantas condiciones legales son exigibles para que tenga viabilidad la citada Norma de obligado cumplimiento, pues de admitirse el criterio del recurrente, vendría a quedar ineficaz en su mayor parte la autorización concedida reglamentariamente de acudir a tales normas en sustitución de modo provisional a los respectivos Convenios Colectivos cuando no exista acuerdo para aprobar estos últimos.” (Sentencia de 31 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.528.)

Vid. XVI, H), 1, Ar. 2.177.

1) *Prueba*: presunción de hecho: condiciones esenciales para su apreciación; distinción de las consideraciones puramente conjeturales.

“En este caso presente, el Jurado, estimando que el precio resultante de la aplicación de los Índices Municipales de Valoración era inferior al verdadero y justo, acudió a la facultad que le concede el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, y en uso de ella señaló como apropiado el de 4.500 pesetas el metro cuadrado, y frente a ello, la propietaria recurrente funda su recurso en ser dicho precio inferior al que realmente corresponde al precio medio del mercado e intenta apoyar tal afirmación fundamentalmente en un razonamiento, consistente en deducir del hecho de que dos fincas, vendidas en pública subasta por el Ayuntamiento y Diputación Provincial de Madrid, hubiesen alcanzado un precio aproximadamente tres veces superior al que les atribuye el Índice Municipal de Valores; la consecuencia de que el precio medio del mercado inmobiliario en dicha ciudad es siempre, de manera general y sin excepción, superior en ese porcentaje al que se señala en el citado Índice, para llegar a la conclusión de que el precio justo de la finca expropiada es, más o menos, el que se obtenga de multiplicar por tres el valor que a esa finca señala el Índice, es decir, de unas 9 a 10.000 pesetas el metro cuadrado, muy superior al de 4.500 que señaló el Jurado; pero tal argumento, que trata de configurarse como una presunción probatoria del hecho que se pretende acreditar, es decir, de que el justo precio es el que señala la demanda, no puede aceptarse, pues admitir esta conclusión sería, en

contra del recto concepto jurídico de la presunción como medio de prueba, construir como tal lo que no pasa de ser una mera conjetura desprovista de toda eficacia probatoria, *ya que en la misma no se cumple ninguna de las dos esenciales condiciones de la presunción de hecho, cuales son la prueba del hecho o hechos básicos de que se parte y el enlace directo y necesario de éste o éstos con la circunstancia presunta o conclusión*, pues estando constituido el hecho básico de la argumentación de la recurrente en que los precios pagados por esas dos fincas corresponde al precio medio del mercado inmobiliario sería necesario acreditar este hecho, y es indudable que la simple prueba de los precios que han sido pagados en subasta pública por dos fincas, en relación con las cuales se desconocen sus características físicas y comerciales y los personalísimos motivos que pudieron haber determinado a sus adquirentes a pagar esos precios, no se puede válidamente deducir que tales precios sean precisamente los que corresponden al valor medio del mercado y derivar del hecho de que dichos dos precios sean alrededor de tres veces superiores al que señala el Índice de Valoraciones la conclusión absoluta de que en todos los solares de Madrid, cualquiera que sea su situación y condiciones físicas y comerciales, se da la misma diferencia o, lo que es lo mismo, que todos los valores contenidos en ese Índice suponen sin excepción un tercio del precio medio del mercado inmobiliario, constituye una generalización a la necesidad de la relación lógica que debe unir al hecho demostrado con el que trata de probarse, y de todo ello se desprende que la referida argumentación de la demanda no puede acogerse como una correcta y auténtica presunción de hecho dotada de eficacia suficiente para destruir la enérgica garantía de acierto que protege a los acuerdos de los Jurados de Expropiación, sino como un razonamiento puramente conjetural que intenta sustituir la cuantía de la elevación que el Jurado, en uso de la facultad del artículo 43 de la Ley, efectuó sobre el Índice Municipal de Valoraciones para llegar a la fijación del precio que estimó justo por otra superior, cuya aceptación supondría dar prevalencia, sin apoyo en una prueba directa y objetiva, como sería necesario para ello, al subjetivo criterio de la expropiada sobre el del Jurado, con infracción de la reiterada jurisprudencia que prohíbe tal sustitución, y como tampoco puede concederse, por las mismas razones y jurisprudencia, eficacia substitutiva de la valoración del Jurado al informe de un Agente de la Propiedad Inmobiliaria ni trascendencia a las consideraciones de carácter general que la demanda contiene sobre el valor catastral de la finca, según las normas del nuevo régimen de contribución urbana y a la cita que hace de la Instrucción de 29 de agosto de 1920, porque, en relación con las primeras, la propia Delegación de Hacienda afirma no ser posible determinar dicho valor por no estar aún aprobados los valores e índices del nuevo sistema de la contribución urbana, y respecto a la segunda, aparte de la muy dudosa aplicabilidad de dicha Instrucción, dado el contenido de la disposición fiscal 3 de la Ley General de Expropiación y el Decreto de 23 de

