2. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) *Potestad reglamentaria de la Administración:* Halla su base, en algunos casos, en la especial reglamentación de una actividad que somete a quienes intervienen en ella a una relación especial de sujeción. B) *Normas de obligado cumplimiento:* plazo y requisitos para su impugnación. C) *Principios generales del Derecho:* el principio de igualdad entre las partes, recogido en el Fuero de los Españoles, ha de ser respetado por las disposiciones administrativas generales.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) *Convocatoria de oposiciones y concursos:* Tienen esencialmente el carácter de acto. B) *Actos de información:* No son impugnables por carecer de contenido decisorio. C) *Autorizaciones:* Las que impliquen una intervención gubernativo-policial en el ejercicio del libre derecho de los particulares no pueden entenderse atribuidas, salvo expresa mención legal, a discrecionales apreciaciones de conducta por los órganos administrativos. D) *Actos administrativos de ejecución:* Son impugnables ante la jurisdicción en aquellos aspectos en que se aparten del acto que ejecutan. E) *Actos reproducción de otros anteriores:* No constituyen tal supuesto las distintas sanciones impuestas a hechos tipificados en el mismo precepto. F) *Nulidades: a)* La resolución tardía por el Ayuntamiento sobre solicitud de licencia de construcción una vez denunciada la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo no es un acto nulo, sino anulable. *b)* Invalidez: Nulidad absoluta por imprecisión del acto que le hace de ejecución imposible.—III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: A) *Legitimación activa y disposiciones de carácter general:* La orden que otorga a una corporación local una facultad de la cual ésta puede o no hacer uso, supone una injerencia directa en la esfera particular. B) *Silencio positivo:* La resolución tardía por el Ayuntamiento en materia de licencias de construcción, una vez denunciada la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo, interrumpe el silencio positivo. IV. CONTRATOS: A) *Naturaleza: a)* El ejercicio de facultades de autotutela por parte de la Administración determina su sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa. *b)* La construcción de viviendas con fines públicos ligados a preeminentes atenciones sociales implica su naturaleza administrativa. B) *Riesgo y ventura: a)* El riesgo y ventura del contratista no rige cuando se produzca un aumento que exceda el 10 por 100 del importe de los materiales o jornales. *b)* Cuando la Administración incumple sus obligaciones los riesgos no deben correr a cuenta del contratista. C) *Contrato de suministro:* La excesiva concreción de las bases puede anular la naturaleza concursal que debe presidir el otorgamiento de estos contratos. V. DOMINIO PÚBLICO: La recuperación administrativa no puede prescindir de la prueba suficiente de la posesión y del despojo.—VI. TRABAJO: A) *Convenios colectivos.* En caso de duda sobre el convenio aplicable es de aplicación el más beneficioso para los obreros. B) *Jurisdicción.* Lo referante el *quántum* de las remuneraciones de los trabajadores es competencia de la jurisdicción laboral. C) *Actas de inspección.* Similitud entre las «actas de infracción» y el pliego de cargos del procedimiento sancionador general. D) *Economatos laborales.* Su naturaleza y la intervención de los trabajadores en su administración.—VII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: A) *Marcas: a)* Constituye potestad discrecional de la Administración el exigir al solicitante la demostración de su calidad

