

## 2.—CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

### A) EN GENERAL

**SUMARIO:** I. FUENTES: 1. *La costumbre: Su valor en Derecho administrativo.* 2. *Valor de los precedentes.* 3. *Publicación de disposiciones generales.* 4. *Principios generales del Derecho: La igualdad ante la Ley.* 5. *Las Reglamentaciones de Trabajo tienen el carácter de normas de Derecho administrativo.*—II. LA ADMINISTRACIÓN: *Situación de la Administración en la Seguridad social.*—III. ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Distinción entre acto político y acto administrativo.* 2. *Actos administrativos generales y actos administrativos especiales.* 3. *Actos constitutivos y declarativos. Retroactividad.* 4. *Carácter ejecutivo de las disposiciones generales.*—IV. CONTRATOS: 1. *Contrato priobjeto a expropiar. Naturaleza administrativa.* 3. *Interpretación de contrato. Dictamen del Consejo de Estado: Imposibilidad de suplirlo por otro en expediente análogo.* 4. *Revisión de precios:* A) Determinación de la mora del contratista en los contratos de suministro. Supletoriedad del Derecho común. B) *Apreciación de la mora en los contratos administrativos. La interpelación deuditoria.*—V. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. *Acuerdos de declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación:* A) Sólo puede entenderse omitido el primero, si no se prueba ello plenamente. En caso contrario, debe presumirse existente. B) *Imposibilidad de recurrirlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.* 2. *Interesados en el expediente expropiatorio:* A) Cuando se trata de bienes parafernales, con la mujer y su marido. B) *Titulares de derechos arrendaticios: necesidad de entender con ellos el expediente.* 3. *Valoración de los bienes o justiprecio:* A) *Expropiaciones urbanísticas. Prevalencia de la Ley del Suelo.* B) *Aplicación de la Ley del Suelo aceptada por los recurrentes en vía administrativa: imposibilidad de alegar lo contrario en la jurisdiccional.* C) *Criterios valorativos.* D) *Bienes valorables. Lo es una cantera, aunque no esté en explotación ni denunciada.* E) *Reglas de valoración de solares.* 4. *Competencia del Tribunal respecto al justiprecio:* A) *Es de exclusiva competencia.* B) *Pero se presume fundado el acuerdo del Jurado.* C) *No cabe «reformatio in pejus» del justiprecio por el Tribunal.* 5. *Legitimación del beneficiario para impugnar el justiprecio.* 6. *Intereses:* A) *Intereses de demora. Necesidad de probar la culpabilidad de la Administración.* B) *Intereses por ocupación urgente.* 7. *Derecho de reversión:* A) *Órgano competente.* B) *Finalidad de la expropiación. Concepto amplio que impide la reversión.*—VI. PROPIEDAD INDUSTRIAL: 1. *Caducidad de las marcas.* 2. *Marcas denominativas y marcas gráficas.*—VII. FARMACIAS: 1. *Interpretación de las normas sobre apertura de farmacias.* 2. *Fijación de la fecha para determinar la cifra de población.* 3. *Comienzo del plazo para la presentación del contrato de alquiler y proceder a la apertura de la farmacia.*—VIII. URBANISMO: 1. *Aprobación de Planes y Proyectos. Sólo es definitivo el acuerdo de la Administración Central.* 2. *Planes y Polígonos. Su relación recíproca.* 3. *Modificación de Proyectos. Es necesaria nueva tramitación.* 4. *Registro de Solares:* A) *Competencia.* B) *Improcedencia de las inscripciones otorgadas.* 5. *Casco urbano. Su concepto urbanístico.* 6. *Leyes especiales para Barcelona. Competencia.*—IX. MINAS: 1. *Concordancia entre el Registro de la Propiedad y el Minero.* 2. *Concesión de permisos de investigación que afectan a terrenos de propiedad municipal destinados a la repoblación forestal.*—

X. MONTES: 1. *Exigibilidad de la notificación personal a los dueños de fincas colindantes con los montes o deslindes.* 2. *Las resoluciones administrativas aprobatorias de deslindes no prejuzgan la propiedad ni la posesión civil.* 3. *Independencia de los títulos registrales y la adquisición por prescripción.* 4. *La presunción de Catálogo de Montes domina el mero estado posesorio de hecho, pero no el Registro de la Propiedad.* 5. *Interrupción de la prescripción.* 6. *Plazo para la presentación de documentos.* 7. *Órgano competente para la calificación jurídica de la validez y eficacia de los títulos y documentos.*—XI. COMERCIO: 1. *Requisitos formales de los actos administrativos de intervención en el comercio.* 2. *La interpretación de los actos referentes al comercio exterior.* 3. *Beneficios de las licencias de importación prorrogadas.*—XII. TRANSPORTES POR CARRETERA: 1. *Los Pliegos de bases como actos definitivos, a efectos de su impugnación.* 2. *Innecesariedad del trámite de audiencia, sustituido por el de información pública.* 3. *Líneas de cercanías. Determinación del punto de arranque del itinerario.*—XIII. RÉGIMEN LOCAL: 1. *Entidades municipales. Núcleos de población no constituidos en entidad local menor.* 2. *Competencia municipal. Actividad de gestión urbanística relacionada con una explotación minera.* 3. *Procedimiento ejecutivo para el cobro de rentas de bienes de propios.* 4. *Calificación de bienes de los Municipios.* 5. *Licencias municipales en materia urbanística.* 6. *Licencia municipal.*—XIV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *Eficacia de las peticiones que adolecen de defectos.* 2. *Recursos administrativos: A) Plazo de interposición por terceros interesados. B) Legitimación. No lo están las representaciones diplomáticas para interponerlos en nombre de sus nacionales. C) Recurso de reposición en materia de contrabando y defraudación. D) Recursos de reposición contra el mismo acto por dos interesados.*—XV. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: 1. *Facultades de los Gobernadores civiles.* 2. *La falta de obediencia y respeto de los Alcaldes a los Gobernadores.* 3. *Procedimiento para sancionar los actos contrarios al orden público.* 4. *Valor de las actas de inspección.* 5. *No se puede atribuir mala fe al adquirente de efectos que exija la prueba de su legal origen.*—XVI. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. *Plazo de interposición del recurso.* 2. *Legitimación. Carácter del interés legitimador.* 3. *Prelación en el examen de las alegaciones formuladas.* 4. *Examen de la competencia de los órganos administrativos.* 5. *Competencia de la jurisdicción ordinaria y contencioso-administrativa en materia de títulos nobiliarios.* 6. *Competencia de las Salas del Tribunal Supremo.* 7. *Exclusión del recurso contencioso-administrativo.*

## I. FUENTES.

### 1. *La costumbre: su valor en el Derecho administrativo.*

«No existiendo una ordenación positiva específica sobre las prácticas de los exámenes académicos, hay que seguir la costumbre, que es fuente de Derecho, según el artículo 6.º del Código civil, en defecto de la Ley, extensivo al Derecho especial como es el administrativo, en virtud del precepto contenido en el artículo 16 del propio Código civil, y es lo consuetudinario, y lo más lógico y natural, que sean los catedráticos o profesores especialistas encargados de cátedra los que dirijan e intervengan directamente en los exámenes de las disciplinas académicas que desempeñan» (*Sentencia de 15 de marzo de 1963. Sala 3.ª*).

### 2. *Valor de los precedentes.*

«La circunstancia de que desde el año 1902 no sólo no se realizara por el Ayuntamiento de X. acto alguno encaminado a la efectividad del plan

de urbanización proyectado en aquella fecha, sino que fueron consentidas obras de particulares que lo desconocieron, acredita el abandono del ensanche que se invoca para negar la licencia de obras objeto del recurso, y acredita también vulneración del artículo 2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que impone el principio de igualdad ante la Ley» (*Sentencia de 28 de mayo de 1963. Sala 4.ª*).

### 3. *Publicación de disposiciones generales.*

«Reconociéndose en la propia resolución recurrida de la Fiscalía de Tasas que las normas de la Dirección General de Comercio Interior de 6 de marzo de 1960 sólo se publicaron en la prensa «de esta capital», refiriéndose a Madrid, es obligado admitir que tales normas, en las que se exige la presentación del escandallo del precio de las mercancías en la oficina pública competente en los sesenta días, a partir de su despacho en la Aduana, por ser de aplicación general para todos los comerciantes, han de revestir para ser obligatorias las formas previstas en el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, esto es, de Decreto, Orden o bien disposiciones de este estilo, las procedentes de autoridades y organismos inferiores del Gobierno o sus Ministros y además han de ser publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* —*Gaceta de Madrid*—, sin lo cual carecen de efectos jurídicos obligatorios de carácter general, según expresamente lo determina el artículo 29 de la citada Ley, el cual añade, en corroboración de tal carácter, que tales disposiciones entrarán en vigor, una vez así publicadas, conforme a lo dispuesto en el Código civil, o sea, a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial*, si en ellas no se dispusiera otra cosa, de todo lo cual se infiere claramente que las disposiciones de carácter general, esto es, que no van dirigidas a resolver una cuestión concreta y determinada de persona singular y esencialmente individualizada e interesada en ella, carecen de vigor y, por tanto, no obligarán, ya que jurídicamente no han nacido, aunque hayan sido materialmente dadas a conocer por otros medios de divulgación que no sean los oficiales auténticos. Al faltarles la solemne publicidad oficial, carecen de fuerza de obligar, no bastando a suplir tal efecto el que la prensa haya dado noticia de ellas, porque, además de que este medio publicitario no está sancionado por el Ordenamiento jurídico como adecuado para la notificación de las leyes, carece de garantías en orden a la auténtica fidelidad de las normas publicadas por medio de él» (*Sentencia de 24 de junio de 1963. Sala 3.ª*).

### 4. *Principios generales del Derecho: la igualdad ante la Ley.*

«El Inspector Jefe de la Brigada de Circulación, para justificar que están debidamente autorizadas dos Agencias de transportes establecidas en los números 5 y 6 de la misma calle, dice que esta parte tiene nueve metros, mientras que en la correspondiente al nuevo establecimiento alcanza sólo a siete metros con noventa centímetros; pues si el trazado en anchura de una calle debe estimarse uniforme a efectos de su clasi-

ficación para el tráfico, es inaceptable que reputada suficiente la de referencia para la circulación frente a las fincas números 5 y 6, se la estima, por el contrario, angosta por pequeña diferencia frente a la número 10, cuya razonamiento patentiza la falta de verdadero fundamento para denegar en la última una instalación industrial que se permite en las otras, y el acierto y justificación con el Tribunal *a quo* condena al Ayuntamiento a expedir la licencia de apertura solicitada, por motivos legales, a los que es pertinente añadir el artículo 2.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, que enuncia el principio de igualdad ante la Ley a que debe ajustarse la intervención de las mismas en la actividad de los administrados» (*Sentencia de 18 de abril de 1963*).

5. *Las Reglamentaciones de Trabajo tienen el carácter de normas de Derecho administrativo.*

«El carácter de norma de Derecho administrativo que, aunque regulen aspectos de la relación entre las empresas y sus empleados, tienen las Reglamentaciones de Trabajo» (*Sentencia de 4 de julio de 1963. Sala 4.ª*).

## II. LA ADMINISTRACIÓN.

*Situación de la Administración en la Seguridad Social.*

«La Administración actúa en la Seguridad Social con un marcado carácter público de vela y de aplicación de las disposiciones correspondientes para evitar que, a virtud de pactos de dudosa licitud, se defraude o menoscabe el régimen de las cuotas pertinentes, pero no actúa aquélla, ni puede actuar, como parte directamente interesada que le haga perder el carácter de tercero que evidentemente ostenta frente a relaciones contractuales que le son ajenas» (*Sentencia de 10 de junio de 1963*).

## III. ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1. *Distinción entre acto político y acto administrativo.*

«La resolución recurrida no constituye un acto político de gobierno, sino un acuerdo de sanción adecuada para corregir hechos que se han estimado atentatorios al orden público, debidamente graduados a tenor del contenido de los preceptos que integran la Ley de 30 de julio de 1959, sin aplicación en este caso de motivos de naturaleza política ninguna, por lo que aquella resolución constituye un acto de la Administración que encaja debidamente en la esfera de esta jurisdicción contencioso-administrativa, arregladamente a las normas de competencia que señala el artículo 1.º de la Ley» (*Sentencia de 21 de mayo de 1963*).

## 2. *Actos administrativos generales y actos administrativos especiales.*

«Una de las clasificaciones de los actos administrativos admitida por la doctrina es la de actos generales y especiales; las primeras son verdaderas reglas, normas generales, situaciones de Derecho objetivo; lo son actos individuales y concretos, resoluciones de las autoridades administrativas en los casos que se les presentan en el ejercicio de sus funciones; las primeras miran en abstracto a una pluralidad de personas o cosas indeterminadas; las segundas, a una o más personas determinadas y determinables, y es claro, de acuerdo con esos conceptos, que la resolución del Delegado de Trabajo de X., de 27 de mayo de 1959, señalando la duración de cuatro meses a la jornada de verano de los Bancos de dicha provincia, es acto concreto y no disposición general» (*Sentencia de 30 de marzo de 1963. Sala 4.<sup>a</sup>*).

## 3. *Actos constitutivos y declarativos. Retroactividad.*

«Los actos declarativos son aquellos que no producen efecto innovativo con respecto a las relaciones jurídicas de que se trate; en cambio, los constitutivos la producen en determinadas relaciones, creando situaciones jurídicas nuevas, y en éstos no se puede admitir en general la cláusula de irretroactividad, porque la situación jurídica anterior de la empresa como lanera ha de subsistir mientras la Administración no haga una nueva clasificación de esa industria, acto a partir del cual sus obligaciones para con sus empleados serán de más cuantía por virtud de la aplicación del convenio» (*Sentencia de 21 de junio de 1963*).

## 4. *Carácter ejecutivo de las disposiciones generales.*

«El carácter normativo no las veda el ser ciertamente ejecutivas a pesar del recurso acerca de las mismas, pues es bien sabido que las disposiciones dadas por la Administración son de obligada observancia desde su promulgación, a tenor de cuanto disponen los artículos 101 y 120 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, sin que esta eficacia inexcusable para la propia Empresa, hoy recurrente, pueda haber quedado enervada por el solo hecho de la interposición del recurso de que nos habla, que tampoco interrumpe o suspende la ejecución del acto por él impugnado, arregladamente al claro contexto del artículo 116 de la propia Ley de Procedimiento administrativo, ratificado por el artículo 122 de la Ley jurisdiccional. Es decir, que las tan repetidas disposiciones de carácter general que la parte actora estima no aplicables al trabajo de sus productores, son, no obstante su parecer, actos administrativo ejecutivos desde su promulgación, así para ella como para las demás empresas afectantes, sin posibilidad legal de suspensión por el mero recurso de reparos formalizados» (*Sentencia de 17 de junio de 1963*).

## IV. CONTRATOS.

1. *Contrato privado de suministro de agua, del que es parte una Corporación local.*

«El contrato privado de suministros, como aparece definido tradicionalmente por la doctrina y se ha recogido en nuestra legislación, es aquel por el cual una persona se obliga a entregar a otra, mediante precio o signo que lo represente y en plazos sucesivos, una pluralidad de objetos muebles, unidades métricas de agua, gas o electricidad y otras cosas susceptibles de ser pesadas, medidas o contadas.

El criterio doctrinal, mantenido de manera constante por la tradición legislativa española, es el de entender que el importe del agua suministrada conforme a las tarifas aprobadas por el Departamento de Industria, aunque se lleve a cabo por una Corporación municipal y cualquiera que sea el procedimiento recaudatorio utilizado, ello no desvirtúa la verdadera naturaleza y carácter del convenio privado y, por consiguiente, no puede considerarse como un gravamen o arbitrio sobre el agua, sino que se trata del pago de su precio, por lo que no tiene ninguna relación, analogía o semejanza con las exacciones municipales definidas en el artículo 434 de la Ley de Régimen Local en sus distintas formas» (*Sentencia de 21 de junio de 1963. Sala 3.<sup>a</sup>*).

2. *Contrato sobre objetos a expropiar. Naturaleza administrativa.*

«La Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, artículo 24, permite a las partes interesadas en la expropiación pactar libremente y por mutuo acuerdo los términos, modos y formas de la adquisición de la cosa expropiable y su contraprestación indemnizatoria. Lo pactado en el expediente administrativo de expropiación con sujeción a esta norma permisiva no excluye a este negocio jurídico del Derecho administrativo para reexpedirlo al campo del Derecho civil, sino que, como acto administrativo que es, dentro de lo administrativo ha de cobrar vida, ha de hacerse efectivo y ha de enjuiciarse y resolverse cualquier controversia que surja en su interpretación y ejecución; esto sentado, la realidad fáctica nos ofrece como evidente la siguiente situación: El Ayuntamiento de X., dentro de un expediente de expropiación forzosa, conviene libremente con el expropiado una determinada forma de indemnizar; el expropiado cumple puntualmente su paccionada obligación, entregando a la entidad pública expropiante la cosa expropiada; dicha entidad expropiante incumple la contraprestación a que se obligó, y no sólo la incumple, sino que hace imposible en el futuro su cumplimiento, por haber dispuesto de la cosa, que debía dar el expropiado, para fines distintos; surge aquí claro y diáfano el pronunciamiento de la sentencia de Primera Instancia al traducir en indemnización de daños y perjuicios un pacto incumplido por el Ayuntamiento de X., y de ya imposible cumplimiento.

En su contestación a la demanda, el Ayuntamiento de X. aduce,

como única excepción fundamental, la de que la competencia para fijar el *quantum* indemnizatorio corresponde al Jurado Provincial de Expropiación, y que no habiéndose pronunciado éste en la materia, no es dable acudir a la vía jurisdiccional, por lo que este recurso debe ser rechazado de plano.

La anterior argumentación y subsiguiente pedimento del Ayuntamiento demandado pugna con lo dispuesto en el citado artículo 24 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, que expresamente estatuye lo siguiente: conseguido el mutuo acuerdo de las partes sobre la adquisición del bien expropiable, «se dará por concluso el expediente de expropiación»; no es posible, por tanto, ulterior progreso en él; los términos, modos y formas de la indemnización están fijados contractualmente y sólo resta en derecho prestarles leal y obligado cumplimiento.

Se trata de un negocio jurídico que incide en un procedimiento expropiatorio, justamente en el momento en que se trata de llevar a efecto la determinación del justiprecio del derecho expropiado; lo cual quiere decir que la Corporación demandada adquiere el derecho del que era titular la Sociedad recurrente, *ope expropriationis*, y no por obra de aquel convenio; nos encontramos, pues, ante lo que la doctrina ha calificado de acto de «adhesión a la expropiación», en el que la voluntad privada, en su engarce con la del organismo público, sólo juega en el terreno acotado para la fijación del justiprecio, a virtud de la norma permisiva contenida en el artículo 24 de la moderna Ley de Expropiación Forzosa.