febrero de 1955, la utilización por el Jurado de la facultad del artículo 43 de dicha Ley elimina toda posibilidad de que los criterios que tal instrucción puedan contener estén dotados de fuerza vinculante para dicho Organismo, es obligado sentar que ni en el expediente ni en el proceso existen datos materiales y objetivos de contenido económico que destruyan de manera cierta y concreta la presunción que garantiza la legalidad y justeza de la tasación que se recurre, y, por tanto, es obligado mantenerla y confirmarla." (*Sentencia de 12 de mayo de 1971, Sala 5.ª, Ar. 2.943.*)

J) *Recurso de apelación ordinaria*: Improcedencia de reproducción por la parte apelada de pretensiones no acogidas en sentencia y de formulación de otras nuevas.

"No cabe, en cambio, entrar a considerar las peticiones de diversa índole, ajenas al fallo de la sentencia apelada, que formula la parte en este recurso, también apelado, en su 'petitum' de alegaciones, pues, dado que esta parte no apeló en su momento la sentencia referida, no le incumbe en el presente nada más que el defender la sentencia por ella misma consentida, sin que le sea lícito, desde su postura, ampliar pretensiones ni menos formular pedimentos no previstos en el fallo que tiene aceptado, por no recurrido." (*Sentencia de 12 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.943.*)

K) *Recurso de apelación extraordinaria*: Exigencia de que la sentencia apelada sea a la vez dañosa y errónea.

"Conforme al mencionado artículo 101 de la Ley Jurisdiccional y a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, consignada, entre otras, en las sentencias de 13 de abril de 1966, 4 de junio de 1968 y 10 de febrero de 1969, son exigencias formales para la viabilidad de este recurso extraordinario la concurrencia de los tres requisitos de interponerse por el Abogado del Estado contra sentencia de Sala Territorial de lo Contencioso-administrativo; que aquélla no sea susceptible del ordinario de apelación y que el recurso se interponga dentro del plazo de tres meses; y respecto al fondo, es asimismo preciso para la estimación del recurso un interés de la Ley, que la doctrina mantenida por la sentencia impugnada sea gravemente dañosa y errónea, exigencia que proclama también la jurisprudencia de este Alto Tribunal en sentencias de 8 de noviembre de 1967, 6 de febrero y 5 de noviembre de 1968 y 24 marzo y 30 de junio de 1969, entre otras." (*Sentencia de 24 de abril de 1971, Sala 5.ª, Ar. 1.884.*)

L) *Recurso extraordinario de revisión del artículo 102: Documentos desconocidos.*