de comerciante y fabricante. *b)* Alcance de la prohibición de registrar como marcas las denominaciones geográficas. Aceptación de «Philadelphia». B) *Modelo de utilidad: a)* El informe de la Sección Técnica no es necesario si falta oposición. *b)* La falta de oposición a un modelo de utilidad impide que se rechace su acceso al Registro.—VIII. VIVIENDA: *De protección oficial. Expediente sancionador:* Las diligencias previas no necesitan ser contradictorias.—IX. COMERCIO: *Exterior.* Naturaleza de la relación entre la CAT y una Agrupación Nacional de Fabricantes.—X. ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA: *Seguros.* Se anula la prohibición impuesta a las Cajas de Ahorro de tomar a su cargo prestaciones por primas de seguros de vida o accidente de titulares de cuentas.—XI. SERVICIO PÚBLICO: *Energía eléctrica.* Su carácter de servicio público legitima a la Administración para intervenir en los conflictos entre empresas productoras y distribuidoras.—XII. PRENSA: *Falta a la moral.* Artículo sobre la prostitución.—XIII. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA: *La «huelga de hambre» es sancionable.*—XIV. ADMINISTRACIÓN LOCAL: A) *Licencias: a)* La resolución tardía por el Ayuntamiento una vez denunciada la mora ante la Comisión Provincial, interrumpe el silencio positivo. *b)* La comunicación a los colindantes del solar en el que se va a edificar no tiene carácter de esencial. *c)* Revocación tácita de licencia por adopción de nuevos criterios sobre tráfico urbano: procede indemnizar. *d)* Tienen vigencia indefinida en tanto subsistan las condiciones de la instalación. B) *Contratación:* El riesgo y ventura del contratista no cubre aumentos de más del 10 por 100 en los materiales o jornales. C) *Bienes municipales.* Su recuperación administrativa necesita de prueba plena de la posesión y del despojo. D) *Contribuciones especiales.* Es improcedente la exención a las entidades oficiales de crédito.—XV. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: *Colegios profesionales.* Corresponde a una organización médica colegial apreciar las incompatibilidades de sus afiliados.—XVI. URBANISMO: A) *Planeamiento: a)* Planes. Aprobación provisional. *Quórum* necesario y doctrina general sobre la irrecurribilidad autónoma de tales actos que cede, sin embargo, en los casos en que el recurso se fundamente sobre vicios que acarrean la nulidad absoluta del acto viciado. *b)* Planes anteriores a la Ley del Suelo. Alcance de la vigencia de las Ordenanzas municipales de la edificación. *c)* Planes. Aprobación definitiva. Improcedencia de que por el órgano llamado a otorgar la aprobación definitiva se introduzcan modificaciones que desnaturalicen el contenido del plan. *d)* Entrada en vigor en el caso de aprobación definitiva otorgada a reserva de subsanación de deficiencias. La entrada en vigor se reduce, de momento, a los aspectos no afectados por las deficiencias señaladas. *e)* Proyecto de reparcelación. Documentos y actuaciones que integran el expediente de reparcelación y exigencias formales del mismo. B) *Licencias municipales de construcción.* La resolución tardía por el Ayuntamiento, una vez denunciada la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo, no es un acto nulo de pleno derecho, sino anulable, pero interrumpe el silencio positivo que en caso contrario se produciría. C) *Acción pública.* No es posible alegar el ejercicio de la acción pública para recurrir contra una Orden ministerial aprobatoria del proyecto de expropiación de un área de actuación urbanística urgente. D) *Expropiación.* El anterior artículo 99 de la Ley del Suelo, si bien es aplicable a las tasaciones conjuntas o realizadas con carácter general, no lo es una vez individualizadas éstas. E) *Ruina:* ruina inminente. Si desde el inicio del expediente hasta la orden de demolición transcurre un dilatado espacio de tiempo, se demuestra la no existencia de la situación de urgencia. F) *Registros de solares e inmuebles de edificación forzosa.* Definición de los conceptos de «altura», «autorizada y corriente», «estado», «condición» y «clase».—XVII. SANCIONES: A) *Naturaleza:* no constituye sanción la denegación de autorización para ejercer cierta actividad industrial, pudiendo en consecuencia revisarse la decisión administrativa si varían las circunstancias. B) *Sanción administrativa y sanción penal: a)* La diversidad sustancial entre ambas impide reputar sin más al Código Penal como subsidiario de las leyes administrativas sancionadoras. *b)* Compatibilidad entre sanciones penales y administrativas. Doctrina general. *c)* Principio *non bis in idem.* Su vulneración por órgano administrativo constituye infracción del ordenamiento jurídico. C) *Reincidencia.* Si las anteriores sanciones son firmes, no pueden ser tenidas en cuenta a la hora de determinar si existe reincidencia o no. D) *Multas.* Multa única por dos infrac-