La habilitación que la norma citada concede, para la determinación del justiprecio del bien o derecho expropiado, por vía del mutuo acuerdo de las partes interesadas, nos coloca ante una situación en la que la autonomía de la voluntad de estos sujetos puede desenvolverse con la misma libertad de movimientos con que podrían actuar conforme al propio Código civil (art. 1.255); norma que, por su rango legislativo y por su vigencia, deja la cuestión despejada de toda duda, ya que las cortapisas que, por ejemplo, quisieran oponerse, al amparo de otras disposiciones legales (verbigracia, art. 6 Ley de Administración y Contabilidad) resultarían inoperantes, por la prevalencia de la Ley expropiatoria, tanto en razón a ser Ley promulgada posteriormente, como por su carácter especial, directamente aplicable a la materia que nos ocupa, con preferencia a cualquier otra.

Por otra parte, la amplitud con que está concebido el referido artículo 24 de la Ley expropiatoria es tan amplio, que en ella puede considerarse protegido el acuerdo en disputa, puesto que, a pesar de su contenido complejo, de su carácter atípico y hasta de la posible indeterminación de alguna de las prestaciones en él comprendidas, sin embargo, ello no puede ser óbice para la estimación de perfección del aludido negocio jurídico, ya que no debe ser mirado por el rigor propio del espíritu analista y ortodoxo del Derecho civil puro, sino desde la perspectiva del lugar y momento en que tal negocio se concierte, con el propósito común de abreviar los trámites ordinarios y de satisfacer lo

que cada parte estimaba más conveniente a sus intereses, sin faltar, desde luego, el mínimo necesario y suficiente para la determinación de objeto de las prestaciones puestas en juego, y porque, en caso de incumplimiento, que es precisamente cuando por el estado patológico del convenio es preciso la intervención de los órganos definidores del Derecho, es posible la fijación del *quantum* indemnizatorio, al existir, como medida supletoria para determinar el mismo, el elemento causa, que no es otra que la de la expropiación, lo que es un índice orientador muy seguro, capaz de obviar cualquier posible incertidumbre a este respecto.

Si bien llegamos a la conclusión de que el tan repetido negocio jurídico llegó a perfeccionarse, la actitud de una de las partes obligadas —el Ayuntamiento de X.— es inequívocamente reveladora de falta de acatamiento a lo pactado, para lo que le ha bastado —al estar sujeta a la obligación de hacer— con mantener una postura absolutamente pasiva (no construyendo el edificio prometido), hasta el extremo de permitir que el curso de los acontecimientos llegaran a producirse de tal manera, que el esperado cumplimiento haya quedado descartado por manifiesta imposibilidad, suficientemente demostrada en autos (inversión de los fondos presupuestados para tal obra en otras atenciones y pérdida de los terrenos en el lugar proyectado).

Tal acontecimiento desemboca en la necesaria declaración de incumplimiento, imputable a la parte culpable del mismo (el citado Ayuntamiento), de cuya declaración nace una nueva relación jurídica, con un sujeto responsable y deudor (*solvens*) y un sujeto acreedor, titular del crédito correspondiente (*accipiens*), teniendo por causa el hecho motivador de la culpa contractual, y como objeto, una prestación indemnizatoria de resarcimiento de los daños y perjuicios producidos; prestación que ha de resolverse en el *id quod interest*. o en el equivalente económico de la pérdida sufrida (*damnus emergens*) y de ganancia dejada de obtener (*lucrum cesans*), al resultar totalmente imposible el cumplimiento *in natura* de la prestación pendiente de ejecución, a cargo de la entidad deudora, como ya se ha dicho.

Basta dejar constancia del hecho que dejamos anotado (la indemnización por efecto del incumplimiento de un negocio jurídico) para quedar convencidos de la sinrazón de la Corporación demandada al pretender una declaración de incompetencia de la Sala, en base al carácter revisor de nuestra jurisdicción, y por faltar, según su tesis, el pronunciamiento previo del Jurado de Expropiación, puesto que, como hemos visto, la indemnización es consecuencia directa de una situación de incumplimiento de prestaciones paccionadas, esto es, que tienen en la Ley del contrato su título definidor y la delimitación de su contenido, circunstancia que por sí sola inhabilita a tal Jurado para conocer del tema aquí debatido, al venir su competencia ligada al presupuesto de hecho previsto en la Ley, como órgano sucesor del antiguo perito tercero, funcionalmente operando sobre el material de unas valoraciones contradictorias de las partes, en un sentido cuasi arbitral o dirimente de esta cuestión concreta, por lo que en modo alguno puede pretenderse que el mismo venga a conocer una disputa en la que lo que está en controversia

es la sustitución de unas prestaciones libremente pactadas por su equivalente económico, como antes se dijo, con los problemas antecedentes y subsiguientes que esto lleva consigo; incompetencia del Jurado que se deduce de las propias declaraciones de nuestro Tribunal Supremo (sentencia de 16 de mayo de 1960, entre otras). Si es la Sala la encargada de pronunciarse sobre el fondo del litigio, porque la situación de hecho le habilita para ello, ahora mismo, sin necesidad de aplazamientos ni del retroceso de las actuaciones, sin embargo, por la falta de la prueba sobre la cuantía concreta de los daños y perjuicios causados a la Sociedad recurrente, es obligado diferir la fijación de esa cifra al período siguiente de ejecución de sentencia» (*Sentencia de 3 de junio de 1963, aceptando los Considerandos del Tribunal «a quo»*).

3. *Interpretación de contrato. Dictamen del Consejo de Estado: Imposibilidad de suplirlo por otro en expediente análogo.*

«El dictamen del Consejo de Estado no se puede suplir por el que se haya emitido en otro expediente, aunque sea análogo, según doctrina de numerosas sentencias, entre otras, la de 15 de marzo de 1946, 15 de marzo y 10 y 16 de abril de 1948, 8 de febrero de 1955, 28 de marzo de 1960 y 14 de febrero de 1961, y ante la inobservancia de ese requisito, es necesario declarar la nulidad de la Orden recurrida, reponiendo el expediente al trámite indicado de audiencia del Consejo de Estado, lo que impide a la Sala entrar a resolver en el fondo del asunto, porque únicamente después del expresado dictamen y de la resolución que dicte la Administración a la vista del mismo, y ateniéndose o no a la opinión del expresado Cuerpo consultivo, es cuando se podrá resolver sobre el fondo» (*Sentencia de 9 de marzo de 1962. Sala 4.<sup>a</sup>*).

4. *Revisión de precios.*

A) *Determinación de la mora del contratista en los contratos de suministro Supletoriedad del Derecho común.*

«La adjudicación definitiva fué realizada el 31 de octubre de 1956, pero la escritura notarial no se otorgó hasta el 5 de noviembre siguiente; el plazo de los dos meses de entrega que arranca de estas fechas no puede terminar antes del 5 de enero de 1957. No hallándose definida la mora en las disposiciones administrativas reguladoras de este género de contratos, hay que acudir al Derecho común para analizar si en la conducta reflejada por la Empresa recurrente, como deudora de la obligación de entrega dicha, se dan los requisitos que, para la existencia de la misma, exigen las aludidas normas del Derecho mencionado; y, en tal sentido, es evidente que en el concepto técnico-jurídico de la mora del deudor, no es el mero retardo el único elemento integrante de la misma, sino que es necesario que las causas de tal retardo sean imputables al obligado, y además el requerimiento o exigencia del acreedor, en este caso la Administración, que, con arreglo al párrafo 1.º del artículo 1.100 del Código civil, fija el *dies a quo* solamente a partir del cual comienza legalmente la mora, salvo las excepciones que a la

necesidad de tal intimación por parte del acreedor señalan los párrafos siguientes del mencionado artículo.

Examinado con tal criterio el caso de este pleito, no aparece ni en la Ley, ni en las normas de la contratación correspondiente, precepto o acuerdo alguno que de un modo expreso, como exige el número 1.º del citado artículo del Código, declare eliminado este requisito; y no comprobándose tampoco de la materia o circunstancias de la obligación que la designación de época de entrega fuese el motivo determinante de establecer aquélla, es incuestionable que sin la oportuna denuncia o requerimiento de los organismos administrativos encargados de la recepción de las entregas, no pudo legalmente haber mora de la entidad adjudicataria; y aparece claro en el expediente que, lejos de llevar a cabo la aludida *interpellatio debitoria*, la Administración admitió sin reparo ni objeción alguna las diversas entregas, abonó el importe de las mismas y, finalmente, devolvió la fianza sin sanción» (*Sentencia de 4 de mayo de 1963. Sala 4.ª*).

B) *Apreciación de la mora en los contratos administrativos. La «interpellatio debitoria».*

«En cuanto a la única cuestión planteada en torno al tema doctrinal de si los contratos administrativos necesitan o no la *interpellatio debitoria* como requisito determinante para la apreciación de la mora, con arreglo al artículo 1.100 del Código civil, se articula la tesis doctrinaria de carácter sustancialista en la necesidad de que, conforme a la norma del número 2 del citado artículo, tenga lugar la previa denuncia o requerimiento hecho por el órgano administrativo, para fijar el *dies a quo* en que la norma se define; mientras que la tesis de mayor rigidez administrativa, apartándose de los principios comunes originados en el Derecho privado, entiende que, en cualquier caso en que se trate de la Administración del Estado, debe apreciarse la existencia de morosidad, sin previa denuncia, concibiendo así la tesis de la mora como puro reflejo afectante, surgido *in die* del carácter de interés público del contrato, y sea cual sea éste, fusionando la fijación del plazo con la causa determinante que constituyera la motivación de voluntad, y aun cuando ello no se deduzca de la atribución teleológica del negocio jurídico; de modo que, en tal tesis, se inscribe éste por razón del sujeto en el área condicional del número 2 del artículo 1.100 del Código civil, acotado para los contratos en que el plazo constituya condición causal necesaria, y en definitiva, la naturaleza subjetiva del contratante de Derecho público impide, en consecuencia, la distinción establecida por el Código entre las obligaciones cuya naturaleza designa su época y los que no reúnen tal circunstancia.

Previamente a la exégesis y ponderación de las tesis expuestas, y aun a toda la disquisición sobre tal extremo, se hace preciso recordar la doctrina de este Tribunal, cuya aplicación viene siendo reiterada, por cuanto es preciso armonizar las exigencias del interés público con la legitimidad de los derechos reconocidos a los particulares, que en definitiva constituyen la ley y fundamento del ejercicio específico jurisdiccional,

conforme expone la sentencia de esta Sala de 30 de abril de 1958, que ha sido confirmada en repetidísima jurisprudencia, que ha sido declarada en sentencias de este Tribunal, entre otras, en las de 24 de enero y 5 de marzo de 1962, expresivas de la necesidad jurídica de interpretar la voluntad por medio de los actos propios.

En el presente caso, la Administración no sólo no declaró la mora, ni instó el cumplimiento del contrato, sino que aceptó todas las entregas, realizó su debido pago y devolvió íntegramente la fianza correspondiente, de modo que, según el artículo 1.282 del Código civil, que dice que para juzgar de la intención de los contratantes debe atenderse principalmente a los actos de éstos coetáneos y posteriormente al contrato, es indudable que el Ministerio del Ejército, al realizar los actos señalados tuvo el contrato por exacto y fialmente cumplido, y acordó por ello la devolución íntegra de la fianza constituída, teniendo quizá en cuenta las dificultades alegadas por el actor a causa del incendio sufrido en la fábrica suministradora y las restricciones eléctricas que padeció» (*Sentencia de 12 de junio de 1963. Sala 4.ª*).

«Como reiteradamente tiene ya declarado esta Sala en numerosas sentencias, entre otras, de 7 de noviembre de 1958, 15 de enero de 1960, 24 de febrero de 1962, 10 de marzo, 30 de abril y 10 de junio de 1962, 9 de febrero y 5 de marzo de 1963, es necesario el previo requerimiento, hecho por el órgano adecuado, para poder determinar el *die a quo* en que la mora se define respecto a los contratos administrativos de condicionamiento normal, en los que no sea la causa determinante de aquellos a que se refiere el artículo 1.100 del Código civil, en su número 2.º, porque la motivación causal, tanto como voluntad de atribución del negocio jurídico, como por cuanto afecta a la naturaleza subjetiva del contratante de Derecho público, no excluyen la presencia de condición teleológica necesaria que aquel precepto distingue y exige, estableciendo distinción entre las obligaciones cuya naturaleza clasifica.

Conforme a la doctrina, también reiteradísima en sentencias de 23 de marzo de 1900, 11 de febrero de 1911, 15 de febrero de 1957, 22 de enero de 1925, 6 de octubre de 1928, 22 de junio de 1933, 22 de mayo de 1936, 12 de junio de 1936, 22 de junio de 1939, 5 de marzo de 1945, 24 de octubre de 1947, 25 de diciembre de 1948, 22 de junio de 1950, 21 de abril de 1950, 21 de abril de 1952, 10 de mayo de 1961, 24 de enero de 1962, 10 de marzo, 10 de junio y 26 de noviembre de 1962, 11 de febrero de 1963 (Considerando cuarto), es necesario aceptar las consecuencias inherentes a la conducta revelada por la Administración en cuanto a los actos de recepción de la mercancía, pago de un precio y devolución de la fianza, la revelan y expresan, como un pleno y normal entendimiento del desarrollo del contrato sin el menor reparo ni objeción, hasta la consumación del negocio jurídico; por lo que, amparada en tiempo y forma la solicitud de revisión de precios por el Decreto-Ley de 18 de enero de 1957, en relación con la Orden de 10 de octubre de 1957, procede estimarla» (*Sentencia de 11 de junio de 1963. Sala 4.ª*).

## V. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Acuerdos de declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación.*

A) *Sólo puede entenderse omitido el primero si no se prueba ello plenamente. En caso contrario, debe presumirse existente.*

«Si bien no puede ponerse en duda que, según el artículo 9.º de la Ley de 16 de diciembre de 1954, para proceder a la expropiación forzosa es indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social, que justifique la necesidad de ocupación del bien de que se trata, y que la declaración de ésta, de acuerdo con el artículo 21 de la citada Ley, inicia el expediente expropiatorio, del hecho de no constar unido a las actuaciones para determinación de justiprecio, certificación de la resolución del expediente en que se acordara, la fijación de nuevas alineaciones, el proyecto de urbanización o el derribo de las propiedades afectadas por cualquiera de dichas causas, no puede seguirse una declaración de nulidad, como la realizada por la sentencia apelada, pues el hacerlo es ignorar el contenido del folio primero del citado expediente, en el que, aun cuando no se transcriben íntegramente los acuerdos de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, se certifica actuarse en cumplimiento de acuerdo del Ayuntamiento en Pleno del 2 de octubre de 1958, con lo que se está citando la resolución que parece ser la supuesta inexistente, y sobre la que, de haber dudas sobre su contenido, pudo traerse al pleito testimonio de ella, incluso para mejor proveer, pero no sentarse como inequívoca su falta de realidad, y menos aún anular unas actuaciones encaminadas exclusivamente a fijar un justiprecio, por la no constancia en ellos de aquel trámite previo, extraño al objeto del expediente que se enjuiciaba, máxime cuando por ninguna de las partes se puso en duda o se negó su existencia, ya que sólo el propietario demandado formuló escrito, en el que afirmaba no conocer proyecto de urbanización que afectara a la casa, lo cual no significa otra cosa que lo afirmado, es decir, una falta de saber, pero no una aseveración sobre carencia del documento declarativo de la utilidad pública y necesidad de ocupación, extremo aún más no ratificado posteriormente por dicha parte, que, lejos de impugnar el actuar administrativo, se constituye en su defensor en el procedimiento jurisdiccional e interesa la confirmación de aquellas actuaciones, al solicitar las de los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación, que pusieron fin a las mismas, de donde se sigue que, al no estar alegada ni haberse siquiera intentado probar, por alguna de las partes o por el propio Tribunal, y menos aún estar demostrada la inexistencia de proyecto aprobado, que sirva de justificación al expediente de justiprecio, no cabe declarar la nulidad de ésta» (*Sentencia de 25 de mayo de 1963*).

B) *Imposibilidad de recurrirlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.*

«Este recurso tiene por objeto actos no susceptibles de impugnación en esta vía contenciosa, a tenor de que ordena el capítulo 1.º del título III de la Ley jurisdiccional; en efecto, de lo que dice el artículo 40, comprendido en dicho capítulo, se desprende claramente que no se admitirá recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que se dicten en virtud de una Ley que expresamente los excluya de esta vía, teniendo en cuenta que el acto impugnado ha sido dictado en virtud de autorización que en términos generales concedió el Decreto-Ley de 1 de julio de 1955, que declaró de interés social los planes de construcción de viviendas de renta limitada, declaración que fué hecha de acuerdo con lo que preceptúa el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, y por el artículo 15 de esta última Ley autoriza a la Administración para resolver sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes indispensables para la realización de aquéllos, y que, por otro lado, el artículo 22 de la Ley últimamente citada dispone expresamente que contra el acuerdo de necesidad de ocupación sólo se dará recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente, sin que contra la Orden ministerial resolutoria del recurso quepa reclamar en vía contencioso-administrativa, resulta de todo ello indudable que este recurso es inadmisibile a todas luces y que se encuentra comprendido el caso en el apartado c) del artículo 82 invocado, por lo que así procede declararle» (*Sentencia de 4 de mayo de 1963*).

«Alegada también por la Abogacía del Estado la existencia de otra causa que, a su juicio, impide también la admisibilidad del segundo recurso, acumulado al primero, procede que examinemos a continuación la referida causa invocada, la que se refiere al recurso contra resoluciones de la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda de X., de 27 de diciembre de 1960, y la del Ministro de dicho Departamento, de 24 de enero de 1961, por las que se acordó levantar acta previa a la ocupación de los terrenos, y cuya causa es la misma ya invocada en el apartado c) del artículo 82, referida al primer caso, porque también en esta ocasión el acto administrativo recurrido no reúne los requisitos que para serlo exige el artículo 37 de la misma Ley, toda vez que no se trata de una declaración de derechos, sino simplemente de la ejecución de un acto de la Administración, que, aunque sea susceptible de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, es evidente que no decide, ni directa ni indirectamente, el fondo del asunto de tal modo que ponga término a aquélla o haga imposible su continuación, por lo que, en definitiva, se trata de un acto no impugnabile en esta vía, comprendido en el referido apartado c) del artículo 82 que se invoca» (*Sentencia de 4 de mayo de 1963*).

## 2. *Interesados en el expediente expropiatorio.*

### A) *Cuando se trata de bienes parafernales, con la mujer y su marido.*

«La expropiación forzosa tiene, respecto al justiprecio de los bienes expropiados, evidente carácter dispositivo, como resulta del artículo 24 de la vigente Ley reguladora de la materia, en cuanto autoriza que por la Administración y el particular expropiado pueda libremente convenirse y por mutuo acuerdo la adquisición de aquéllas, dándose con ello por concluido el expediente iniciado, y que en cualquier estado posterior de su tramitación pueden ambas partes también llegar a un acuerdo, para cuyos actos, cuando se trate de bienes parafernales, es de indudable aplicación el precepto del artículo 1.387 del Código civil, según el cual la mujer no puede enajenar dichos bienes sin licencia de su marido, de lo cual se infiere la consecuencia de que análoga naturaleza revisten los actos de tramitación del expediente expropiatorio, que, según queda dicho antes, con cita del precepto legal pertinente, han de entenderse con el propietario del bien expropiado, y si se trata de bienes parafernales, con la mujer, asistida de su marido o con licencia de éste, o, en su defecto, mediante habilitación judicial» (*Sentencia de 27 de junio de 1963*).