1. *No lo son los existentes en archivos públicos.*

“En primer lugar, hay que tener en cuenta que en el procedimiento contencioso-administrativo al que puso fin la sentencia impugnada no fue parte la hoy actora, por lo que el emplazamiento a cuantos en él hubiesen litigado, que preceptúa el párrafo 2.º del artículo 1.801 de la L. E. Civil, es de difícil cumplimiento, y así la sentencia de 6 de noviembre de 1963 establece que solamente los que hubiesen litigado en el procedimiento impugnatorio están legitimados para interponer el recurso extraordinario de revisión —la sentencia de 7 de julio de 1883 declara que en este número 2.º, hoy el apartado d) del artículo 102 de la Ley Jurisdiccional—; no están comprendidos los documentos existentes en archivos públicos, encontrados después de dictada la sentencia, como es el caso de autos. Es forzoso que la declaración de falsedad del documento haya de preceder a la revisión, siendo la parte la que en el recurso debe demostrar el hecho de la falsedad, y en el presente caso esta falsedad no ha sido declarada por ningún Organismo jurisdiccionalmente competente para efectuarlo, ni tampoco ha sido reconocida por su ejecutor, y solamente es la parte actora la que deduce, por un procedimiento más o menos lógico, que si la certificación del año 1966 no se ajustaba a la realidad, es que es falsa, o sea que la declaración de falsedad la hace la misma parte interesada, sin tener en cuenta que esa declaración debe ser hecha en un procedimiento criminal o administrativo y no la que declaren los Tribunales en el orden civil, que es la denominada falsedad civil, la cual no tiene el alcance de servir para la revisión, según dispone la sentencia de 19 de diciembre de 1927, entre otras, y además, como la sentencia recurrida se concretó a anular las actuaciones sin resolver la cuestión de fondo, no es posible hoy que este recurso extraordinario pueda prosperar.

Es un hecho indudable que el 23 de noviembre de 1967 la parte actora tuvo conocimiento de la existencia de los documentos que redarguye de falsos, puesto que los legitimó un Notario, y como el recurso se interpuso el 20 de mayo de 1968, es visto que transcurrió con exceso el plazo de tres meses que señala el artículo 1.798 de la L. E. Civil para interponer el recurso de revisión, plazo que debe contarse desde que la parte tuvo conocimiento de la existencia de tales documentos, según declaró la sentencia de 7 de julio de 1953, por lo que el recurso también está interpuesto fuera de plazo.” (*Sentencia de 31 de mayo de 1971, Sala de Revisión, Ar. 2.975.*)

2. *Fecha a partir de la cual se computa el plazo de interposición.*

Vid. XVI, L), 1, Ar. 2.975.

LL) *Ejecución de sentencias.*

“Basta tener en cuenta que el Decreto que se ataca no se apoya en el uso de facultades privativas de los Ayuntamientos, concretamente las de policía, sino que se produce ‘en cumplimiento del anterior acuerdo y en ejecución de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo’, y ello basta para, acogiendo una contestada doctrina legal que resume la sentencia de 27 de enero de 1965, estimar impropio el trámite utilizado interponiendo los recursos acumulados en los que se decide, siendo así que *cuando se someten a revisión las actividades administrativas en cuanto a si se han ajustado a los pronunciamientos en el cumplimiento de un fallo firme, y siempre que en él surja alguna discrepancia, es el Tribunal que resolvió en primera instancia el que debe decidir esas cuestiones en el propio trámite de ejecución, acudiendo si es necesario a la vía de los incidentes, ya que en otro caso se harían prácticamente inejecutables las sentencias firmes y se viabilizarían recursos contra diligencias de mera tramitación carentes de materia.*”

Sin prejuzgar la cuestión que se discute en estos recursos acumulados, que no es otra que la de si la sentencia recaída en el recurso 79 de 1963, al que se acumularon los 81 y 83 de ese año, que estimó conforme a Derecho la decisión municipal, declarando en estado de ruina la casa número 9 de la calle de Jaudenes, de esta capital, confirmada en apelación por el Tribunal Supremo, cabe la notificación de desalojo a los inquilinos y requerimiento de demolición a la propiedad, que precisamente en su cumplimiento se decreta por la Alcaldía de esta capital; *es obligado insistir en la procedencia de que sea discutida en un incidente de ejecución, en el que se calibrará debidamente si aquellos pronunciamientos permiten o no la decisión administrativa en cuanto llevan a puro y debido efecto los términos del fallo o los incumplen en esa resolución si contradice o de alguna manera resultan excedidos.*” (Sentencia de 25 de mayo de 1971, Sala 4.ª, Ar. 2.520.)

JUAN PRATS CATALÁ