ciones individualizadas, de las que sólo una se estima conforme a Derecho: no hay que diferir el juicio de la Administración que fije la sanción adecuada, sino que lo hace la jurisdicción revisora.—XVIII. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A) *Declaración de utilidad pública.* La declaración de utilidad pública implica la imposición de servidumbre sin necesidad de acudir a un expediente específico a este fin. B) *Acuerdo de necesidad de ocupación.* Casos en que procede el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de necesidad de ocupación fuera y con anterioridad al momento del justiprecio. C) *Justiprecio: a)* Finca rústica de regadío: valoración independiente de las instalaciones de riego preexistentes. *b)* Indemnización por privación del derecho de edificar. Los perjuicios producidos por la prohibición de edificar en las zonas de servidumbre de autopista suponen una restricción específica y no una limitación genérica. *c)* Justiprecio de industria: para calcular los beneficios industriales no es dable reducir la cantidad que representa la base imponible fijada. *d)* Terreno rústico que por su ubicación en zona de incontenible expansión urbana o industrial tiene un valor muy superior al que arrojaría su mera producción agrícola. *e)* Son indemnizables las simples molestias causadas por la proximidad de autopista de nueva construcción. D) *Retasación: a)* El artículo 99 de la Ley del Suelo abarca las tasaciones que se establecen con carácter general con arreglo a las normas urbanísticas, mas no deroga, para las tasaciones individualizadas, el régimen de responsabilidades por demora del artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa. *b)* Pago parcial: el nuevo justiprecio debe tener como objeto la totalidad de la finca, no obstante se hubiera realizado un pago parcial; éste último se deducirá del nuevo justiprecio resultante de la valoración global.—XIX. RESPONSABILIDAD: A) *Teoría general.* Responsabilidad por daños causados al ejercer la Administración su potestad por «vía de hecho». B) *Relación de causalidad.* Para determinar su existencia debe tenerse en cuenta la titularidad del servicio independientemente de la propiedad del bien material utilizado para su prestación.—XX. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: A) *En general.* Impugnación de norma de carácter general: la notificación a las partes se considera inoficiosa y contraria a Derecho, debiendo tenerse en cuenta únicamente la fecha de la publicación. B) *Recurso de alzada:* se acepta la impugnación de un recurso de alzada al que le falta la firma del recurrente que fue tramitado y resuelto por la Administración.—XXI. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A) *Legitimación: a)* Se deniega la legitimación de un colegio de arquitectos para recurrir contra una nueva Orden ministerial aprobatoria del proyecto de expropiación de un área de actuación urbanística urgente. *b)* La doctrina privada relativa a los usufructuarios no debe influir en el sentido amplio con que se regula la legitimación en la Ley de la Jurisdicción. *c)* La tienen los propietarios de fincas a las que se llega por el camino público a que se refiere el litigio, aún sin ser vecinos. *d)* Legitimación activa. Tiene interés directo el accionista de una sociedad anónima para recurrir contra actos administrativos que afecten a la sociedad. B) *Representación de las partes.* El capitán de un buque ostenta la representación legal de la compañía armadora. C) *Competencia.* La jurisdicción contencioso-administrativa se declara incompetente por ser el derecho discutido de naturaleza civil, a pesar de impugnarse una Orden ministerial que declara propiedad del Estado una importante reliquia arqueológica. D) *Causas de inadmisibilidad. a)* No puede considerarse tal el no respetar las normas internas que regulan la distribución de competencia entre las salas de lo contencioso-administrativo. *b)* No son susceptibles de impugnación los «actos graciables» dictados como consecuencia de un derecho de petición cuando el peticionario no reclamó la efectividad de un derecho o la declaración de una situación jurídica individualizada. Los actos de ejecución sólo son impugnables en aquellos aspectos en que se aparten del acto que pretenden ejecutar. E) *Objeto: a)* Actos de trámite. Son impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa cuando los vicios que se aleguen para fundamentar el recurso sean de los que acarrean la nulidad absoluta del acto viciado. *b)* Actos no susceptibles de recurso. La simple expresión legal de que contra determinado acto no cabe recurso alguno no basta para determinar su inimpugnabilidad en vía judicial, entendiéndose únicamente que es en la vía administrativa en la que no cabe recurso alguno.

I. FUENTES

A) *Potestad reglamentaria de la Administración: Reglamento de espectáculos taurinos: la potestad reglamentaria para dictar tal Reglamento halla su base, entre otros motivos, en el de que la especial reglamentación de la actividad somete a quienes intervienen en su organización a una relación especial de sujeción.*