### B) *Titulares de derechos arrendaticios; necesidad de entender con ellos el expediente.*

«En las actuaciones expropiatorias seguidas se prescindió totalmente del recurrente, en cuanto a la fijación de la indemnización por la extinción de su derecho arrendaticio, con base en la falta de la preceptiva solicitud, entendiéndose que la posibilidad de formularla no es indefinida en cuanto a su momento y permanente en todo tiempo, sino que tiene que efectuarse antes de que termine el expediente de expropiación que se siga a la finca donde estén situados los locales arrendados, pues finalizado el mismo, no cabe la apertura de piezas incidentales de justiprecio, en relación con unas actuaciones ya ultimadas o fenecidas, y aunque, en buenos principios lógicos e incluso administrativos, es acertada dicha interpretación, a pesar de que no exista disposición que la estatuya, es preciso examinar en cada caso concreto las circunstancias que se han producido en el mismo, para poder discriminar si quedaron cumplidos los requisitos previos indispensables para que el interesado pudiera realizar su citada petición.

En el caso presente no se han dado o producido las garantías mínimas requeridas legalmente para que el actor pudiera ejercitar su derecho, de instar la tramitación de pieza valorativa independiente en orden al bien que se le expropiara, ya que los anuncios publicados advirtiendo el día y hora en que se procedería a levantar el acta previa a la ocupación, no se insertaron en el *Boletín Oficial del Estado* y en el de la Provincia con la antelación mínima de ocho días, que exige la norma segunda del

artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, y además, no citaban o emplazaban para comparecer a los titulares de derechos en la casa número 163 de la calle de X., sino a los de la finca números 189 y 191, es decir, hacía el llamamiento por una numeración antigua, no vigente en el momento de efectuarlo, por lo que le faltó al interesado en el derecho arrendaticio el conocimiento legal preceptivo para que pudiera solicitar la formación de la pieza de justiprecio de éste en el momento inicial del expediente expropiatorio.

Aún más, levantada el acta previa a la ocupación y hecho constar en ella, por la propiedad de la finca, la existencia del arrendamiento, con justificación del mismo mediante aportación del correspondiente contrato, en cumplimiento de la norma tercera de dicho artículo 52, que exige se haga figurar en aquéllas los «datos... que sean útiles para determinar los derechos afectados», y que si se trata de «fincas urbanas, se reseñará el nombre de los arrendatarios, el precio del alquiler y, en su caso, la industria que ejerzan», desde este momento la Administración expropiante no podía ignorar al actor, y aunque, en principio, pareció tenerlo en cuenta, al consignar el depósito correspondiente a la rápida ocupación del local que disfrutaba, en acatamiento a las normas cuarta y quinta del artículo citado, cuya notificación directa e individualizada pudo suplir la falta de garantías anteriores al demandante, ya que le hubiera dado oficialmente conocimiento de las actuaciones expropiatorias que se iniciaban, posibilitando su acceso a ellas, así como el que instara en las mismas lo que creyera conveniente en defensa de sus derechos, y entre ellos la instrucción de pieza valorativa independiente, sin embargo, al no haberse producido tal acto notificador del depósito efectuado, se siguió teniendo alejado al recurrente del conocimiento de la existencia de la expropiación e incoación del expediente de justiprecio, por lo que no es imputable al mismo la omisión hasta entonces de la petición que luego ha deducido.

Refuerza este criterio el actuar administrativo, que en vez de seguir lo dispuesto en las normas sexta y séptima del mencionado artículo 52, llevando a cabo la ocupación definitiva del inmueble en primer lugar y tramitando ulteriormente el expediente de justiprecio —con lo que el interesado ignorado hubiera tenido forzoso conocimiento de la expropiación, cuando se le requiriera para desalojo del local que ocupaba y posibilidad de solicitar entonces la pieza valorativa separada, antes de comenzar las actuaciones de esta índole—, se apartó de tal tramitación, invirtiendo sus términos y procediendo a iniciar y finalizar el expediente de evaluación, sin llevar a cabo aquel acto de privación de la finca o sus locales, por lo que el hoy recurrente siguió desconectado totalmente del referido expediente sobre justiprecio y también por causa no imputable al mismo.

Cuando la Administración actuante se decide finalmente a requerir directamente al arrendatario del local para que proceda a dejarlo libre —ultimado ya el expediente de justiprecio y siendo evidente la imposibilidad de que interviniera en éste o recurriera de su acuerdo final—, no le verifica a él la pertinente notificación del oficio que le dirige,

sino que lo hace al propietario del inmueble, por lo que resulta ineficaz tal comunicación y continúa el accionante desconociendo oficialmente el expediente de expropiación.

Por el contrario, al llevarse a cabo en debida forma el nuevo requerimiento del 18 de enero de 1960, para desaloje, expresa el recurrente su falta de conocimiento del depósito previo, y notificado en 19 de febrero siguiente la existencia del mismo, se producen los escritos del 1 de marzo y 8 de abril de 1960, por los que, respectivamente, se muestra la disconformidad con la cuantía de aquél, y se insta la iniciación del expediente de indemnización por expropiación de local de negocio, lo que se verifica, no extemporáneamente, como se sostiene en las resoluciones recurridas, con base en que las actuaciones de justiprecio ya estaban terminadas, sino en el momento único en que pudo hacerlo el interesado, cuando se le dió conocimiento oficial de lo actuado, y sin que pueda perjudicarlo le verifique después de fijada la valoración de la finca, por ser atribuible este hecho a la Administración —en el doble aspecto de las deficiencias apuntadas, en emplazamientos, notificaciones y requerimientos de un lado—, y además, porque precisamente el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, del 1 de junio de 1959, al no contener declaración alguna sobre el justiprecio del derecho arrendaticio, no es obstativo a que éste pueda verificarse actualmente» (*Sentencia de 23 de abril de 1963*).

### 3. *Valoración de los bienes o justiprecio.*

#### A) *Expropiaciones urbanísticas. Prevalencia de la Ley del Suelo.*

«No es dudosa la prevalencia de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 sobre la de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, dado lo dispuesto en el artículo 85 de aquélla; criterio ajustado a la letra y espíritu de la mencionada Ley de Ordenación del Suelo, como posterior a la de Expropiación y obligada aplicación, por tanto, siempre que las expropiaciones, como ocurre en el caso presente, tengan por objeto la ejecución de planes de ordenación urbana; no siendo, por tanto, posible hacer aplicación, aun reconociendo su indudable valor moral, y con arreglo al artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, de los criterios estimativos que podrían derivarse de los elementos de juicio aportados por los demandantes y de los cuales forzosamente habrían de deducirse como justos más elevados criterios estimativos de los que la aplicación rigurosa de la Ley del Suelo y su correspondiente anexo de coeficientes permiten» (*Sentencia de 22 de marzo de 1963*).

#### B) *Aplicación de la Ley del Suelo aceptada por los recurrentes en vía administrativa; imposibilidad de alegar lo contrario en la jurisdiccional.*

«La procedencia de aplicación al justiprecio del terreno expropiado de los preceptos contenidos en la llamada Ley del Suelo fué expresamente reconocida y aceptada por los interesados al formular el recurso

de reposición contra la Orden del Ministerio de la Vivienda de 26 de noviembre de 1960; por la que se fijó la valoración de los bienes comprendidos en la expropiación del polígono de referencia, con arreglo al sistema de tasación conjunta que previene el artículo 122 de la mencionada Ley, y entre ellos el del terreno propiedad de los recurrentes, señalado como finca número 63 en el correspondiente plano parcelario, puesto que en dicho recurso entienden que la valoración debía fijarse, y así lo solicitaban, con arreglo a los epígrafes B-3, U-3, en lugar de serlo con sujeción a los C-1, S-1, del Decreto de 21 de agosto de 1956, que aprobó el anexo de coeficientes a la Ley de 12 de mayo anterior, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, sin que en tal recurso se hiciera manifestación alguna impugnatoria de la aplicación de las normas de la Ley y Decreto citados, ni se alegase y pidiese la de los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, como no consta que lo realizasen anteriormente, habiéndolo llevado a cabo, sin embargo, en la demanda, sin tener en cuenta que, dada la naturaleza revisora de esta jurisdicción, no es posible plantear en vía jurisdiccional cuestiones distintas de las suscitadas en la administrativa, ni formular ante la misma peticiones diferentes de las que entonces se hicieron, lo que, además, representaría ir contra los propios actos de los recurrentes, después de haber consentido la tramitación del expediente expropiatorio y la valoración del terreno con arreglo a la referida Ley del Suelo y normas complementarias, lo que evidentemente no puede ser acogido, según constante y reiterada jurisprudencia de esta Sala» (*Sentencia de 6 de mayo de 1963*).

C) *Criterios valorativos.*

a) *Situación ventajosa del bien expropiado para urbanización.*

«La circunstancia de hacer fachada a dos calles en una superficie de fondo normal constituye, a no dudar, una condición notoriamente estimable» (*Sentencia de 16 de abril de 1963*).

b) *La media auténtica no es criterio de valoración.*

«Como ya tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, el precio justo del terreno expropiado dentro de un determinado polígono no ha de fijarse, como antiguamente viene haciendo el Ministerio de la Vivienda, tomando la media aritmética entre las valoraciones ya acordadas por la Sala en varias sentencias pronunciadas sobre expropiaciones en terrenos del mismo paraje, sino matizando las características diferenciales existentes entre unas y otras, que pueden ser varias y que necesariamente influyen en el *quantum* estimativo» (*Sentencia de 20 de junio de 1963. En el mismo sentido, la de 2 de mayo*).

c) *Valor de fincas contiguas y análogas.*

«Aunque la mera colindancia de fincas no sea razón suficiente para que se hayan de valorar a razón de un mismo precio unitario, constituye, a no dudar, una circunstancia que viene a ser decisiva cuando a

más de ella las características de los predios limítrofes son en todo análogas» (*Sentencia de 2 de abril de 1963*).

d) *Valor fijado por analogía: necesidad de acreditar las transacciones análogas.*

«Los precios medios de dieciocho a cuarenta pesetas que se toman en cuenta como base en primer término en calidad de expresivos de los que figuran en transacciones normales de terrenos análogos en la zona no pueden ser estimados reales al no precisarse cuáles son dichas transacciones» (*Sentencia de 29 de mayo de 1963. En el mismo sentido, otra del día 2 del propio mes*).

D) *Bienes valorables. Lo es una cantera, aunque no esté en explotación ni denunciada.*

«Si bien no fué advertida la existencia de la referida cantera por el propietario en el momento del levantamiento del acta previa de ocupación de la finca, no por esto puede afirmarse que no existía tal cantera; la cantera estaba allí, como después pudo no sólo comprobarse, sino hasta utilizarse su producto por la empresa expropiante en la obra que llevó a cabo posteriormente; se trata, pues, de un bien preexistente en los terrenos expropiados, del que en buenos principios morales y jurídicos (nadie puede enriquecerse en perjuicio de otro) no puede apropiarse el expropiador sin la debida compensación al propietario expropiado, sin que tampoco sea óbice para ello el que el referido propietario no la explotase, pues siempre hubiera tenido la posibilidad de hacerlo, debiendo además tenerse en cuenta que se trata de un bien fungible y, por tanto, consumirse por el uso.

Del hecho que no estuviese denunciada la cantera en el Servicio de Minas, ni se pagase canon por su explotación, no puede sacarse la consecuencia de que su valor no sea indemnizable en caso de expropiación forzosa, porque el artículo 2.º de la Ley de Minas faculta a los propietarios de dichas canteras a explotarla directamente, sin denunciarlas previamente, y que tampoco del hecho de que en la composición del Jurado Provincial de Expropiación que ha valorado estos terrenos no figurase un Ingeniero de Minas para valorar la cantera de que se trata, y sí solamente un Ingeniero de Montes, idóneo para la valoración de una finca de esta clase, pueda deducirse la nulidad de las actuaciones practicadas en el expediente a partir de dicha resolución, porque, aunque en el justiprecio hecho por el Jurado no haya intervenido un Ingeniero de Minas, es lo cierto que en la valoración efectuada ante el Tribunal *a quo* en período de prueba ha intervenido, en cambio, un Ingeniero de esta especialidad, y, por tanto, esta valoración ha sido hecha con las garantías que la técnica exige para el conocimiento del verdadero valor de esta clase de bienes» (*Sentencia de 18 de junio de 1963*).

E) *Reglas de valoración de solares.*

*Sólo es necesario aumentar el diez por ciento sobre el valor del Índice municipal de plusvalía cuando el justiprecio acepta lisa y llanamente tal valor.*

«No procede efectuar sobre tal justiprecio el aumento del diez por ciento que ordena el artículo 38 de la Ley sobre Expropiación Forzosa, por cuanto que dicho incremento es ineludible cuando se aceptan lisa y llanamente los valores figurados en los índices municipales para el arbitrio de plusvalía, pero no en los casos en que éstos sólo han servido de base a cálculos para la determinación de precios en relación con los mismos, pero en virtud de apreciaciones o razonamientos derivados de ellos, pero sin aplicarlos en su integridad» (*Sentencia de 2 de mayo de 1963*).

4. *Competencia del Tribunal respecto al justiprecio.*

A) *Es de exclusiva competencia del tribunal.*

«Es de exclusiva competencia del Tribunal la declaración del verdadero valor de la finca expropiada, como así lo declaran diversas sentencias de este Supremo Tribunal, entre otras, la de 3 de diciembre de 1958, criterio que viene aplicándose desde mucho antes de la vigencia de la actual Ley reguladora de esta jurisdicción, y que del mismo modo se encuentran otras que niegan el carácter de discrecionalidad que pretende atribuirse a las resoluciones de los Jurados de Expropiación, que, aunque con mayores garantías de acierto, han venido en la nueva Ley de Expropiación a sustituir a los antiguos peritos terceros» (*Sentencia de 18 de junio de 1963*).

B) *Pero se presume fundado el acuerdo del Jurado.*

«Los acuerdos impugnados deben ser acogidos con todo el crédito que merece el órgano que los ha dictado, habida consideración de las condiciones de independencia, especialización y conocimiento de la realidad que en él concurren, lo que hace que, aun no reputándose vinculantes dichos acuerdos para los Tribunales de la jurisdicción, deban estimarse acertados en armonía con la doctrina que ya tiene sentada esta Sala en numerosas sentencias» (*Sentencia de 20 de mayo de 1963*).

C) *No cabe «reformatio in pejus» del justiprecio por el Tribunal.*

«No puede aceptarse que en un recurso promovido exclusivamente por la Administración a nombre de la entidad expropiante, se haga para ésta más gravosa una partida que no fué impugnada, *reformatio in pejus* que debe ser revocada» (*Sentencia de 2 de abril de 1963*).

### 5. *Legitimación del beneficiario para impugnar el justiprecio.*

«No se puede aceptar el criterio de que la valoración de la finca de autos no puede ser inferior a la señalada por el Gobernador civil por haberla consentido los expropiados, pues tal criterio es contrario al espíritu legal, puesto que, habiendo sido la entidad actora parte en el expediente de expropiación, como beneficiaria de ésta, y habiendo ejercitado contra la resolución de justiprecio el recurso que ante el Ministro del Ramo le concede el artículo 54 del Reglamento de 13 de junio de 1879, dictado para la ejecución de la Ley sobre la materia del mismo año, a cuya legislación se ha acogido la expropiación de autos, es indudable que dicho Ministerio, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley, ha podido fijar el justiprecio sin atenerse a otro límite mínimo que el señalado por los peritos que actuaron en el expediente, y sin creerse, por tanto, vinculado a la valoración hecha por el Gobernador civil» (*Sentencia de 2 de mayo de 1963*).

### 6. *Intereses.*

#### A) *Intereses de demora. Necesidad de probar la culpabilidad de la Administración.*

«La sentencia concedió el interés legal por haber transcurrido más de seis meses desde la iniciación legal del expediente en la forma que dispone el artículo 56 de la Ley, sin pararse a considerar que solamente en el caso de ser la Administración expropiante culpable de la demora en cuanto se halla obligada a dicho pago, y no aparece que la sentencia recurrida aluda en ningún momento a dicha culpabilidad, que no es lícito presumir ni justo, por tanto, decretarla sin probanza cumplida, en cuyos particulares procede restablecer el buen Derecho revocando la sentencia recurrida y estimando en ello el recurso contra la misma deducido» (*Sentencia de 17 de mayo de 1963*).

#### B) *Intereses por ocupación urgente.*

##### a) *Naturaleza y cómputo.*

«Enablado expediente y habiendo sido como consecuencia del mismo objeto de ocupación la finca motivo del expediente, la concesión de intereses no está determinada, como en el procedimiento ordinario, por la demora de la Administración, ya en tramitar el expediente, ya en verificar el pago, sino en la justa y debida compensación para el propietario del aprovechamiento de la finca de cuya posesión se le privó, por lo que, y como ya tiene declarado la Sala en diversas sentencias, el interés legal debe ser devengado a favor del propietario desposeído, desde el día siguiente al de la ocupación hasta su completo pago» (*Sentencia de 16 de abril de 1963*).

##### b) *Motivación del justiprecio.*

«Aunque la sentencia no haya recogido en forma concreta la infrac-

ción legal que esa deficiente motivación constituye, resulta obligado en ésta señalar su existencia como derivada del incumplimiento del artículo 35 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, en relación con el 43 del mismo texto, con arreglo a los cuales ha debido razonarse el criterio estimativo seguido «con el mayor rigor y detalle», lo que no cabe estimar cumplido mediante la forma conceptual e indeterminada que se advierte en los acuerdos impugnados al referirse a las circunstancias de situación y volumen de edificabilidad, que no concreta, así como a los precios pagados por otras fincas de análogas características, las cuales tampoco detalla, con mención específica de los casos que puedan servir de elemento de comparación; cuyas infracciones justifican que dichos acuerdos, no obstante el crédito preferente que conforme a la doctrina de esta Sala deben merecer, hayan sido modificados por la sentencia apelada, a fin de ajustarlos a los elementos de juicio que contienen el conjunto de las valoraciones practicadas en el expediente y de los demás datos que la sentencia determina» (*Sentencia de 24 de junio de 1963*).

«Respecto del artículo 52, regla 8.ª, de la Ley de Expropiación, el alcance del precepto ha sido ya fijado por la doctrina de este Tribunal en varias sentencias recientes, en el sentido de que deberán ser abonados a partir del siguiente día a la ocupación de la finca y hasta que tenga lugar el pago del justiprecio, puesto que con ello se satisface justamente la finalidad perseguida por el legislador de proporcionar al propietario la compensación adecuada por el tiempo durante el cual se ha visto privado del disfrute de la finca o de su precio, con cuya doctrina ha quedado suplida la omisión que en el precepto de referencia se advierte en cuanto a la fecha final del cómputo» (*Sentencia de 24 de junio de 1963*).