«La contemplación de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de marzo de 1962 al aprobar el texto refundido del Reglamento de Espectáculos Taurinos, sobre la base del anterior, asimismo aprobado mediante Orden del propio Departamento de 12 de julio de 1930, con las modificaciones introducidas sucesivamente para actualizar sus normas por otras disposiciones de igual rango y procedencia, no vulnera disposiciones de grado superior ni por consiguiente se encuentra incursa en la prohibición del artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, ni en la subsecuente sanción de nulidad que declara el artículo 28 de la mentada Ley, pues, por el contrario, ha de reputarse válida y subsistente y esto, en armonía con lo resuelto con reiteración por la doctrina de esta Sala de las que son expresión las sentencias de 11 de junio de 1966, 20 de junio de 1971, 2 de diciembre de 1972, 17 de junio de 1975, etc., que en síntesis dicen: "que *no se trata de que la autoridad administrativa haya promulgado 'ex nihilo' una norma enteramente nueva por la materia que regula y por el sentido en que lo hace, con el alcance de imponer penas no previstas ni autorizadas legalmente, traspasando su marco propio de actuación y los límites de competencia en punto a la cuantía de tales sanciones, sino de que ha dictado un texto refundido de precedentes preceptos referentes a la policía y el desarrollo de los espectáculos taurinos* —como las órdenes de 10 de febrero de 1963 y 2 de abril de 1960— *que sin constituir 'reglamentos ejecutivos' o de desarrollo de una Ley (inexistente en esta materia de autos), han actualizado las normas recogidas, habida cuenta de la progresiva desvalorización de las sanciones económicas*"; añadiendo que: "*la potestad gubernativa de alcance sancionatorio en la materia anterior al Reglamento de 15 de marzo de 1962, se encuadra en los límites de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, Estatuto de Gobernadores Civiles de 10 de octubre de 1958, el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos de 3 de mayo de 1935 y en la propia Ley —genérica— de Orden Público de 30 de julio de 1959, entre cuyas especialidades figura lo que hace relación a los espectáculos incluidos los taurinos —artículo 2, apartado e)— al configurar como actos contrarios al orden público y, por tanto, sancionables a tenor de los artículos 18 y 19 —la celebración de espectáculos públicos ilega-*

les—y, por consiguiente, aquellos que no se adapten a las normas reglamentarias establecidas al efecto, las cuales, al desarrollar, tipificándola, aquella potestad sancionadora, llevan además a cabo en sus aspectos internos ,estableciendo así, desde otro punto de vista, una especial reglamentación de la actividad que sitúa a quienes intervienen en su organización en unas especiales relaciones de potestad que proporciona también desde este punto de vista fundamento normativo a las sanciones que se dirigen a la misma.» (Sentencia de 5 de abril de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2241.)

B) *Normas de obligado cumplimiento: plazo y requisitos para su impugnación.*

«*Tales "normas de obligado cumplimiento"* y a efectos de la aplicación del número 3.º del artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción, en relación con el número 1.º del artículo 39 de tal Ley se encuentran equiparadas a las que se refiere este número 1.º, como de hecho ha venido a ser admitido en el caso de autos por la propia Administración, demandada, al consentir *la impugnación jurisdiccional directa de la "norma de obligado cumplimiento"*.

... ...

... *la dación de conocimiento de la aprobación de una "norma de obligado cumplimiento" arranca y se origina y produce con la publicación en el "Boletín Oficial"*, ya sea del Estado o de la Provincia, conforme sea el rango jurisdiccional-territorial administrativo del Organo que dictó tal norma *y en manera alguna puede ser sustituida* tal norma de dación de conocimiento de la "Norma de obligado cumplimiento" *por la de notificación a las partes* intervenientes a virtud de decisión personal por el Organo administrativo (Delegación Provincial de Trabajo en el caso de autos) que dictó tal "norma", *por lo que dicha notificación, aparte de como inoficiosa, se presenta también como contraria a Derecho y por ello carente de producir efectos* en relación con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción *en orden al cómputo del plazo* para la interposición de la impugnación jurisdiccional frente a tal "norma".» *(Sentencia de 28 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 3305.)*

C) *Principios generales: el principio de igualdad entre las partes recogido en el artículo 3 del Fuero de los Españoles no puede ser desconocido por disposiciones administrativas generales.*

«Exigiendo tal inscripción como requisito previo determinante de su capacidad y la escritura inscrita como uno de los documentos que necesariamente debía aportar cada concursante con su respectiva pro-

posición, por lo que se ve que la dispensa de tal requisito necesario a uno de los concursantes, está infringiendo el principio de igualdad, que al ser de rango constitucional —art. 3 del Fuero de los Españoles— tendría que prevalecer incluso contra el texto de precepto escrito si es que existiera alguno que se opusiera a él, por lo que con más razón, debe prevalecer contra los actos singulares de la Administración, que no se hallan amparados en precepto alguno, sino que incluso contravienen la Ley del Concurso, además de otros preceptos del propio Reglamento de Contratación.» *(Sentencia de 13 de junio de 1976, Sala 4.ª, Ref. 4068.)*