## 7. *Derecho de reversión.*

### A) *Organo competente.*

«El ejercicio del derecho de reversión iniciado por el recurrente a medio de escrito fecha 16 de febrero de 1960, ante el Gobernador civil de Madrid, que carecía de competencia para intervenir en la tramitación y resolución del expediente correspondiente, afectó de nulidad a las sucesivas actuaciones, conforme al artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; sin que la falta de atribuciones de la autoridad gubernativa haya sido convalidada por la resolución recurrida de 10 de mayo de 1961, del Ministerio de Obras Públicas, al conocer del recurso de alzada interpuesto por el recurrente contra la denegación tácita del Gobernador civil de la reversión; porque los actos de la Administración nulos de pleno derecho, como son los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, no son susceptibles de convalidación o consentimiento, y si bien, con arreglo al artículo 53 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la Administración podrá convalidar los actos anulables dictados sin atribuciones propias por órganos inferiores, es indispensable, primero, que

sea un acto comprendido con carácter anulable en el artículo 48 de dicho organismo, y segundo, que medie dependencia jerárquica entre el órgano incompetente y el superior que subsane el vicio de invalidez del acuerdo tomado por aquél; no existiendo en esta litis ninguna de dichas circunstancias, porque la denegación tácita del Gobernador civil de la solicitud de reversión se halla encuadrada en el apartado a) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y aquella autoridad no se halla integrada en el Departamento de Obras Públicas, ni por razón de la materia, desde que la Ley de 20 de mayo de 1932 pasara las facultades que gozaba en la tramitación y resolución de asuntos relacionados con los servicios de aquel Ministerio a los Ingenieros Jefes de los mismos, y hoy otros organismos, le liga vínculo jerárquico al titular de aquél, quien por falta de esa dependencia o relación dictó a su vez, sin poderse, la resolución objeto del presente recurso de 10 de mayo de 1961, según se desprende del artículo 122 de la Ley de Procedimiento citado, y del apartado 7.º del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, que exigen sean resueltos los recursos de alzada por los Ministros Jefes del Departamento en que se integren los organismos y autoridades de quien proviene la resolución recurrida en alzada, y no depende en este caso, como se repite, jerárquicamente del superior que conoció de la alzada la autoridad que en primera instancia tomó el acuerdo tácito denegatorio de reversión.

Evidenciado, por lo expuesto, la existencia de vicios en la tramitación del expediente gubernativo por falta de atribuciones de la autoridad que lo sustanció en primera instancia, que produzcan su invalidez absoluta, es obligado, según jurisprudencia, por el carácter revisor de esta jurisdicción contencioso-administrativa, declarar de oficio —sin impulso ni excitación de parte interesada— la nulidad de las actuaciones, con arreglo al artículo 47, apartado a), de la Ley de Procedimiento Administrativo, y remitir el expediente al Ministerio para que por el órgano competente se sustancie y resuelva en forma la solicitud de reversión, fecha 16 de febrero de 1960, dirigida al Gobernador civil por los representantes de doña ... y de don ..., doña ... y doña ..., sin entrar en la contemplación o examen del motivo de inadmisibilidad alegado por el Abogado del Estado, ni de fondo acerca del derecho de reversión discutido» (*Sentencia de 3 de junio de 1963*).

*B) Finalidad de la expropiación. Concepto amplio que impide la reversión.*

«El Decreto parece atribuir un fin distinto a la expropiación, por cuanto en la parte que determina las obras a realizar tenían por el acondicionamiento de la carretera y el ensanche de ella, y en la otra parte, que también se precisa, el ensanche y desdoblamiento de la misma. La primera cuestión que de consiguiente se ofrece es si la expropiación de la finca propiedad de los recurrentes, sita en el kilómetro 17 de la carretera en cuestión, era o no necesaria para el ensanche y desdoblamiento a realizar; cuestión de orden exclusivamente técnico, en

cuya entraña, por su mismo carácter, no es dado que entre la Sala, pero ello no obsta para que con soberanía de juicio se pronuncie respecto de las consecuencias que para los recurrentes se derivan de la decisión que a este propósito hubo de adoptar la Jefatura de Obras Públicas, la cual estimó que para facilitar el tráfico era preciso expropiar, como expropió, en efecto, parte de la aludida finca en una superficie de 1.734 metros cuadrados, y ello como obra destinada al aparcamiento de vehículos, complementaria del ensanche y desdoblamiento de la carretera, sin que a la expropiación realizada con dicho fin, del que tuvieron los recurrentes pleno conocimiento, según expresamente reconocen, opusieran reparo alguno, antes bien, aceptaron de grado el precio de 123.235 pesetas con 38 céntimos, que con inclusión de la indemnización de perjuicios y el 3 por 100 de afección les fué abonado. El hecho de que en la misma superficie destinada en un principio a mero aparcamiento se instalara una estación de carburantes, lo único que supone es una doble utilización de los servicios complementarios que determinaron la expropiación, pero no que con ello hubiere desaparecido la afectación del bien expropiado, puesto que el aparcamiento subsiste en definitiva, según se echa de ver en el plano unido al expediente, por lo que es manifiesto que no cabe decir que se dé ninguno de los supuestos que para la reversión determina el artículo 54 y el 63 de su Reglamento, puesto que la obra fué realizada, el servicio establecido, no quedó parte sobrante de los bienes expropiados ni por ende desapareció la afectación de ellos al servicio que motivó la expropiación; contrariamente a lo que afirman los recurrentes, que estiman que tal servicio no pudo ser otro que el exclusivo aparcamiento de vehículos, porque lo indiscutible es que si en un principio obedeció la expropiación a tan limitado fin, no cabe admitir que si con posterioridad se le dió otro que respondía mejor al ensanche y desdoblamiento de la carretera, fin principal que estableció el mencionado Decreto de 26 de octubre de 1951, determinante de la expropiación, se hubiera producido con ello la desafectación de lo expropiado, porque tanto el aparcamiento de vehículos como la estación de carburantes tenían una sola y misma finalidad: la realización de obras complementarias en ejecución del proyecto encomendado a la Jefatura de Obras Públicas» (*Sentencia de 26 de febrero de 1963*).

## VI. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

### 1. *Caducidad de las marcas.*

«Conforme a los artículos 158, 160 y 161 del Estatuto de la Propiedad Industrial, las marcas caducan, entre otras causas, por extinción de su vida legal, que se produce a virtud del transcurso de los veinte años que comprende la concesión, o por impago de las cuotas quinquenales, pero los concesionarios o sus causahabientes pueden solicitar la rehabilitación de las marcas caducadas por dichos específicos motivos dentro de los tres años siguientes a la publicación de la caducidad en el *Boletín Oficial de la Propiedad Industrial*, único derecho que les resta; de don-

de se deduce que durante el plazo referido el registro amenazado de extinción continúa vivo y sirve de soporte a una titularidad que, pese a sus limitados efectos, constituye una realidad operante en los ficheros con la que hay que contar cuando se trata de establecer la incompatibilidad de su distintivo en relación con otros cuya inscripción se solicita, según han declarado de modo categórico las sentencias de esta Sala de 16 de marzo de 1955, 9 de octubre de 1961 y 14 de marzo de 1963; sin que pueda argüirse contra este criterio jurisprudencial citando el de la sentencia de 2 de diciembre de 1960, ya que ésta decidió un caso de anulación de marca, regido por el artículo 163 del propio Estatuto, en que no hay posibilidad de expediente rehabilitador, toda vez que el distintivo entra en el dominio público tan pronto queda firme la resolución administrativa anulando el registro correspondiente» (*Sentencia de 3 de junio de 1963*).

## 2. *Marcas denominativas y marcas gráficas.*

«En la enumeración del artículo 119 del Estatuto, indicando, con alcance puramente enunciativo y no limitativo, lo que puede constituir marca, se aprecian dos grupos fundamentales de éstas, distinción claramente expresada en el artículo 128: las marcas denominativas, constituidas por una o varias palabras, sin sujeción a determinado tamaño, forma y colores, y las marcas gráficas, integradas por dibujos, escudos, emblemas y elementos análogos; sin que ello implique separación tajante entre los dos grupos, pues muchas marcas pueden ser a la vez gráficas y denominativas, cuando en aquéllas al diseño se pueda aludir oralmente con facilidad con algún vocablo que individualice y concrete, bien en su conjunto, bien en el elemento que en tal conjunto gráfico predomine o se destaque; o cuando, en las denominativas, la denominación adopte formatos, figuras, rasgos o colores determinados.

Habida cuenta de lo que antecede, la aplicación del número 1.º del artículo 124 del Estatuto lleva a la natural graduación o ponderación de la semejanza fonética o gráfica para enjuiciar si entre dos marcas se da o no el parecido que pueda inducir a errores o confusiones entre ellas en el mercado, tomando en consideración la índole denominativa o gráfica de las marcas; índole de la que depende mucho la apreciación del parecido» (*Sentencia de 21 de junio de 1963*).

«Rigiendo en la concesión de marcas el sistema de previo examen, la Administración puede y debe señalar de oficio los parecidos con marcas existentes, para proteger los derechos reconocidos y acogidos al amparo del Registro, aun sin necesidad de la oposición que puedan o no formular los que se crean perjudicados, pudiendo éstos entablar el recurso correspondiente contra la resolución ministerial, y así se deduce de los artículos 150, 151 y 153 del Estatuto, que facultan y obligan al examen de toda solicitud de marca en relación con las prohibiciones del artículo 124 de aquél» (*Sentencia de 25 de junio de 1963*).

## VII. FARMACIAS.

1. *Interpretación de las normas sobre apertura de farmacias.*

«Dado el carácter excepcional y limitativo que suponen las normas para el establecimiento de farmacias, la interpretación ha de ser siempre restrictiva de esa limitación excepcional, como ya tiene ampliamente declarado la Sala a través de numerosas sentencias, entre otras, de 24 de noviembre de 1960, 18 de diciembre de 1957, 31 de diciembre de 1957 y 25 de noviembre de 1960» (*Sentencia de 5 de julio de 1963*).

2. *Fijación de la fecha para determinar la cifra de población.*

«La cuestión debatida se ciñe a discriminar si la cifra de población a que se refiere el número 4.º del artículo 1.º del Decreto de 31 de mayo de 1957 ha de entenderse referida, una vez hecha la rectificación del padrón, a las peticiones anteriores, beneficiándose en su caso del censo imputable a la fecha de 31 de diciembre. Según el procedimiento vigente para rectificación del censo y a los artículos 94 y 108 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de Entidades Locales de 17 de mayo de 1952, la rectificación del padrón se hace con referencia al 31 de diciembre, y, por tanto, el vigor de cada rectificación se refiere y contrae al año de su determinación, que es precisamente al que alude el número 4.º del artículo 1.º del Decreto de 31 de mayo de 1957; de manera que, dada la expresión de la norma, no es posible interpretar que el cómputo de población se haga materialmente en tal día, sino que se refiere a la rectificación que precisamente a ese día 31 de diciembre ordena se contemple, puesto que, como es lógico, la mecánica administrativa y aun material no pueden producir la averiguación instantánea de los datos estadísticos, sino atenerse a la operativa a que se alude en el artículo 108 del Reglamento citado, y retrotraerlo a la fecha indicada de fin del año natural anterior, y, por tanto, debe estimarse que la solicitud del favorecido con la licencia de apertura de la farmacia estaba condicionada, al formularse en 4 de enero, a que, efectivamente, los datos del censo en su rectificación y fijación, a 31 de diciembre anterior, amparaban la viabilidad de su derecho, por serle favorable el número, en cierto modo, como también había de resultar de la medición la realidad fáctica de la distancia, pues sin estos datos complementarios y sin su comprobación podían apreciarse cumplidos los requisitos que la Ley exige para otorgar la licencia del peticionario» (*Sentencia de 5 de julio de 1963*).

3. *Comienzo del plazo para la presentación del contrato de alquiler y proceder a la apertura de la farmacia.*

«La notificación de la autorización es premisa necesaria para el inicio de los plazos de presentación de contrato de alquiler y de proceder a la apertura de la farmacia concedida. A su vez, la notificación supone

la previa autorización otorgada con carácter de firmeza; de forma que si, aun existiendo la autorización, la notificación no se realiza, el inicio de los plazos seguirá sin producirse hasta que la notificación tenga efectividad real; pues es la notificación y no la autorización la que pone aquéllos en movimiento. Por esto, en el caso presente huelga cuanto se haya dicho y discutido acerca de cuál es la fecha de la resolución de autorización de la farmacia en litigio, ya que no es éste, sino la fecha de su notificación, lo que es básico para determinar el inicio de los plazos» (*Sentencia de 25 de junio de 1963*).

### VIII. URBANISMO.

#### 1. *Aprobación de Planes y Proyectos. Sólo es definitivo el acuerdo de la Administración Central.*

«El artículo 32 de la Ley de 12 de mayo de 1956 establece que los acuerdos que hubieren adoptado las Corporaciones redactando planes o proyectos de urbanización, después de haberlos sometido a información pública y a la vista y examen de las reclamaciones que se hubieren presentado, tienen solamente carácter provisional y necesitan ser elevados a examen de los organismos superiores para que alcancen su aprobación definitiva, de donde, en el caso que al presente se considera, el proyecto de división en sectores o polígonos del Plan de ordenación urbana de la villa de X., que fué provisionalmente aprobado por el Pleno municipal en sesión extraordinaria, celebrada el 30 de enero de 1959, se elevó por el Ayuntamiento a la Comisión Provincial de Arquitectura y Urbanismo, entidad idónea para la aprobación definitiva del proyecto referido, a tenor de lo dispuesto en el artículo 28, apartado c), de la Ley de Ordenación del Suelo, por tratarse de localidad de población inferior a 50.000 habitantes, y de lo que manda el artículo 132 de la vigente Ley de Régimen Local, de obligada aplicación al caso, y, efectivamente, dicha Comisión Provincial de Servicios Técnicos lo aprobó, con las modificaciones que estimó conducentes, por acuerdo de 15 de julio de 1959, que se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia de Guipúzcoa* el día 3 de agosto siguiente, expresando los recursos legales que contra dicho acuerdo cabría por los interesados interponer; por todo ello, es visto que el Procurador señor H. H., en representación de las seis empresas sancionadas en el encabezamiento de esta sentencia, en lugar de interponer contra el acuerdo provisional del Ayuntamiento los recursos a que le autorizaban los artículos 217 y 219 de la Ley de 12 de mayo de 1956 antes citada, o de esperar a que dicho acuerdo provisional de 30 de enero del 1959 del Ayuntamiento fuera aprobado definitivamente, como lo fué más tarde, según acabamos de exponer, de modo notoriamente extemporáneo, por prematuro, una vez que interpuso recurso y se resolvió desestimándolo, recurso de reposición, dedujo el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo municipal citado, que no había causado estado, porque era de carácter provisional,

porque necesitaba el refrendo, la confirmación del organismo directivo superior competente para su aprobación definitiva, quebrantando con ello los artículos mencionados de la Ley de Régimen Local y de la llamada Ley del Suelo, cuyo artículo 225, en relación con el 28, debió ser observado por los recurrentes, y dentro de la propia Ley de la jurisdicción, el fundamental artículo 37, que exige no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa los actos y las disposiciones de la Administración para que contra ellos sea admisible el recurso contencioso-administrativo; mas como los recurrentes dejaron en la sazón de apurar la vía administrativa, y ello no obstante habérseles notificado por el Ayuntamiento en 2 de marzo de 1960 que no se admitía el recurso porque no se ha agotado la vía gubernativa prevista en la Ley del Suelo, y que aun dado que el recurso fuera admisible, procede desestimarlos por no encontrar en el mismo base jurídica, advirtiendo a los interesados que contra este acuerdo de 21 de febrero de 1960, *en el supuesto de que procediese algún recurso*, lo sería el contencioso-administrativo o cualquier otro que estimen más conveniente, se hace necesario admitir en consecuencia la inadmisibilidad del recurso jurisdiccional deducido ante el Tribunal Provincial de Guipúzcoa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 82, apartado c), de la Ley de 27 de diciembre de 1956, por lo que procede confirmar en todas sus partes la sentencia apelada, conforme con sentencias de 16 de enero y 22 de mayo de 1962, que sentaron idéntica doctrina» (*Sentencia de 5 de abril de 1963*).

## 2. Planes y Polígonos. Su relación recíproca.

«La sencilla lectura del artículo 121 de la Ley de 12 de mayo de 1956 evidencia que la Comisión Central de Urbanismo (léase hoy Dirección General), puede autorizar la expropiación de polígonos sin necesidad de la previa aprobación del Plan parcial, y aquí, aunque no tramitado, hay un Plan provincial, confeccionado conforme al artículo 24 de la Ley del Suelo por la Oficina Técnica de la Comisión Provincial de Arquitectura y Urbanismo de Guipúzcoa, con ambición urbanística plausible, por cuanto creaba tres zonas, la del Valle del Urumea, la del Oria y la del Alto Deva, no pudiéndose negar competencia al Ministerio de la Vivienda para la aprobación del expediente expropiatorio, en tanto se lleve con garantías legales y sin causar indefensión a los interesados en el mismo, conforme al Decreto de 28 de junio de 1917, que atribuyó al Ministerio referido las facultades del Consejo Nacional de Urbanismo y de la Comisión Central del caso y al Decreto de 26 de noviembre de 1959, que prorrogó dichas atribuciones» (*Sentencia de 28 de mayo de 1963*).

## 3. Modificación de Proyectos. Es necesaria nueva tramitación.

«El artículo 32 de la Ley del Suelo exige la información pública por un mes a los particulares y por otro mes a las Corporaciones a que el proyecto afectara, y debe entenderse que cuando en él se señalaron deficiencias de orden técnico y lesiones o daños en los derechos e intereses

de los propietarios de las fincas expropiadas y se ordenaron modificaciones sustanciales, hasta el punto de dictaminar el Servicio Técnico de la propia Gerencia de Urbanización que lo procedente era redactar un nuevo proyecto, aun reconociendo que el bien público y el interés social deben primar y prevalecer sobre los privados y particulares —si bien en el caso que se considera no aparecen todavía ocupadas las fincas expropiadas, no obstante el celo con que hace más de cuatro años se publicó el Decreto de urgente ocupación de ellas—, dicho nuevo proyecto, o, si se quiere, dicho proyecto tan esencialmente renovado, deben conocerlo los interesados a quienes afecta, no debe ocultarse a los mismos, sin que en Derecho sea lícita una interpretación literal del texto, cuando lo procedente era insuflarle realidad, darle la vitalidad necesaria a los fines de la equidad y de la justicia, dado que al no haberse subsanado por el organismo redactor las omisiones y deficiencias que en su proyecto señaló el propio Arquitecto, y que puso en relieve con singular fuerza en la argumentación el Servicio Técnico de la Gerencia, el omitir un trámite de garantía como es la información pública sobre él, causa notorias indefensiones para los propietarios afectados por la expropiación, que no pueden ser amparados por los Tribunales, pues no se trata de rectificaciones de escasa importancia para las que no fuera necesaria dicha información, por lo que cometida la infracción causal de la indefensión expresada, por cuanto la Sección de Expropiaciones de la Gerencia de Urbanismo sentó y fundamentó en dicho nuevo proyecto la propuesta de justiprecio de las fincas del polígono que la Orden ministerial de la Vivienda aprobó en 1 de julio de 1960, procede anular las actuaciones del expediente expropiatorio de la comisión de la falta, dejándole sin valor ni efecto, y reponiendo las actuaciones al trámite en que se produjo la infracción, teniendo cuenta de que la competencia de los órganos jurisdiccionales se reduce a la declaración de la validez o nulidad del acto o disposición, y de que corresponde a la Administración activa el deducir después de dicha declaración las debidas consecuencias lógicas, manteniendo de esa forma la división funcional necesaria tanto al bien público como al interés particular en sus relaciones con la Administración» (*Sentencia de 28 de mayo de 1963*).