II. Acto administrativo

A) *Convocatoria de oposiciones y concursos: son esencialmente actos, sobre todo, por discurrir en campo ajeno al ordinamental.*

Lo primero que debe dejarse aclarado, para resolver correctamente esta cuestión, es que las convocatorias de oposiciones y concursos no pertenecen a la categoría de disposición general, sino a la de acto administrativo —sentencias de 21 diciembre de 1963, 17 de marzo, 17 de mayo de 1966—, aunque no haya faltado alguna sentencia que sentara doctrina contraria —sentencia de 28 de septiembre de 1962—, y alguna que otra pronunciándose por la tesis del doble carácter —sentencias de 14 de febrero de 1959 y 14 de marzo de 1966—, lo cual es admisible siempre y cuando se deje establecido *que la parte esencial de estas convocatorias corresponde a la naturaleza del acto administrativo, puesto que se refiere a una actuación singular y concreta, como es la apertura de un procedimiento selectivo, para la provisión de plaza o plazas vacantes, lo que no es incompatible con la circunstancia de que estos actos se dirijan a una pluralidad de destinatarios,* a priori *indeterminados, puesto que, aun así, conservan las notas características del verdadero acto administrativo, esto es, su consunción tras de su cumplimiento, su misión instrumental ejecutiva y decisoria y, sobre todo, su discurrir en campo ajeno al ordinamental; doble carácter que, por lo expuesto, sólo se justifica de modo un tanto relativo, en cuanto tales actos contienen unas bases que vienen a desempeñar una función cuasi normativa, en el mismo sentido metafórico con que el Código Civil atribuye a las obligaciones que nacen de los contratos fuerza de ley entre las partes contratantes (artículo 1.091), y en el más específico que se predica en el artículo 4 del antiguo Reglamento de Oposiciones y Concursos de 10 de mayo de 1957 y en el artículo 3-2 del Reglamento vigente, de 27 de junio de 1968.» (Sentencia de 21 de junio de 1976, Sala 5.ª, Ref. 2795.)*

B) *Actos de información. No son impugnables por carecer de contenido decisorio.*

«El acto municipal del 11 de agosto de 1972, aunque de naturaleza administrativa, porque procede de Ente municipal y es, en lo objetivo, de neta significación administrativa, no es, sin embargo, impugnable, pues pertenece a la clase de los *actos de información a los particulares*, consecuencia del derecho de informarse que, en el ámbito del derecho del urbanismo, regula el número 2 del artículo 43 de la Ley sobre Régimen del Suelo, y los actos de información, *en cuanto carentes de contenido decisorio, no son objeto propio de impugnación tanto en vía administrativa (art. 113, 1) de la Ley de Procedimiento Administrativo como en la jurisdiccional (art. 37, 1) de la Ley de la Jurisdicción.» (Sentencia de 8 de junio de 1976, Sala 4.ª, Ref. 4063.)*

C) *Autorizaciones: limitación de su carácter discrecional. Las autorizaciones que impliquen una intervención gubernativo-policial en el ejercicio del libre derecho de los particulares no pueden entenderse atribuidas, salvo expresa mención legal, a discrecionales apreciaciones de conducta por los órganos administrativos.*

«*Las autorizaciones por la Dirección General de Seguridad o por los Gobernadores civiles de apertura o funcionamiento de cafeterías, bares o similares como acto de intervención gubernativo-policial en el ejercicio del libre derecho de los administrados a desarrollar actividades empresariales de esa índole, intervención* no sólo sujeta, como es básico, al Derecho Administrativo, sino también a la revisión jurisdiccional de los actos en *que* concretamente aquella intervención *se hace efectiva a través de una calificación de conducta y antecedentes cuyos hechos determinantes no pueden ser así otros que objetivas circunstancias unívocamente reveladoras de un estado peligroso del solicitante con respecto al interés público en el normal y ordenado ejercicio de la actividad que pretende desarrollar en establecimiento de la referida clase, lo que implica completa prueba de antecedentes fundantes de la medida de seguridad que de suyo entraña el denegar la autorización, y a la par requiere estricto planteamiento del juicio calificador de conducta dentro de un marco deontológico y profesional trascendente a clientes y terceros definido por elementales y objetivas normas de ética comercial, toda vez que la coordinación con los públicos intereses del ejercicio de una lícita actividad empresarial*, en materia desligada de penas o derivados efectos de condenas a imponer por los Tribunales, *no es posible entenderla atribuida, sin Ley formal que así lo establezca, a discrecionales apreciaciones de conducta por los órganos administrativos, y el efecto similar al de una pena que produce lo que en, definitiva, es restricción a la libertad de empresa, como medida administrativa de*

seguridad complementaria de las que pudieren derivar de resoluciones de los mencionados Tribunales de Justicia, es de imposible fundamentación en valoraciones subjetivas de conducta y antecedentes.» (Sentencia de 9 de junio de 1976, Sala 4.ª, Ref. 4064.)