#### 4. *Registro de solares.*

##### A) *Competencia.*

«La cuestión planteada se ciñe estrictamente al examen de si es o no la Comisión Permanente del Ayuntamiento la legalmente calificada para resolver la inclusión en el Registro de Edificios y Solares de la edificación aludida; respecto a cuyo extremo basta la cita del artículo 12, en relación con el 5.º, del Reglamento de Solares de 23 de mayo de 1947, que dice así: «Cuando se haga referencia a los informes o acuerdos de los Ayuntamientos, se entenderá que son los de la Corporación constituida en Comisión Permanente»; con lo que, de conformidad a la Ley de Solares de 15 de marzo de 1945, y a la Ley del Suelo de 1956, en sus artículos 144 y 220, obvio es que la Comisión Permanente del Ayun-

tamiento fué la adecuada y competente para decidir en relación con la cuestión planteada; y que, por tanto, es inadecuada la argumentación del recurrente en cuanto a la incompetencia del órgano resolutorio; por lo que, ceñida la argumentación del recurrente a este concreto extremo, con exclusión de todo otro de fondo, es de desestimar plenamente el recurso planteado» (*Sentencia de 24 de junio de 1963*).

B) *Improcedencia de las inscripciones otorgadas.*

«La disposición aplicada por el acto recurrido para la inclusión de la finca en el Registro de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa fué el número 1.º del apartado d) del artículo 3.º del Reglamento de 23 de mayo de 1947, a cuyo contenido hay que estar para determinar si, dados los presupuestos fácticos que tuvo en cuenta el Ministerio, su decisión fué o no acertada jurídicamente; y dicho precepto se refiere a las edificaciones que además de estar en manifiesta desproporción con la altura que, permitida por las Ordenanzas municipales, sea la corriente en aquella zona, por su estado, condición y clase, desmerezca de la misma; redacción que no permite una sustitución de concepto como la operada por los recurrentes, que en lugar de referirse a la altura permitida y corriente en la zona donde esté situada la edificación, se limitan a la altura existente en la calle, concepto aún más restringido que el de zona, y la parangonan atribuyendo a la finca número 12 de la calle de Sta. J. una altura de dos plantas, cuando en su fachada sólo tiene una baja, y la segunda surge en el fondo de su superficie interna; interpretación que además resulta rechazable por las consecuencias a que puede conducir de inoperancia del propósito del legislador, puesto que, ateniéndose exclusivamente al estado de las construcciones de una calle en el momento de producirse la controversia entre la Administración y los particulares, la comparación con una mayoría de edificaciones inadecuadas no permitiría nunca superar al círculo vicioso de su reconstrucción para acometer el fomento urbano que se persigue con la inclusión en el Registro» (*Sentencia de 14 de mayo de 1963*).

«La Dirección de Urbanismo, al referirse a las habitaciones, dice: «Algunas muy ventiladas y otras con segundas luces, que no hacen la edificación inhabitable»; debe tenerse en cuenta que, si bien es cierto que esta Dirección informa que la casa, por su estado, condición y clase desmerece del conjunto en relación con las construcciones de la zona, no es menos cierto que tal afirmación no fluye, como una consecuencia lógica, de los datos recogidos en el propio informe, ya que se dice en éste que la casa tiene tres plantas, que la altura máxima permitida por la Ordenanza es de cuatro plantas, y que la zona ofrece este conjunto: un solar, una finca de dos plantas, tres de cinco —altura que hace constar no está permitida por la Ordenanza— y cuatro edificios de cuatro plantas; con lo que no parece congruente la conclusión de que desmerezca, sin más, una edificación de tres plantas ante otras que tienen cuatro y otra que tiene dos» (*Sentencia de 23 de abril de 1963*).

### 5. *Casco urbano. Su concepto urbanístico.*

«Los preceptos contenidos en la Ley del Suelo no han pretendido ni pueden tener la trascendencia de modificar lo que se entiende por casco, sino que su objeto es, como enuncia el artículo 1.º de la misma, la ordenación urbanística de todo el territorio nacional, según el sistema que establece, dentro del cual y al referirse a los planes y proyectos de ordenación y urbanización que no abarcarán la totalidad del término municipal, como ocurre en el presente caso, con el relativo al polígono «Alameda», de Málaga, los califica de reforma interior o de extensión, según los sectores a que afectaren, preceptuando que los del primer grupo serán los concernientes al casco y encaminados a sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética, mejorar servicios públicos o realizar otros fines semejantes, y los del segundo grupo, o sea, los planes de extensión, los relativos a superficies de suelo anteriores al casco urbano a medida que la construcción ocupa las expresadas dos terceras partes de la superficie edificable, sin que exista base alguna para interpretar dicho precepto con el efecto de alterar la condición de superficie de casco urbano que les corresponde por su emplazamiento y hacer depender aquélla de una acción urbanizadora que existe implícita ya en el casco por su naturaleza, y que si se considera susceptible de modificación encaminada a obtener alguna de las finalidades de mejora antes expresada, del apartado 2.º del artículo 12 de la Ley, no puede tener en modo alguno el alcance de degradar su propia naturaleza del suelo urbano y reputarlo superficie exterior al casco, que sólo puede volver a integrarse en éste cuando se cumpla el requisito de que la construcción efectuada sobre el mismo cubra las dos terceras partes de su extensión superficial, pues esta interpretación, de ser ajustada, tendrá la consecuencia inadmisibile de que determinadas zonas de casco urbano, que por unas u otras circunstancias o características de las mismas, contasen con menos de las dos terceras partes de superficie edificable construída, quedarían por este solo hecho excluídas de su condición de suelo urbano, por lo que es de concluir que tiene este carácter el terreno expropiado a la Sociedad recurrente» (*Sentencia de 20 de junio de 1963*).

### 6. *Leyes especiales para Barcelona. Competencia.*

«La normativa urbanística especial dictada para Barcelona y su comarca, lejos de haber sido derogada al publicarse la Ley del Suelo, se reconoce y declara expresamente en vigor por la disposición transitoria 4.ª de dicho Ordenamiento legal, al expresar que la Comisión de Urbanismo de Barcelona continuará ejerciendo las funciones que le estaban señaladas en aquélla; y esto sentado, como el artículo 4.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953 preceptúa de modo terminante que el Plan comarcal constituirá base obligada para la redacción de los Planes parciales, y que las modificaciones que se introduzcan en el primero han de ser aprobadas por el Gobierno, a propuesta del Ministro de la

Gobernación, previo dictamen de la Comisión de Urbanismo de Barcelona; y el artículo 46 del Reglamento de 22 de octubre de 1954 establece que los Planes parciales que supongan modificación del Plan comarcal, una vez aprobados por la citada Comisión de Urbanismo, requerirán la aprobación del Ministro de la Gobernación, previo dictamen de la Comisión Central de Urbanismo, es visto que tiene firme apoyo legal el criterio inspirador del fallo, en cuanto niega al primero de dichos órganos urbanísticos competencia para aprobar con carácter definitivo un Plan parcial que altera la zonificación fijada en el comarcal, incluyendo en zona verde o recreativa terrenos precedentemente comprendidos en zona de ensanche semiintensivo destinada a la edificación de viviendas.

No obsta a tal apreciación, favorable al mantenimiento de la resolución del Tribunal *a quo*, la invocada particularidad de que una vez transferida la competencia del Ministro de la Gobernación al de la Vivienda, éste, después de asumir de modo directo y provisional, en virtud del Decreto de 28 de junio de 1957, las facultades de la Comisión Central de Urbanismo, delegara, conforme a los artículos 28 y 196 de la Ley del Suelo y a virtud de la Orden de 11 de octubre del mismo año, la de aprobar definitivamente los Planes parciales comprendidos en el Plan comarcal en la Comisión de Urbanismo de Barcelona, pues tal delegación no cabe rectamente entenderla, una vez afirmada la vigencia de la legislación especial, más que como afectante de modo exclusivo a los desarrollos urbanísticos que no entrañan modificación esencial del planeamiento básico; pero aunque se admite en hipótesis que el propósito dispositivo era el de delegar la función en toda su amplitud, sacrificando a circunstanciales conveniencias de dar mayor agilidad y eficacia a los servicios el principio de ordenación jerárquica de las normas que enuncia el artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, los Tribunales no pueden desconocerlo y menos conculcarlo aplicando una Orden ministerial en pugna con el categórico dictado de una Ley vigente» (*Sentencia de 17 de mayo de 1963*).

## IX. MINAS.

### 1. *Concordancia entre el Registro de la Propiedad y el Minero.*

«En materia de explotaciones mineras concurren generalmente derechos dominicales de naturaleza civil, sometidos al correspondiente Ordenamiento de tal carácter, cuya aplicación corresponde a las autoridades jurídicas civiles y derechos administrativos determinantes de la actuación de las autoridades y de los organismos del ramo dentro de las normas específicas, unas veces con independencia de los primeros, pero sin contradecirles, y en otras ocasiones como consecuencia y en ejecución de las declaraciones firmes pronunciadas en la primera esfera; reconociendo el Reglamento General de Minería —artículos 22 y 96— el derecho de la autoridad administrativa a concretar la calidad de propietario y de concesionario de derechos mineros, mediante su inscripción en un Registro *ad hoc*, cuyo contenido debe, siempre que sea preciso, con-

cordar con el de la Propiedad, reflejando las vicisitudes derivadas del tráfico jurídico sobre aquellos derechos, derivado de los actos civiles de los particulares interesados, a la vez que de los cambios impuestos por circunstancias puramente administrativas; concordancia interregistral, que lejos de constituir un obstáculo para el reconocimiento administrativo de los derechos dominicales y demás reales, en materia minera, que se consignan en títulos civiles inscritos en el Registro de la Propiedad, puede suponer la obligación de promover su reflejo en el Registro minero, y siempre las de esclarecerlos y en su caso declararlos, incluso jurisdiccionalmente, cuando se conozca una situación en la que pueda haberse producido una disparidad de inscripciones, por emisión de cualquier transferencia; sin perjuicio de que cuando ello exceda del campo reconocido a la autoridad minera por el artículo 64 de la Ley del ramo y por el 181 de su Reglamento general, subsiste por lo menos el deber de mantener y respetar la titularidad inscrita que se asiente sobre las prescripciones y presunciones establecidas en la legislación inmobiliaria, especialmente tratándose de tercero hipotecario» (*Sentencia de 8 de abril de 1963. Sala 4.ª*).

*2. Concesión de permisos de investigación que afectan a terrenos de propiedad municipal destinados a la repoblación forestal.*

«Es inaceptable la tesis de que los permisos de investigación no puedan ser válidamente concedidos y utilizados cuando afecten a terrenos propiedad municipal destinados a la repoblación con especies arbóreas, toda vez que la propiedad del suelo, sea cualquiera su titular y la naturaleza de los bienes sobre que recae, es independiente de la del subsuelo, por cuanto el artículo 1.º, párrafo 2.º, de la Ley especial en la materia declara que todas las sustancias minerales integradas en el mismo pertenecen a la Nación, pudiendo el Estado explotarlas directamente o ceder su explotación a súbditos españoles o a sociedades u otras personas jurídicas domiciliadas en España, y es consecuencia de tal principio básico la potestad administrativa de conceder a particulares permisos de investigación relativos a minerales de la sección B), conforme a las prescripciones contenidas en el título III, capítulo I, tanto de la Ley de minas de 19 de julio de 1944 como del Reglamento general para el Régimen de la Minería de 9 de agosto de 1946, en cuya virtud es inoperante la cita de los artículos 101, 121, 189, 197 y 370 de la Ley de Régimen Local y 38 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, que no tienen relación directa con el supuesto litigioso que se plantea sobre la base de ser o no conforme a Derecho el otorgamiento de su permiso de investigación y no poniendo de relieve un hipotético conflicto de competencias administrativas» (*Sentencia de 4 de julio de 1963*).

## X. MONTES.

1. *Exigibilidad de la notificación personal a los dueños de fincas colindantes con los montes a deslindar.*

«La senda seguida por la legislación reguladora de los deslindes conduce a la exigibilidad de la notificación personal a los dueños de fincas colindantes con los montes a deslindar en cuanto aquélla sea posible, pues dispuesta sin distinciones en el artículo 22 del Reglamento de 17 de mayo de 1865, para la ejecución de la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, el artículo 20 de las Instrucciones de 17 de octubre de 1925 sobre el régimen de montes de los pueblos manda que se avise a los interesados si fueren conocidos, y el apartado a) del artículo 14 de la vigente Ley prescribe que las operaciones se anunciarán en el *Boletín Oficial* y en el tablón del Ayuntamiento, «sin perjuicio de notificar personalmente a aquellos cuyo domicilio fuera conocido para que presenten sus títulos de dominio y asistan al acto del apeo». Ciertamente que el párrafo final añade que los que no comparecieron al acto del apeo no podrán formular reclamaciones, «considerándose la publicación de los edictos como notificación personal», pero esta adición no puede apreciarse de enervadora de lo que antes se ordena, ya que la locución de sin perjuicio de la notificación personal es bien expresiva de que los edictos no la excusan ni se quiere la perjudiquen, y, por tanto, fijada de sustancial en cuanto el domicilio sea conocido, es lógico atribuir la declaración legal de que se considera la publicación de edictos como notificación, al evento de que no se conozca la residencia y al de la no comparecencia personal en las operaciones de que parte el párrafo en que figura la prevención; corroboran esta inteligencia los artículos 96 y 98 del Reglamento de 22 de febrero de 1962, que aunque posterior al actual expediente, sirve a interpretar los artículos que desarrolla la citada Ley de Montes de 8 de junio de 1957, y dicho artículo 96, después de proclamar también que la publicación de los edictos en forma surtirá los efectos de una notificación personal, agrega, tras una coma, «sin perjuicio de realizar ésta cuando sea posible, conforme se determina en el artículo 98», el cual en su párrafo 2.º estatuye: «serán también citados personalmente los demás colindantes y dueños de enclavados o, en su defecto, los administradores, colonos o encargados cuyos domicilios conociera la Administración forestal», de todo lo que resulta la obligatoriedad de la notificación personal siempre que el domicilio de los colindantes se supiera» (*Sentencia de 22 de junio de 1963. Sala 4.ª*).

2. *Las resoluciones administrativas aprobatorias de deslindes no prejuzgan la propiedad ni la posesión civil.*

«Las resoluciones administrativas aprobatorias de deslindes de montes públicos no prejuzgan la propiedad ni aun siquiera la posesión civil de los terrenos afectados, debiendo la Administración, al practicar las operaciones delimitatorias, reconocer la eficacia de los títulos feha-

cientes presentados y respetar las situaciones posesorias legítimamente consolidadas por los particulares, conforme a las sentencias de 28 de junio de 1930, 28 de enero de 1959, 31 de enero de 1960 y 5 de abril de 1961» (*Sentencia de 7 de febrero de 1963. Sala 4.ª*).

3. *Independencia de los títulos registrales y la adquisición por prescripción.*

«Cuando se trata de los montes de los pueblos, y de acuerdo con las Instrucciones aprobadas por el Real Decreto-Ley de 17 de octubre de 1925, se admitirán como pruebas justificativas de los derechos de los interesados los títulos auténticos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad y la posesión no interrumpida por más de treinta años, debidamente acreditada, precepto sostenido en su artículo 22, que evidentemente atribuye diverso alcance a uno y otro medio probatorio, pues mientras el título registral opera por el mero hecho de la inscripción y a partir de la fecha del asiento de presentación correspondiente, siempre que los efectos normales de aquélla no estén suspendidos o conservados, como acontece en los supuestos que contemplan los artículos 207 de la Ley Hipotecaria y 280 de su Reglamento, la posesión usucapiente requiere haber perdurado en forma quieta, pacífica e ininterrumpida durante el lapso de tiempo necesario para la prescripción extraordinaria. No es por ello correcto involucrar una y otra titularidad jurídica oponible exigiendo a la protegida por la inscripción en el Registro de la Propiedad el requisito de tiempo que condiciona la existencia y virtualidad de la meramente posesoria» (*Sentencia de 7 de febrero de 1963. Sala 4.ª*).

4. *La presunción del Catálogo de Montes domina el mero estado posesorio de hecho, pero no el Registro de la Propiedad.*

«La presunción del Catálogo de Montes de utilidad pública, que es dominante cuando se enfrenta con un mero estado posesorio de hecho, no puede hacerse prevalecer también sobre el Registro de la Propiedad» (*Sentencia de 7 de abril de 1963*).

5. *Interrupción de la prescripción.*

«Si bien la declaración administrativa de hallarse un monte catalogado en estado de deslinde interrumpe el término de la prescripción adquisitiva a partir de la fecha en que se publique el anuncio oficial, cuando el expediente se anula por resolución posterior, aquella causa interruptiva desaparece y no vuelve a resurgir hasta que se acuerda nuevo deslinde, tanto por aplicación del principio de que los actos nulos no pueden producir ningún efecto, como haberlo declarado así esta Sala en su sentencia de 9 de mayo de 1960, a cuyo tenor si la Administración ha reconocido que el actual deslinde es nuevo, ello supone jurídicamente que para computar el término de la prescripción adquisitiva no pueden utilizarse las fechas de los acuerdos relativos a otros deslindes.

No es motivo bastante para rechazar los efectos usucapientes de la posesión la circunstancia de que proceda de roturaciones legitimadas, ya que la legislación en la materia, a partir de la Ley de 10 de junio de 1897, el Real Decreto de 25 de los propios mes y año y la Real Orden de 28 de octubre siguientes, tienden a titular estos derechos posesorios de origen arbitrario» (*Sentencia de 7 de febrero de 1963. Sala 4.<sup>a</sup>*).

#### 6. *Plazo para la presentación de documentos.*

«La presentación de documentos ha de efectuarse en el plazo de dos meses que señala el artículo 14 del Real Decreto de 1 de febrero de 1901 y la regla 12 de la Real Orden de 1 de julio de 1905, transcurrido el cual no procede admitirlos ni aun en el acto del deslinde, como declararon las sentencias de 21 de diciembre de 1907, 6 de mayo de 1910, 25 de febrero de 1911, 13 de enero de 1919 y 3 de octubre de 1946» (*Sentencia de 7 de febrero de 1963*).

#### 7. *Organo competente para la calificación jurídica de la validez y eficacia de los títulos y documentos.*

«La calificación jurídica sobre validez y eficacia de los títulos y documentos presentados está atribuida por la Real Orden de 11 de enero de 1928 a la Abogacía del Estado de la provincia, cuyo dictamen es preceptivo en el período de vista y potestativo respecto de las incidencias suscitadas en la práctica del apeo, y aunque no vincula a la Administración, sí constituye valioso elemento de juicio para la más acertada resolución de las protestas y reclamaciones y eficaz garantía de defensa y amparo de los derechos civiles y administrativos invocados, como enseñan las sentencias de 18 de mayo de 1943 y 7 de junio de 1947» (*Sentencia de 7 de febrero de 1963*).

## XI. COMERCIO.

### 1. *Requisitos formales de los actos administrativos de intervención en el comercio.*

«Ha de tenerse en cuenta que en la actividad intervencionista de la Administración, en desarrollo de la finalidad de fijar modos y directrices controladores y dirigentes de la economía nacional, adopta tipos de convenios o contratos de adhesión, o el del llamado acto-condición, en sus relaciones con los administrados, inspiradas en aquella finalidad; tipos que no se acomodan exactamente a los tradicionales patrones formales de la contratación administrativa, sino a formas más eficaces y adecuadas, por ágiles y flexibles, de los negocios jurídico-mercantiles, sin que en tales casos pierdan los aludidos actos por ello su esencial naturaleza administrativa, y en atención a ello, hay que reconocer que el recordatorio o requerimiento del pago de la obligación, expresamente reconocida y aceptada por la Sociedad actora, tanto en las cartas alu-

didas como antes, por el hecho de adherirse voluntariamente para realizar la importación a las «Instrucciones» de la cuenta combinada, no tenían por qué adoptar la estricta modalidad procesal de notificación de un acto administrativo, que, por otra parte, tampoco adoptaron los requerimientos de abono de cantidad debida como derivación de un convenio, de unas cláusulas propuestas con carácter general para los que quisieran realizar una operación de importación, cláusulas a las cuales se había adherido la empresa X. X., y no se trataba exactamente de una decisión formal de la Administración» (*Sentencia de 18 de junio de 1963. Sala 4.ª*).

## 2. *La interpretación de los actos referentes al comercio exterior.*

«El clásico conflicto entre la voluntad real y los términos de su declaración, que ha de resolverse por vía hermenéutica, aplicando análogamente las reglas enunciadas en los artículos 1.281 y 1.282 del Código civil, que obliga a atender principalmente a los actos coetáneos y posteriores, máxime en materia de comercio exterior, donde la actividad administrativa experimenta frecuentes alteraciones de la directriz inicial como consecuencia de la variabilidad de las circunstancias influyentes en el mercado y en los cambios» (*Sentencia de 3 de abril de 1963. Sala 4.ª*).

## 3. *Beneficios de las licencias de importación prorrogadas.*

«Aun sin dar valor decisivo a la manifestación que en el acta notarial hace el entonces titular de la Subsecretaría de Comercio, a cuyo tenor fué siempre criterio del Ministerio del ramo, reiteradamente aplicado, conceder a las licencias de importación prorrogadas los mismos beneficios de las licencias iniciales, salvo en los casos en que al tiempo de autorizar la prórroga se hiciera constar expresamente otra cosa distinta, es lo cierto que en el caso de autos no se señala precepto alguno que apoye la interpretación de que la concesión de la prórroga lleva aparejada la pérdida del derecho a la bonificación, pues el requisito exigido por el Instituto Español de Moneda Extranjera, de que la apertura y utilización del crédito se realizara dentro del plazo de vigencia de la licencia original, sobre no derivar de la normativa concreta que reguló la operación, resulta arbitrario al degradar una titularidad jurídica administrativa por el simple hecho de que la propia Administración haya ampliado el tiempo durante el cual había de surtir plenitud de efectos; sin que quepa aducir en contra la inexistencia de derechos subjetivos perfectos que sirvan de obstáculo a la libre actividad de aquélla en orden a la concesión o denegación del beneficio, pues en idénticas condiciones se encontraban prácticamente la mayoría de los importadores, y era, en consecuencia, inadmisibles una discriminación entre ellos, fundada en motivo no declarado previamente y ajeno por entero al condicionado de la operación importadora» (*Sentencia de 3 de abril de 1963. Sala 4.ª*).

## XII. TRANSPORTES POR CARRETERA.

1. *Los pliegos de bases como actos definitivos, a efectos de su impugnación.*

«La repetida jurisprudencia de esta misma Sala, y singularmente expuesta en la sentencia última de 1 de marzo de 1963, constantemente viene declarando que si bien el pliego de bases es un acto de mero trámite, y por ello inimpugnable en vía contencioso-administrativa, excepcionalmente puede serlo —según dice la sentencia de 15 de abril de 1958— «para que sea respetado el derecho de tráfico en los tramos comunes de líneas coincidentes, o bien para ejercitar el derecho de tanteo, como concesionario de tales líneas, como previene el artículo 12 del Reglamento», razón por la que debe ser desestimada la excepción de inadmisibilidad propuesta en este aspecto» (*Sentencia de 22 de abril de 1963*).

2. *Innecesariedad del trámite de audiencia, sustituido por el de información pública.*

«La pretendida nulidad del expediente a que este recurso se contrae, fundada en haberse incoado y tramitado contra la prohibición taxativa de la disposición transitoria 6.ª del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, que dispuso que en tanto subsistan los derechos de tanteo, que las precedentes disposiciones reconocen a los actuales titulares de servicios, no se tramitarán más peticiones de adjudicación que las coincidentes con ellos que fuesen presentadas por aquéllos; pero es lo cierto que, de existir, esta razón sólo podría ser invocada por la persona interesada y perjudicada por ella, o sea, la RENFE, que es quien sólo acreditaba en aquella fecha una posición jurídica comprendida en el precepto, y no la recurrente, que por ello no puede erigirse en defensor de los presuntos derechos de un tercero sin relación alguna con ella» (*Sentencia de 22 de abril de 1963*).

«Al ser iniciado el presente expediente bajo la vigencia del Reglamento de Ordenación de los Transportes de 9 de diciembre de 1949, en donde se confiere a los particulares interesados en la concesión el trámite de información pública, que sustituye al de audiencia invocado por el actor, y este trámite fué, desde luego, utilizado por el mismo, alegando lo que estimó conveniente en orden a sus eventuales derechos a la defensa de sus intereses, sin que asimismo quepa declarar la improcedencia del pliego de bases formulado, ni que ese servicio en cuestión implique una hijuela del propio del actor, pues la Administración no está vinculada a los dictámenes, más o menos fundados y coincidentes, que existan para apreciar la necesidad o conveniencia del servicio solicitado, que queda siempre a su razonable discreción, sin que tampoco quepa ser declarado como hijuela del que explota la empresa actora actualmente, porque no esté acreditado de una manera efectiva tal condición en las diligencias» (*Sentencia de 22 de abril de 1963*).

### 3. «Líneas de cercanías». Determinación del punto de arranque del itinerario.

«La línea cuyo otorgamiento es motivo de impugnación está clasificada «de cercanías», por tener una longitud no superior a la que se fija por el artículo 17 del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, cuya interpretación respecto al punto de arranque de los itinerarios no puede ser otra que estimar los mismos como coincidentes con la iniciación oficial del kilometraje de las respectivas carreteras, pues lo contrario sería dejar al arbitrio de los concesionarios existentes las longitudes de las nuevas líneas, con sólo variar sus propias estaciones de partida» (*Sentencia de 8 de mayo de 1963*).

## XIII. RÉGIMEN LOCAL.

### 1. Entidades municipales. Núcleos de población no constituidos en entidad local menor.

«No es compatible la tesis sustentada de la plena incapacidad posesoria de los entes, cual X. X., inferiores a los enumerados por el artículo 10 de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1956, porque si éstos se enuncian ciertamente como los tipos normales investidos de la plena atribución en cada clase, la misma Ley, en el artículo 23, detalla otros de menor personalidad, pero que indudablemente la tienen, pues que el precepto reconoce explícitamente de tales, por lo que aquí importa, a los barrios, anejos y semejantes que formen núcleo separado de edificaciones, familias y *bienes*, como acaece con San Martín de Terrese, con 344 habitantes, distante más de un kilómetro de Terrese, capitalidad municipal, con 123 habitantes, y titular San Martín en catálogo del monte número 135; estos núcleos de población pueden solicitar la constitución de entidad local menor; pero si no lo piden ni se resuelve, caso de San Martín, lo que no cabe desconocer la existencia legal que en una u otra forma siempre tienen con sus bienes; existencia en Derecho proclamada idénticamente en el capítulo V del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952, en el que el artículo 47, regla 3.<sup>a</sup>, refiere el término jurisdiccional de la entidad menor que pudiera formar el anejo o el barrio que la instituya, a los terrenos patrimonio de los vecinos y a los del propio ente, luego se reconoce la aptitud y capacidad para poseerlos con anterioridad e incluso su posible funcionamiento en Concejo abierto, en el número 2.º del artículo 47, en apartado B) del número 4.º del artículo 44; otra cosa será que la Administración del patrimonio de estos grupos inferiores, al frente de los que permite el artículo 70 de la Ley se ponga un alcalde de barrio, la lleve, al igual que la representación, al Ayuntamiento, si normas tradicionales o consuetudinarias no se la reservan a la Comunidad vecinal del anejo; pero eso no empece a la pertenencia de los bienes al núcleo de población a que en concreto se en-

cuentran adscritos, según estaba aquí en Catálogo el monte 135, y continúan sus disfrutes a X. X.; criterio también informante de los artículos 21 y 22 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962, de ulterior promulgación, por lo que la pretensión de la demanda de negar en absoluto al nombrado anejo su personalidad de derecho contra la realidad jurídica no puede prevalecer» (*Sentencia de 27 de abril de 1963. Sala 4.ª*).

2. *Competencia municipal. Actividad de gestión urbanística relacionada con una explotación minera.*

«En este planteamiento litigioso se señala como tema decisivo fundamental el relativo a la ponderación de las competencias administrativas enfrentadas, atendidos sus objetivos específicos, esto es, la del Ayuntamiento recurrente, referida a la gestión urbanística que se proyecta sobre el ensanche de población, al amparo del artículo 101, apartado a), de la Ley de Régimen Local, y la que en materia de suspensión de trabajos de explotación de una mina o de un establecimiento de beneficio atribuyan los artículos 65 de la Ley de Minas y 183 del Reglamento general para el Régimen de la Minería a las autoridades y organismos de este ramo, puesto que de la delimitación de facultades y determinación de fines ha de surgir la evidencia respecto a la corrección e incorrección jurídica con que el Gobernador civil utilizó en este caso su potestad suspensiva, arregladamente a los artículos 362 y 364 de la precitada Ley de Régimen Local y 36 del Decreto de 10 de octubre de 1958, y en definitiva, la conclusión de ser o no conforme a Derecho la Resolución ministerial combatida.

La actividad de gestión urbanística, inscrita entre los fines propios de la competencia municipal, requiere para su cabal ejercicio la pauta de un plan o proyecto de ordenación, sea de reforma interior o de extensión, según que afecte al casco urbano o a terrenos edificables exteriores al mismo, desarrollado en la correspondiente Ordenanza, y es lo cierto que el Ayuntamiento de ..., al autorizar con fecha 5 de marzo de 1960 al concesionario de la mina de cuarzo X. X. la construcción de un lavadero de mineral en paraje bastante alejado del casco urbano, no aludió a ninguna norma urbanística entonces vigente que condicionara el otorgamiento de la licencia, contraída a la percepción de la oportuna tasa, expresando sólo que el lugar en que iba a emplazarse era «lindante con la Ciudad-Jardín, en la que *es posible* que el incremento de la construcción choque, en un futuro próximo, con la instalación de que se trata», y que las obras habrían de ajustarse al proyecto presentado en el Ayuntamiento y en la Jefatura de Puertos de H., organismo que aprobó, efectivamente, el acta y plazo de replanteo, al igual que lo hizo la Jefatura del Distrito Minero, en cuya virtud el acuerdo municipal de 6 de julio de 1961, que dejó sin efecto la licencia concedida, alegando que las mencionadas obras no se acomodaban al proyecto aprobado, carece de justificación, amparada en una competencia privativa que haya de prevalecer sobre la atribución a los organismos de la Administración del Estado que antes se mencionan, máxime cuando no se aduce un plan

o proyecto de ordenación aprobado, sino que invocan meras previsiones para la expansión futura del núcleo urbano de que se trata.

Frente a tan discutible asunción de competencia se alza la categóricamente declarada en el artículo 65 de la Ley de Minas, a cuyo tenor ninguna autoridad administrativa distinta del Ministerio de Industria podrá suspender los trabajos de explotación de una mina o de un establecimiento de beneficio, concordante con el artículo 183 del Reglamento general para el Régimen de Minería, que en casos de urgencia en que peligre la seguridad de las personas, la integridad de la superficie, la conservación del criadero o de las instalaciones o en que los de intrusión o labores fuera de la concesión, faculta a la Jefatura de Minas para suspender provisionalmente los trabajos, dando cuenta a la Superioridad, que confirmará o levantará la suspensión, sin que sea lícito alegar en este caso que la paralización y demolición de las obras del lavadero de arenas acordado por el Ayuntamiento de .... no invade la competencia del Ramo de Minería, ya que no afecta a las labores mineras ni a los trabajos de explotación de la mina X. X., por ser notorio que en dicho concepto es necesario incluir los servicios e instalaciones imprescindibles y autorizado por el Gobernador civil, a tenor del artículo 214 del Reglamento de Policía Minera, como aquí lo fué por el de H., a virtud de Decreto fecha 1 de julio de 1960.

Por otra parte, que, de conformidad a los artículos 362 y 364 de la Ley de Régimen Local y 36 del Decreto de 10 de octubre de 1958, los Gobernadores civiles se hallan facultados para suspender los acuerdos de las Corporaciones locales recaídos en asuntos que, según las Leyes, sean de su competencia, de donde se deduce que si don Y. Y. obraba autorizado por el de H., que hubo de aprobar el proyecto de instalación del lavadero mineral, a propuesta de la Jefatura del Distrito Minero, resulta inadmisibles la actuación del Ayuntamiento de ..., que no se atuvo a lo mandado en los artículos 50 y 51 de la Ley de Conflictos jurisdiccionales, y, por el contrario, jurídicamente correcta la de la autoridad gubernativa provincial, que no incidió, por ende, en ninguna forma de infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder que se aduce con manifiesta impropiedad por la Corporación actora» (*Sentencia de 7 de junio de 1963. Sala 4.ª*).

### 3. *Procedimiento ejecutivo para el cobro de rentas de bienes de propios.*

«Resulta equivocada la tesis de que la anualidad del aprovechamiento de la caza no puede cobrarse en vía ejecutiva por no estarse ante exacciones municipales únicas a que alude el artículo 742 de la Ley de Régimen Local, ni ser de aplicación el Estatuto de la Recaudación por su artículo 2.º, y sí solamente el Reglamento de Haciendas Locales para la cobranza de sus recursos económicos; porque, en efecto, establecido en la Ley de Régimen Local, texto de 24 de junio de 1955, en el artículo 180, que el patrimonio de las entidades municipales lo constituye el conjunto de bienes, derechos y acciones de cuyos bienes los patrimonia-

les son propios o comunales, según el artículo 183; en el artículo 429, que la Hacienda de los Municipios estará constituida, primero, por los productos de su patrimonio, relacionado a continuación; el rendimiento de servicios, los auxilios y donativos y las exacciones municipales, y el artículo 431, que son ingresos municipales los productos de toda índole del patrimonio municipal, integrado por aquellos bienes propios y comunales; y dispuesto a su vez en el artículo 1.º del Reglamento de Haciendas Locales, de 4 de agosto de 1952, que la Hacienda de los Municipios estará constituida, primero, por las rentas, productos e intereses de los bienes muebles, inmuebles, derechos reales y demás componentes del patrimonio municipal; segundo, por los productos de los aprovechamientos de bienes comunales distribuidos a título oneroso, es patente que la renta o anualidad que don X. X., como adjudicatario en subasta de la caza del monte 9, debe abonar al Ayuntamiento de Y. Y. forma parte de la Hacienda municipal de éste, como producción de un bien patrimonial de propios —y lo mismo si fuera comunal—, calificada también de haber de la Hacienda local en el artículo 658 de la propia Ley. Ahora bien, el artículo 737 de ésta dispone que los procedimientos para la cobranza de todos los recursos y créditos liquidados a favor de las Haciendas locales serán sólo administrativos, y que la ejecutarán los agentes en la forma que la Ley y los Reglamentos determinan, por lo que el precepto no permite distingo alguno sobre la procedencia de tales recursos para someter el cobro del de la caza de que se trata, cifrado, en concreto, a los Tribunales, como pretende el recurrente, ni a otras normas; y, en fin, el artículo 262 del Reglamento de Haciendas Locales prescribe, ya se apuntó, que al terminar el período voluntario de realizar los ingresos directos y diligenciado el apremio, el procedimiento ejecutivo habrá de seguirse con arreglo al Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948, al que remite igualmente la regla 9.ª del artículo 270 para el supuesto de cobranza por recibo; luego la aplicación de dichos procedimientos y Estatuto se hallan previstos de modo bien explícito en los artículos acabados de citar, contra lo argumentado por el actor respecto a su inaplicabilidad, atendido al artículo 2.º de aquél y al 742 de la Ley, superados enteramente para el evento de autos por los otros observables y que muestran la acomodación a Derecho en este aspecto de la cobranza que acordó la Corporación local expresada, y aquí no debe ya silenciarse la sinrazón con que en los escritos de alegaciones el recurrente aduce que «el uso por el Ayuntamiento de X. X. del procedimiento de apremio —potestad administrativa— para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico constituye desviación de poder», en base de lo cual ha podido sustanciarse esta apelación, pues ya se deja razonado cómo precisamente ese ordenamiento autoriza para servirse del apremio, y hasta viene a imponerle el artículo 659 de la Ley de Régimen Local como medio de conferir efectividad a su prohibición a las entidades locales de conceder exenciones, perdón, rebajas, moratorias o emplazamientos para el pago de los recursos provinciales o municipales, o de los créditos liquidados a su favor» (*Sentencia de 18 de marzo de 1963. Sala 4.ª*).

#### 4. Calificación de bienes de los Municipios.

«El local que fué arrendado por el señor X. tenía la calificación de bien de propios del Municipio, porque, según resulta del expediente, estuvo primero cedido para el archivo del Colegio Notarial, y después fué arrendado, previa subasta, al recurrente por escritura pública, para su industria de compraventa de aceite.

El Ayuntamiento, sin instruir el expediente necesario para ello, pretende que el local tiene la consideración de bien de dominio público, porque como tal se inscribió en el inventario de bienes municipales, aprobado en 8 de mayo de 1961, o sea, un día antes del acuerdo del Alcalde ordenando el desalojo del cuarto y local arrendados, sin que el certificado de dicho inventario aparezca, sino que fué calificado como bien de dominio público, pero sin expresar cuál fuera ese servicio, como ordena el artículo 19, letra k), del Reglamento, y como lo cierto es que, según aparece del mismo expediente, no consta que en ningún momento el referido local tuviera la característica de afectación a un servicio, requisito necesario para que se pudiera considerar parte del dominio público municipal, es claro que era un bien patrimonial sometido a un régimen de Derecho privado, y que el Ayuntamiento no podía acordar el desahucio administrativo, y si entendía que el contrato de arrendamiento estaba extinguido, pudo acudir a la jurisdicción ordinaria, fundándose en esa extinción, o en necesitarlo para algún servicio público, si al mismo lo pensaba destinar, sin tener que justificar esa necesidad, conforme al artículo 76 de la Ley de Arrendamientos Urbanos; y si por razón de las obras a efectuar en el paseo de Echegaray y Caballero era necesaria la ocupación del local, caso de que el arrendamiento estuviera vigente, pudo acudir a la expropiación de ese derecho, según el citado artículo 123 del Reglamento, pero lo que no pudo es ordenar un desalojo, en casos en que no está autorizado el desahucio administrativo, ni proceder a la privación del derecho de arrendamiento, regulado por el Derecho civil, sin expropiarlo.