D) *Actos administrativos de ejecución: son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa aquellos aspectos de los actos administrativos de ejecución que se aparten del acto que pretenden ejecutar.*

«Desde la posición procesal de apelado, sin haber formalizado, por tanto, apelación contra la sentencia que rechazó la excepción de inadmisibilidad del recurso y sin acudir tampoco a la apelación por adhesión, se vuelve a reiterar ahora que el acto recurrido es de los que pueden encuadrarse en el grupo de los actos de ejecución y, por esto, al decir de la Administración demandada, comprendidos entre los excluidos de impugnación a tenor de los artículos 37 y 82 *c)* de la Ley de 27 de diciembre de 1956, más esta alegación cuyo estudio podríamos eludir, remitiéndonos, en un todo, a lo que se decidió en la primera instancia, *no es atendible ni en su formulación general que lleva a sostener que los actos de ejecución están excluidos de toda posibilidad impugnatoria en vía jurisdiccional ni en su concreta formulación en este preciso caso referida al acto que decretó el desahucio de una finca incluida en el Registro de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa; y es que, en el primero de los aspectos, si bien no podrá por la vía tardía de la impugnación de los actos de ejecución suscitarse el tema de la legalidad del acto del que los actos de ejecución son necesaria consecuencia, pues si así se hiciera tendría que entrar en juego la excepción del artículo 40* a) *de la Ley antes citada, como medio de evitar una reiteración en un tema debatido o un ataque tardío a lo que ha ganado firmeza, sí podrán atacarse por todos los medios que el derecho pone a disposición del particular los actos de ejecución en lo que apartándose del acto del que pretenden ser ejecución infringen por sí el Derecho.» (Sentencia de 25 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 3017.)*

E) *Actos confirmatorios o reproducción de anteriores: no constituyen tal supuesto las distintas sanciones impuestas a hechos tipificados en el mismo precepto sancionador.*

«El acto administrativo que dio origen al recurso contencioso-administrativo de fecha 14 de febrero de 1970 no evidencia una identidad con los aludidos actos primitivos cual se ordena por la jurisprudencia, pues *cada multa implica una sanción diferente, aunque el motivo sea análogo, acorde con lo establecido de manera genérica por nuestra legis-*

lación punitiva, que admite condenar por cada infracción, aunque se cometan varias tipificadas en el mismo precepto sancionador.» (Sentencia de 18 de junio de 1976, Sala 4.ª, Ref. 4168.)

F) *Nulidades:*

a) *La resolución tardía por el Ayuntamiento en materia de licencias de construcción, una vez denunciada la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo, no es un acto nulo de pleno derecho, sino anulable.*