Por ser dictado con absoluta incompetencia, y con infracción de los preceptos reguladores del cambio de calificación de los bienes municipales, prescindiendo en absoluto del procedimiento establecido para ello, el acuerdo municipal es nulo, conforme a lo dispuesto en los artículos 47 y siguiente de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 y debe declararse así» (*Sentencia de 25 de abril de 1963*).

#### 5. Licencias municipales en materia urbanística.

«En relación con la Ley del Suelo, conviene significar cómo la suspensión por un año de otorgamiento de licencias a que se refiere el artículo 22 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, es para las de parcelación de terrenos y edificación en sectores comprendidos en los perímetros al efecto determinados, tal como en el artículo se establece, pero no es posible extender la excepcionalidad limitativa que tal artículo supone más allá de su precisión expresiva, y en tal sentido no cabe hacerlo,

tal como dice el *Boletín Oficial de la Provincia* en el anuncio correspondiente, o tal como el acuerdo municipal lo concibió, aplicándole a la «reforma» concepto de incluido en la *edificación*, cuyo sentido y acción de edificar son claros, ni en el de la parcelación de terrenos, únicos a que el artículo 22 citado se extiende en su número 1, en la relación con el número 3; y sin que a la obra proyectada—independientemente del destino funcional posterior del edificio, que no se enjuicia— quepa darle objetivamente trascendencia superior a la que su pequeña operatoria refleja» (*Sentencia de 17 de junio de 1963. Sala 4.<sup>a</sup>*).

#### 6. *Licencia municipal.*

«La Comisión Municipal Permanente del referido Ayuntamiento, afectado por el Plan general de Ordenación urbanística y comarcal de X., concedió con fecha 10 de julio de 1959, a la empresa apelada licencia definitiva, que ratificaba otra provisional anterior, para llevar a cabo diversas obras dentro del recinto de su fábrica de ..., y entre ellas la construcción de un pabellón con dos naves industriales de 21 y 31,50 metros de luz por 200 de longitud, no obstante lo cual, el 11 de septiembre siguiente, y cumpliendo instrucciones de la Comisión ejecutiva de la entidad administrativa H. H., la Corporación modificó su anterior acuerdo en el sentido de que había de entenderse otorgada la licencia en precario y asumiendo la peticionaria la obligación de derribar lo construido sin derecho a indemnización cuando lo exigiere el Ayuntamiento o el organismo urbanístico referidos, que se inscribiría como carga real en el Registro de la Propiedad de ...; y que tal acuerdo modificativo es el concretamente impugnado, enfrentándose, con respecto al mismo, la tesis de la Sociedad citada, que estima haber adquirido un derecho administrativo perfecto e irrevocable, y la del representante de la Administración, a cuyo criterio la concesión incondicionada era radicalmente nula, por no haberla aprobado previamente la entidad superior a la que está encomendado el desarrollo del Plan urbanístico aludido.

Conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, de la que son manifestación concreta sus sentencias de 13 de febrero y 5 de marzo de 1959, 12 de mayo de 1960 y 20 de mayo de 1961, el otorgamiento de una licencia municipal hecho con sujeción a las Ordenanzas y sin contravenir las disposiciones de carácter general prevalentes, engendra una situación a favor del titular que no puede alterarse ni desconocerse por la Corporación que la expidió, a virtud del principio de irrevocabilidad de los actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos que enuncia el artículo 369 de la Ley de Régimen Local, dejando a salvo los casos en que proceda su anulación o revocación, con resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaron, a tenor del artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; y como además la competencia básica para conceder licencias de obras corresponde a la Comisión Municipal Permanente, según los artículos 101, apartado a), y 122, apartado f), de la mencionada Ley, y 166 de la del Suelo, es visto que el acuerdo emitido el 11 de septiembre de 1959 por el Ayuntamiento de X. X., imponiendo a la licencia definitiva expedida a favor de la Sociedad

Española de Construcciones Z. Z. condiciones más onerosas que las normales que figuraban en el precedente de 10 de julio del propio año, ha de estimarse en principio jurídicamente irregular, a no ser que el acto de concesión estuviera viciado de nulidad por infracción patente de normas legales aplicables.

El artículo 361 de la Ley de Régimen Local establece que los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales serán inmediatamente ejecutivos cuando no requieran aprobación o autorización gubernativa, de cuyo precepto se infiere que el acuerdo municipal de 10 de julio de 1959, que concedió licencia definitiva de edificación a favor de Sociedad Española de Construcciones Z. Z., no puede estimarse nulo *in radice*, conforme al artículo 4.º del Código civil, por haber sido adoptado antes de que la Corporación conociese el informe emitido por la Comisión ejecutiva del Gran Bilbao, ya que la falta de tal requisito no afectaba a la validez intrínseca del acto, sino sólo a su aptitud para producir los efectos jurídicos a que tiende, integrando, en consecuencia, un motivo de anulabilidad, que pudo servir de base para declararlo lesivo e impugnarlo jurisdiccionalmente la propia Corporación, según indica el artículo 391 de la Ley precitada.

La Ley de 1 de marzo de 1946, sobre Ordenación Urbanística y Comarcal de X., reconoce y declara en su artículo 9.º la competencia de los Ayuntamientos afectados por el Plan para ejecutar los proyectos parciales dentro de sus jurisdicciones respectivas, lo que implica la facultad de expedir licencias de obras de carácter privado que no impidan o dificulten la realización de aquél, y cuando se trate de usos o aprovechamientos temporales, el artículo 14, párrafo 2, del mismo ordenamiento les niega la facultad de autorizarlos sin que lo apruebe la Comisión ejecutiva del Gran Bilbao, entendiéndose otorgada tal aprobación superior si transcurren diez días desde que se reciba la comunicación del acuerdo municipal, sin que formule oposición, adoptando así el sistema administrativo positivo para el cumplimiento del trámite aprobatorio por el organismo urbanístico, necesario para la plena eficacia del acuerdo municipal.

A tenor de los datos cronológicos que suministrara el expediente administrativo, en fechas 27 y 30 de junio de 1959 se acordó y efectuó, respectivamente, por la Alcaldía la remesa de un ejemplar duplicado del proyecto a la entidad administrativa H. H., sin que la misma contestase hasta el 3 de agosto del último año, en que pidió informe detallado sobre la construcción proyectada, ni resolviera hasta el 3 de septiembre siguiente en los términos reflejados en el acuerdo municipal de 11 del propio mes, esto es, que podía concederse el permiso con carácter de precario y asumiendo la obligación de derribo inmediato en caso de requerimiento; circunstancias reveladoras de que, si bien no existe constancia de la fecha en que el proyecto consultado fué recibido, había transcurrido con exceso el término legal para que la autorización gubernativa se entendiera otorgada por silencio administrativo, y así pudo rectamente entenderlo la entidad titular de la licencia, sin que quepa exigirle la justificación de este extremo fáctico, que incumbía, en todo caso,

a la Administración demandante, pues no ha de sufrir aquélla las consecuencias de una defectuosa o tardía articulación, conjeturas acerca del arranque y cómputo del plazo del derecho que le garantiza su titularidad administrativa» (*Sentencia de 20 de marzo de 1963. Sala 4.ª*).

#### XIV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

##### 1. *Eficacia de las peticiones que adolecen de defectos.*

«La certificación que obra al anexo número 43, documento número 2, claramente expresa que lo rechazado y devuelto fué un proyecto que se acompañaba a la petición, al observarse que adolecía de ciertos requisitos, si se quieren esenciales, para la concesión, pero sin resolver, se devolvió para posterior subsanación; la petición quedó viva y actuante, a efectos de acreditar prioridad en la presentación, que de no subsanar el defecto, hubiere impedido la concesión, cosa muy distinta, ya que al otorgar el permiso Obras Públicas revalidó con plena eficacia la prioridad de la única solicitud, que fué la de 13 de diciembre de 1963, conectada con posteriores escritos subsanadores, doctrina ésta que tiene un soporte legal firme como es el artículo 9.º, en relación con el 70, de la Ley de Procedimiento Administrativo, y es conforme con la general normativa reglamentaria en ese procedimiento que ha trascendido en ciertos límites incluso a la jurisdicción contencioso-administrativa, que concede eficacia procesal a escritos iniciales defectuosos, o sin acompañar documento legible, si en cierto término se subsana, y que con más amplitud ha de entenderse y aplicarse en el procedimiento administrativo, lo que abona la desestimación de esta alegación» (*Sentencia de 3 de julio de 1963. Sala 3.ª*).

«La omisión de la audiencia a la Federación de Cajas de Ahorro para la autorización de apertura de una sucursal de una Caja Municipal, implica un defecto sustancial de procedimiento, que lo vicia de nulidad, no sólo por tratarse de un trámite preceptivo, sino porque aun cuando la Administración pueda adoptar dentro de sus facultades discrecionales la resolución que aprecie más justa, es en tales materias en las que la aportación de los informes y audiencias establecidos en la Ley son de más imperioso cumplimiento, ya que no están sólo establecidas en beneficio de los administrados, sino también de la propia Administración, que en el ejercicio de sus facultades habrá de contar con la aportación de los necesarios antecedentes y elementos de juicio para la resolución más justa y acertada. En su consecuencia, la omisión indicada vicia de nulidad todas las actuaciones del expediente gubernativo a partir de la Resolución de la Dirección General de Banca, Bolsa e Inversiones de 10 de septiembre de 1961, incluida dicha Resolución, y la Orden ministerial impugnada, y es por ello obligado reponer dicho expediente al momento anterior al acuerdo de la Dirección General, para que sea oída la Junta Consultiva de las Cajas Generales de Ahorro u organismo que las sustituya» (*Sentencia de 17 de junio de 1963. Sala 3.ª*).

## 2. Recursos administrativos.

### A) Plazo de interposición por terceros interesados.

«Como los recurrentes tenían la condición de terceros interesados o afectados por la resolución y no la de promotores directos del expediente, el plazo no podía correr a partir de la fecha de la notificación, ya que ésta no existía, sino que era obligado contarlo desde el momento en que aquéllos tuvieron noticia del acuerdo de concesión de la licencia; tesis que si es indiscutible por lo que se refiere al régimen del recurso, no puede aceptarse en lo que concierne a la computación del término, pues conforme a los artículos 23, 59, 79 y 91 de la Ley de Procedimiento administrativo, los plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del cómputo de que se trata, las notificaciones defectuosas surtirán efecto cuando los destinatarios hagan manifestación expresa en tal sentido, y la audiencia de los interesados es también preceptiva respecto de los terceros que comparezcan invocando tal condición, en cuya virtud no cabe pretender que el término se cuente desde que las Compañías recurrentes tuvieron noticia extraoficial de la concesión de la licencia, sino que habiendo comparecido en solicitud de que se les diera vista del expediente, trámite que les fué denegado por Orden del Ministerio de Comercio de 13 de abril de 1958, notificada seis días más tarde, sería en todo caso desde la fecha de dicha notificación cuando comienza a correr el plazo de quince días, que no había, en consecuencia, expirado cuando en 1 de mayo siguiente se interpuso el recurso de referencia» (*Sentencia de 30 de abril de 1963. Sala 4.ª*).

### B) Legitimación. No lo están las representaciones diplomáticas para interponerlos en nombre de sus nacionales.

«No cabe admitir como correcta la formalización del recurso de alzada en que en 23 de marzo de 1960 pretendió llevar a cabo la Embajada de Bélgica, pues ni el medio especialísimo de comunicación diplomática denominado «nota verbal» es vehículo instrumental adecuado para un recurso administrativo jerárquico, ni la en este caso cursada reunía las condiciones y cumplía los requisitos procedimentales exigibles, siendo por ello inoperante, pues aunque el Ministerio de Comercio, movido sin duda por razones de cortesía internacional, concebida con notoria latitud, admitió indebidamente a trámite la mencionada petición, configurando en principio como recurso de alzada lo que era en definitiva mera gestión diplomática transmisora del ruego de benévola consideración de la *solicitud de recurso introducida por la firma belga*, siendo así que no se había presentado ninguna, es lo cierto que tal complacencia inicial no puede crear derecho en materia afectante al orden público, cual es la de cumplimiento de las formalidades rituarías que pautan la actividad de la Administración.

Además, que entre las prerrogativas de los Jefes de las misiones di-

plomáticas no figura la de asumir directamente la representación individual de sus connacionales ante los organismos administrativos o jurisdiccionales del país en que estén acreditados a los que compete tramitar y resolver las reclamaciones sobre efectividad de derechos privados que aquéllos deduzcan, ni menos la de promover o impulsar de modo informal procedimientos sujetos a formalidades que constituyen presupuestos esenciales de validez y producción de efectos jurídicos; sin que resulte, por ende, adecuada la invocación que se hace en este caso del artículo 10 del Convenio internacional sobre derechos civiles suscrito el 19 de marzo de 1870 entre España y Bélgica, y que se halla vigente, a cuyo tenor las representaciones diplomáticas respectivas pueden dirigirse a las autoridades contra cualquier abuso de que se quejaren sus compatriotas, y recurrir al Gobierno del Estado en que residan, pues aquí el verbo *recurrir* no viene empleado en su estricta acepción forense, sino con el significado extenso de acogerse a la intervención eventualmente reparadora, y en todo caso extraprocesal, del Poder soberano al que está sometida la relación jurídica que se actúa» (*Sentencia de 4 de mayo de 1963*).

C) *Recurso de reposición en materia de contrabando y defraudación.*

«Por lo que se refiere a la procedencia o no del recurso de reposición contra la resolución del Tribunal Superior, es forzoso atenerse a lo dispuesto en la vigente Ley de Contrabando y Defraudación, en la que no aparece en ningún precepto la posibilidad de plantear y resolver el referido recurso, y sin que, por otra parte, quepa fundar la pretensión que se deduce en la Ley de Procedimiento administrativo, que no es supletoria de aquélla, y que, por otra parte, atribuye tal carácter a las normas reglamentarias del procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, las cuales no configuran el recurso de reposición en la materia específica a que la cuestión controvertida se refiere, y es de notar que precisamente la referida Ley de Procedimiento administrativo deja vigente en su disposición final 3.ª la aludida reglamentación, ya que, por otra parte, la vigente Ley de lo Contencioso-administrativo repetida, ni la reguladora de esta jurisdicción, pese a ser ambas de fecha posterior a la aludida de Contrabando y Defraudación, autorizan a que por aquellos Tribunales se resuelvan esta clase de recursos» (*Sentencia de 23 de abril de 1963. Sala 3.ª*).

D) *Recursos de reposición contra un mismo acto por dos interesados.*

«La cuestión que por su naturaleza y aun de oficio debe examinar el Tribunal es la planteada por la existencia de dos recursos de reposición, el primero deducido por don X. X. contra el acuerdo originario del Ayuntamiento de ..., de 17 de octubre de 1959, otorgando la autorización solicitada por don H. H., recurso que fué estimado por el segundo acuerdo municipal de 23 de diciembre de 1959, denegatorio de la ins-

talación industrial antes aprobada; y el postrero, el interpuesto por don X. X. contra la anterior resolución municipal, que fué desestimado tácitamente y dió margen para el comienzo de las presentes actuaciones; y si bien a primera vista pudiera parecer que dicha dualidad pugna con lo establecido en el artículo 377 de la Ley de Régimen Local, en relación con el 126 de la de Procedimiento administrativo, un cuidadoso análisis de las circunstancias concurrentes en el caso de autos revela que el supuesto producido no es el contemplado por el legislador en aquellos preceptos, sino que, por el contrario, cuando la reposición estimada procede de distinta persona que la que por interés jurídico antagónico promueve la segunda, entre ambas se da la compatibilidad procesal precisa para no frustrar el claro propósito del legislador de colocar al alcance de los administrados, al final de las actuaciones gubernativas en las que hubieran sido partes, un eventual remedio de índole prejurisdiccional, que pueda permitir la corrección o reafirmación del criterio oficial expresado en una sola ocasión» (*Sentencia de 7 de mayo de 1963. Sala 4.ª*).

## XV. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

### 1. *Facultades de los Gobernadores civiles.*

«El Decreto de 10 de octubre de 1958, que regula el Estatuto de los Gobernadores civiles, concede a éstos en su artículo 23 la facultad de sancionar los actos que atenten contra la moral o la disciplina de las costumbres, y el siguiente artículo determina que las sanciones impuestas en aplicación de la anterior sean excluidas de la Ley de Procedimiento administrativo y se regirán por las normas referentes a la materia de orden público, y la Ley en esta materia vigente no era la de 30 de julio de 1959, sino la de igual fecha de 1957, que únicamente dispone en sus artículos 18 y 24 los recursos que caben contra las sanciones, sin establecer normas de procedimiento, y el citado Decreto del Estatuto de Gobernadores lo único que dice es que la sanción se imponga previo expediente, es decir, con una investigación previa encaminada a averiguar la de los hechos, y aunque en este litigio no se han unido los antecedentes del acuerdo gubernativo, que pudo pedir la recurrente que se aportara, conforme al artículo 70 de la Ley, que existieron esos antecedentes se deduce del mismo escrito del Gobernador, que se refiere a la información practicada, y el de la Jefatura de Policía de 12 de agosto de 1961, que se refiere a un escrito suyo de 17 de mayo del mismo año, anterior al acuerdo gubernativo de 7 de julio siguiente, por lo que no se dan defectos esenciales de forma que pudieran motivar la nulidad del acuerdo» (*Sentencia de 11 de mayo de 1963*).

### 2. *La falta de obediencia y respeto de los Alcaldes a los Gobernadores.*

«El artículo 260, apartado i), de la Ley de Régimen Local atribuye a los Gobernadores civiles la facultad de sancionar con multas de hasta

10.000 pesetas las faltas de obediencia y respeto a su autoridad, así como las que en el ejercicio de sus cargos cometan los funcionarios dependientes de la misma, concepto éste en el que han de reputarse genéricamente incluidos los Alcaldes cuando actúan como delegados del Gobierno en el término municipal para hacer que se cumplan las Leyes y disposiciones gubernativas y cuidar de que se presten con exactitud los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en los artículos 117, apartados a) y c), y 118 del precitado ordenamiento; sin que el precepto sancionador específico que contiene el artículo 419 del mismo sea aplicable a los casos de irrespetuosidad o negativa al cumplimiento de una orden, pues, como su texto claramente indica, se contrae de modo exclusivo a la falta de celo en el cumplimiento de sus deberes en que incurren los Presidentes de las Corporaciones locales cuando ejercen funciones delegadas, matizando con el tope máximo más reducido de 5.000 pesetas de multa la menor importación del acto u omisión infraccionales.

La fijación del edicto que previenen los artículos 205 de la Ley Hipotecaria y 298 de su Reglamento en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde radica la finca constituye un requisito esencial tendente a que las inscripciones de inmatriculación se practiquen de acuerdo con el principio de publicidad, que es uno de los básicos de la institución del Registro de la Propiedad, y, en consecuencia, su cumplimiento por parte de la Autoridad municipal supone la obligada colaboración en un servicio público estatal, cuya finalidad consiste en hacer efectivo en determinado aspecto el ordenamiento jurídico inmobiliario, esto es, la realización del Derecho; por lo que tal colaboración no puede ser rehusada ni aún a pretexto de que a la Corporación asisten titularidades dominicales que pudieran resultar afectadas por la inscripción pretendida, pues si así acontece puede y debe utilizar la facultad que al Ayuntamiento confiere el artículo 121, apartado j), de la Ley de Régimen Local, ejercitando las acciones civiles o administrativas adecuadas a su defensa, en vez de acudir a una vía de hecho contraria a la letra y al espíritu de la normativa que pauta su competencia y legitima su actividad.

Ninguna duda cabe abrigar, a la vista de lo actuado, respecto a la realidad de la infracción sancionada disciplinariamente, tanto en el aspecto de desobediencia, manifestada en la negativa rotunda a cumplir la orden superior válida y obligatoria, como en el de falta de respeto, resultando del empleo de frases que ponen en duda la rectitud de intención al cursar aquélla y denuncian el abuso de facultades gubernativas que se ejercieron correctamente; sin que pueda disculpar la primera el hecho de estar pendiente el recurso de alzada ante el Ministerio contra la providencia de suspensión dictada por el Gobernador civil de X., en relación con el acuerdo del Ayuntamiento de ..., puesto que el recurso expresado no impedía la ejecución y se trata además de acto administrativo distinto del que aquí se fiscaliza; ni quepa cohonestar la segunda con la ausencia de intencionalidad, ya que las frases del escrito dirigido el 7 de abril de 1961 por la autoridad local a la provincial son evidentemente irrespetuosas, así por sus modalidades expresivas como por el propósito de suscitar un enfrentamiento de atribuciones, desprovisto lo mismo de

base legal que del comedimiento exigible en las relaciones jerárquicas» (Sentencia de 19 de junio de 1963. Sala 4.<sup>a</sup>).

### 3. Procedimiento para sancionar los actos contrarios al orden público.

«Aduciendo la parte recurrente supuesta infracción de normas en la tramitación del expediente que ha dado lugar a la sanción gubernativa de que se recurre, interesa, ante todo, dejar puntualizado que ni en el articulado ni en la Exposición de Motivos de la vigente Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 se exige declaración del inculpado, ni menos que se le formule pliego de cargos para su defensa, lo que en esta Ley queda al criterio informativo y debida comprobación, según mejor estimen en cada caso las autoridades llamadas a velar por el orden público, sin que ello quiera decir, no obstante, que se puedan mantener situaciones arbitrarias, pues en la Ley dicha está perfectamente prevista la delimitación de dichas facultades sancionadoras, así como el calibre y extensión de las infracciones que define o determina. Todo ello aparte de que el propio recurso de doble carácter de súplica y alzada, que oportunamente ha podido utilizar y ha utilizado el sancionado, constituyen la mejor prueba de que no ha estado éste indefenso en el expediente administrativo.

Una vez descartado lo anterior, la cuestión de fondo planteada en esta *litis* tiene tan sólo el marco reducido de la mera aplicación de la Ley de Orden Público, en cuanto a las facultades gubernativas de sanción, especialmente conferidas por ésta a quienes ejercen autoridad, para rápido y adecuado remedio de los actos atentatorios a aquél. Facultades naturalmente ejercitadas con elementos de tutela necesariamente amplios y lógicamente proporcionados al bien grande de la paz ciudadana, que es su objeto, como base esencialísima de todo normal sosiego de actividades y como medio el más adecuado para sus subordinados, así los individuos como las colectividades que éstos forman con arreglo a la Ley, pueden ejercitar a su vez todos y cada uno de sus derechos respectivos, mas no bajo coacciones o influencias extrañas, sino con entera libertad de exposición, que, naturalmente, no está reñida, antes bien amparada, por el procedimiento legal adecuado de canalización de su ejercicio ante la propia jurisdicción, para cada caso establecida, para atenderlos y resolverlos, según corresponda» (Sentencias de 5 de abril, 10 y 20 de mayo de 1963).

### 4. Valor de las actas de inspección.

«La presunción de certeza de las actas de la Inspección puede valer en la discusión de que se trata; porque tal presunción —meramente *iuris tantum* y no *iuris et de iure*— tendría eficacia respecto a la existencia de hechos, situaciones o acontecimientos que el acta recoge, pero no alcanza a la calificación jurídica de tales circunstancias, lo cual es tarea encomendada a los órganos decisorios, y en la que las actuaciones de la

Inspección no pueden reflejar sino una opinión o propuesta» (*Sentencia de 3 de mayo de 1963. Sala 4.<sup>a</sup>*).

5. *No se puede atribuir mala fe al adquirente de efectos que exija la prueba de su legal origen.*

«A la vista de las circunstancias que han concurrido en la operación de autos, se observa que la importación no se ha verificado por los recurrentes, sino por otra persona que no ha podido identificarse, pero que ha sido indicada por quien compró los géneros con todos los elementos que han estado a su alcance, como son la factura y certificado de subasta, siquiera, por no ser un proveedor habitual, no le ha sido posible suministrar más detalles que pudieran haber llevado al conocimiento de aquélla. Y no es pertinente, sin incurrir en excesiva apreciación de culpabilidad, atribuir mala fe a quien adquiere efectos mediante la exigencia de los requisitos que prueban su legal origen, aunque luego resulte falso un elemento documental, en principio bastante, y el cual extremo de inexactitud no podía *a priori* suponerse» (*Sentencia de 4 de julio de 1963. Sala 3.<sup>a</sup>*).

## XVI. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

### 1. *Plazo de interposición del recurso.*

«Reciente y reiterada jurisprudencia ha sentado la doctrina de que el cómputo del plazo para interponer el recurso es el de dos meses, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.º del Código civil, cuyo precepto es de validez general para todo el orden jurídico, sin que sea posible acudir ni a las normas de la Ley de Procedimiento administrativo, por ser éste un proceso de carácter jurisdiccional, ni tampoco a las de la Ley de Enjuiciamiento civil, que sólo tienen carácter supletorio, puesto que en esta materia nada hay que suplir, por tratarse de un término de decadencia del derecho a controlar jurisdiccionalmente un acto administrativo, sin que la denominación de recurso a esta primera instancia jurisdiccional pueda oscurecer esta noción, y sin que el término, por consiguiente, aparezca dictado por razones «procesales», sino de Derecho material, del mismo modo que los de prescripción de derechos y acciones regulados por el Derecho sustantivo» (*Sentencia de 22 de mayo de 1963. Sala 3.<sup>a</sup>*).

«Es de acoger la inadmisibilidad propuesta por el Abogado del Estado en debida aplicación del apartado f) del artículo 82 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, del 27 de diciembre de 1956, pues al haber sido publicada la Orden recurrida de 4 de octubre de 1959 en el *Boletín Oficial del Estado* de fecha 30 de noviembre siguiente, y estar interpuesto el presente recurso contencioso-administrativo en 30 de enero de 1960, resulta que entre estas fechas han transcurrido sesenta y un días, contados desde el siguiente a aquella publicación, por lo que el

recurso fué presentado extemporáneamente, ya que el plazo de dos meses para iniciarlo, a que se refiere el artículo 58 de la citada Ley jurisdiccional, se había excedido en una fecha, dado que terminaba el 29 del citado mes de enero, puesto que, según el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento civil, «los términos señalados por meses se contarán por meses naturales, sin excluir los días inhábiles», y a tenor del artículo 7.º del Código civil, los meses deben entenderse como de treinta días, preceptos perfectamente armonizables, entendiéndose dichos meses naturales conteniendo los días indicados, por lo que no puede ponerse en duda que este recurso contencioso-administrativo ha sido presentado fuera del plazo establecido legalmente» (*Sentencia de 5 de junio de 1963. Sala 5.ª*).

## 2. *Legitimación. Carácter del interés legitimador.*

«El artículo 28 de la Ley de lo Contencioso exige, para que se dé tal legitimación activa, que el interés sea directo, es decir, el que en la doctrina se llama legítimo y protegible, por tanto, por el ordenamiento jurídico, por ser lo suficientemente cualificado respecto a la resolución administrativa que se impugna, y cuya posible ilegalidad pueda representar un positivo y cierto perjuicio para aquel interés, requisitos que, indudablemente, no concurren en el caso de autos, porque no es posible derivarlos de una situación que incluso su titularidad *de facto* fué voluntariamente abandonada por el actor, para que fuese ejercitada por otra entidad con la que pasó a tener relaciones de subordinación» (*Sentencia de 14 de mayo de 1963. Sala 3.ª*).

## 3. *Prelación en el examen de las alegaciones formuladas.*

«Cuando tienen diferente alcance procesal las contrapropuestas alegaciones formuladas por las partes, se impone escalonar condicionadamente su examen, siguiendo el orden tradicionalmente establecido por la doctrina, antes y después de la aplicación de la actual Ley jurisdiccional, es decir, examinar en primer término las alegaciones contra la validez de la resolución recurrida, basadas en la supuesta concurrencia de tachas esenciales en las actuaciones que la precedieren; en el caso de que no se acogieran, pasar al estudio de las alegaciones de inadmisibilidad planteadas por el representante de la Administración; y, por último, de no estimar éstas, entrar a conocer de los problemas de fondo de la *litis*» (*Sentencia de 23 de abril de 1963. Sala 4.ª*).

## 4. *Examen de la competencia de los órganos administrativos.*

«Mostrada como indudable esta naturaleza característica de ser una publicación en la prensa el acto del recurrente, y, por otra parte, la de medida dictada, por tanto, en ejercicio de la función estatal de policía sobre la prensa, de la decisión impugnada surge, también con evidencia, la necesidad para este Tribunal de atenerse a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 40 de la Ley jurisdiccional, que excluye del recurso

contencioso-administrativo tales actos gubernativos, emitidos en ejercicio de la función de policía sobre la prensa, radio, cinematografía y teatro; por lo que esta Sala ha de declarar su incompetencia para enjuiciar el fondo de la cuestión a ella sometida por el actor.

No obstante esta incompetencia, es constante la jurisprudencia sentada en múltiples casos análogos en el sentido de que dicha incompetencia no impide el enjuiciamiento de si los órganos administrativos tenían a su vez competencia para dictar las resoluciones de que se trata, o carecían también de ellas por corresponder a otros organismos administrativos; pues si bien este Tribunal carece de facultades para conocer de la materia objeto sustancial del litigio, para lo que no es legalmente competente, sí las tiene para declarar que tampoco eran competentes para ello los órganos emisores de las resoluciones sobre las que se discute, y anularlas por esta causa procesal, de mantenimiento de los límites del área de actuación de cada organismo administrativo; toda vez que en estos casos, si el Tribunal se limitase a una simple declaración de su incompetencia, dejando subsistentes los actos administrativos de organismos también incompetentes, se produciría el inaceptable efecto de dejar indefenso al particular frente a resoluciones tomadas por organismos o autoridades que no eran los llamados o facultados legalmente para tomarlas, por estar atribuída tal función a otras esferas de la Administración; o bien podría darse el caso, no menos inaceptable, de una duplicidad de medidas sancionadoras de carácter puramente administrativo, aplicadas a un mismo acto por órganos de diferentes esferas de la Administración.

A este respecto, es de señalar que creado el Ministerio de Información y Turismo, con su Dirección General de Prensa, su Consejo General de Prensa como supremo Cuerpo consultivo, y sus Delegaciones Provinciales como órganos locales, se asignó a todos estos Centros, según su jerarquía, toda la actividad administrativa referente a la prensa, la función de policía sobre la misma, y consiguientemente la aplicación del artículo 18 de la Ley de 22 de abril de 1938, y de modo más concreto, las medidas de imposición de multas como manifestación de esa función de policía, según se dispuso en el artículo 14 del Decreto orgánico de 15 de febrero de 1952, y especialmente, en cuanto a la imposición de multas, el artículo 2.º del Decreto de 4 de agosto y la Orden de 22 de octubre de 1952; y en materia de procedimiento y recurso contra las mismas, el artículo 3.º de dicho Decreto, la Orden citada y la de 26 de noviembre de 1956, disposiciones todas que constituyen las normas reguladoras que hubieran debido seguirse en el asunto origen de este litigio.

Por todo ello, sin entrar a enjuiciar el fondo de esta *litis*, en virtud de las prohibiciones señaladas en el apartado b) del artículo 40 de la Ley jurisdiccional, preciso es declarar, al propio tiempo que la incompetencia de esta Sala en cuanto al fondo, la de los organismos del Ministerio de la Gobernación que emitieron los actos impugnados, anulándose, en virtud de la citada causa de deslinde procesal de atribuciones, tales

actos administrativos contra los que se recurre» (*Sentencia de 23 de marzo de 1963. Sala 4.ª*).

«El aspecto de interés público que reviste todo lo concerniente al procedimiento y a la competencia del órgano actuante impone revisarla primordialmente y además en obligado acatamiento a los artículos 4.º y 8.º de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, preceptivos de la irrenunciabilidad de la competencia, de que ésta se ejerza por los órganos que la tengan atribuída como propia y de que su falta pueda declararse lo mismo de oficio que a instancia de los interesados» (*Sentencia de 15 de abril de 1963. Sala 4.ª*).

5. *Competencia de la jurisdicción ordinaria y contencioso-administrativa en materia de títulos nobiliarios.*

«No existe dualidad ni confusión alguna respecto al ámbito jurisdiccional en el conocimiento de cuestiones referentes a las decisiones en materia de usos de títulos nobiliarios, puesto que la definición del mejor derecho genealógico, con arreglo a la legalidad aplicable, y contenida en la Ley 2.ª, Partida 2.ª; Ley 40 de Toro, que se incluyó en la 5.ª, título XVII, libro X, de la Novísima Recopilación; Leyes 1.ª y 2.ª de la Partida 7.ª; Ley 44 de Toro y Ley 4.ª, título XVII, libro X, de la Novísima Recopilación; Leyes de 27 de diciembre y 11 de octubre de 1920; Real Decreto de 28 de diciembre de 1846; Ley de 17 de junio de 1855; Real Decreto de 1 de octubre de 1858; Real Decreto de 27 de mayo de 1912, con fuerza de Ley por los presupuestos de 29 de diciembre de 1914; Real Decreto de 8 de julio de 1922 y Ley de 4 de mayo de 1948, es atribución jurisdiccional de los Tribunales ordinarios de lo civil, quienes poseen únicamente la potestad consiguiente al *imperium* para semejante resolución, propio de su función natural, por lo que, si bien en este aspecto no opera produciendo una absoluta, propia de una acción de jactancia, sino como resolución de caso concreto y, por tanto, sólo en los términos relativos referidos a un derecho mejor que el de otro, actúa de modo definitivo en el orden del tiempo, deduciendo la vinculación de carácter perpetuo dentro de esa referencia relativa y de los caracteres específicos de permanencia, imprescriptibilidad y condicionamiento genérico y graciable que constituyen la muy típica configuración de estos bienes; mientras que la autorización personal, como tal absoluta en el orden del disfrute de no advenir decisión jurisdiccional adversa y limitada en el tiempo, por la finitud humana, corresponde a la ordenación administrativa, la que, mediante el oportuno expediente, llega a autorizar de por vida el uso, disfrute, tratamiento y prerrogativas del título, al otorgar administrativamente la cédula correspondiente a la dignidad sucesoria personal; con lo que se delimitan claramente las respectivas áreas de actuación y decisión y el ámbito previo del consecuente reflejo de la jurisdicción contencioso-administrativa» (*Sentencia de 11 de mayo de 1963. Sala 4.ª*).

## 6. Competencia de las Salas del Tribunal Supremo.

«Para determinar la competencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal, cuestión planteada por la Abogacía del Estado en el momento de la vista, forzoso es dejar sentado, porque así se deduce de los autos, que los solares de la antigua Plaza de los Fueros y de la calle de Goyenache, de Guernica y Luno, pertenecientes a la familia ..., fueron ocupados por la Dirección General de Regiones Devastadas en el año 1942, mediante los oportunos expedientes de expropiación, que produjeron la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad a favor de este organismo el 3 de agosto de 1954; que en enero de 1960, doña ... y doña ... dirigieron escrito al Ministerio de la Vivienda, del que dependen en la actualidad los servicios que desempeñaba la extinguida Dirección General de Regiones Devastadas, con la pretensión de que se anularan aquellos expedientes y se fijara un precio por los solares adjudicados muy superior al concedido al que recayó el acuerdo recurrido de 16 de febrero de 1961, por el que el Ministerio de la Vivienda argumentó sobre la validez de aquellos primitivos expedientes de expropiación, para terminar desestimando la pretensión por extemporánea e improcedente.

Siendo esto así, el número 3.º de la Orden del Ministerio de Justicia de 6 de septiembre de 1957, que determinó las competencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo en este Tribunal, dispone en su apartado b) que corresponde a la Sala 5.ª el conocimiento de los recursos sobre expropiación forzosa; y tratándose de expedientes de esta naturaleza los impugnados por la familia ..., sea o no extemporánea o improcedente la petición, es la Sala 5.ª la llamada a hacer esta declaración, así como para apreciar los defectos de procedimiento que aparecieren en los autos; si bien la necesidad de examinar los expedientes, y el momento en que la Abogacía del Estado ha formulado la excepción, ha determinado que el reconocimiento y declaración de esta incompetencia no haya podido hacerse en momento anterior de la tramitación del recurso.

Fallamos que debemos declarar, como declaramos, la incompetencia de esta Sala para conocer del presente recurso contra la Orden del Ministerio de la Vivienda de 21 de febrero de 1961, sobre validez de expedientes de expropiación forzosa, por corresponder su enjuiciamiento y decisión a la Sala 5.ª de este Tribunal, sin hacer expresa imposición de costas de las causadas en el mismo ante esta Sala» (*Sentencia de 7 de junio de 1963. Sala 4.ª*).

## 7. Exclusión del recurso contencioso-administrativo.

«Desde la vigencia de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de esta jurisdicción, el recurso contencioso-administrativo resulta admisible siempre que expresamente no exista una exclusión por mandato legal de esta Sala, dentro de las condiciones generales de impugnabilidad de los artículos 1.º y 57; y el caso presente no está incurso, por otra

parte, en ninguna de las excepciones señaladas por aquella Ley en su artículo 40, incluída la letra f), que se refiere al aludido supuesto de «los actos que se dicten en virtud de una Ley que expresamente los excluye de la vía contencioso-administrativa»; ya que los disposiciones citadas por el Abogado del Estado y la parte coadyuvante en apoyo de sus tesis son meras Ordenes ministeriales» (*Sentencia de 14 de mayo de 1963. Sala 4.ª*).

S. ORTOLÁ NAVARRO.

J. M.ª BOQUERA OLIVER.