«El artículo 165 de la Ley del Suelo remite al *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales* como normativa supletoria en cuanto concierne a procedimiento y condiciones de concesión de las licencias a que se refiere el párrafo 1.º del antedicho precepto legal; y *el artículo 9.º, número 7, apartado a) de aquel Reglamento establece que si en el plazo de un mes a contar del siguiente día a la denuncia de la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo, no se notificare —o no se pronunciare, según interpreta la sentencia de esta Sala de 9 de febrero de 1971)— acuerdo expreso por la Comisión de referencia, quedará otorgada la autorización, y aunque el texto reglamentario no concrete en su literalidad la existencia de subrogación, ni, por tanto, si la Comisión Provincial debe apremiar al órgano municipal a que resuelva en aquel plazo o bien le cumple adoptar por sí misma el acuerdo, es esta última solución la consagrada en la praxis del texto referido como más coherente con la sistemática del propio Reglamento y, sobre todo, con la de la Ley que mantiene su directa aplicación en la materia examinada* según resulta de sus artículos 5, 201 y 208 *que permiten configurar la solución antes indicada como subrogación en el ejercicio de la competencia municipal, es decir, como modalidad de la sustitución prevista en el artículo 4.º conectado con el 8.º de la Ley de Procedimiento Administrativo, interpretación que ha venido así a añadir, a lo que de otro modo sería simple fiscalización condicionante del silencio positivo en el ámbito municipal, un efecto atributivo de competencia al órgano urbanístico provincial en materia en que es propia y originaria la del Ayuntamiento* según los artículos 166 y 201 de la Ley del Suelo, *pero esta misma radicación en el órgano municipal, así como la voluntariedad y carencia de plazo de caducidad para la denuncia de la mora a producir por el interesado, hacen necesario que la Comisión Provincial acuerde y participe expresamente asumir la competencia como órgano resolutorio para que la subrogación resulte viable de modo agregado, pero en sí independiente del silencio positivo, el cual, por otra parte, no es de órganos determinados,* susceptible de distinción entre municipal y provincial, *sino único e imputable a la Administración urbanística y con presupuesto procesal en un solo expediente* impeditivo de conceptuar, cual se hace en la sentencia apelada, la denuncia de la mora como reproducción de la solicitud de licencia ante la Comisión

Provincial de Urbanismo cuya competencia para otorgarla o denegarla se halla a aquella denuncia condicionada, *razones todas que inducen a concluir que, asumida por el órgano superior el ejercicio de la competencia municipal en la materia aquí tratada, cesará la del Ayuntamiento, toda vez que simultáneamente no puede concurrir en dos órganos distintos, pero si aquél adopta acuerdo expreso durante el plazo del mes pertinente a la consumación del silencio positivo, el acto no será inexistente*, subsumible en la clase de ineficacia prevista en el artículo 47, número 1.°, apartado *a)*, de la Ley procedimental, *sino anulable por contrario a la normativa procesal contenida en el 9.°, número 7, apartado* a), *del Reglamento de Servicios y actuada en virtud de la subrogación para el caso producida con causa en la asunción de competencia hecha por la Comisión Provincial, es decir, que la derivada incompetencia del Ayuntamiento no es manifiesta, y si el interesado consiente el acto expreso municipal, otorgante o denegatorio de la licencia solicitada, tal acuerdo consentido tendrá validez*, y ésta no puede ser preterida al resolver la instancia jurisdiccional que la parte recurrente formuló de modo exclusivo contra los conjugados actos de la Comisión Provincial de Urbanismo en que se declara incompetente para decidir sobre la distinta solicitud deducida ante aquélla en orden a que se declarase otorgada la licencia por silencio administrativo positivo.

La aludida intrascendencia para el silencio positivo de que de las actuaciones conozca por subrogación el órgano tuitivo superior o sigan en el Ayuntamiento, induce la necesidad de estimar que *la notificación al interesado, dentro del mes subsiguiente a la denuncia de la mora, del acto expreso municipal resolutorio de la solicitud de licencia, crea una situación procesal contraria a la misma naturaleza del silencio que impide desde el momento de la expresada notificación entender que se mantiene invariable la base procedimental sobre la que opera el silencio administrativo positivo dada la exclusividad e identidad del fondo de la solicitud que motiva la unidad de expediente y la de éste con su resolución* a tenor del principio acogido en el artículo 39, número 3, de la Ley de Procedimiento Administrativo, *y esa variación en el presupuesto procesal del silencio posterior a la denuncia de la mora forzosamente interrumpe el plazo señalado para el mismo, definitivamente, si el acuerdo municipal fuera válido como pronunciado antes de transferirse la competencia, o bien en calidad de simple interrupción del plazo de silencio hasta que se anulara el acto municipal como consecuencia de haberse pronunciado después de recibida en el Ayuntamiento, para su unión al expediente y cumplimiento; la orden de la Comisión Provincial vetatoria de cualquier posterior actuación municipal en el expediente que no fuese su remisión con informe para ser resuelto por aquel otro órgano urbanístico, pero para obtener la referida anulación preciso es que el denunciante de la mora utilice los procedentes recursos contra el acuerdo expreso del Ayuntamiento im-*

pidiendo así una firmeza que llevaría aparejada la imposibilidad de anularlo a su instancia, y, con ello, la de reanudar "ex nunc" el cómputo del silencio interrumpido; interrupción, la cual, que no hubiera tenido lugar si la incompetencia del Ayuntamiento como órgano resolutorio hubiese sido manifiesta, lo que en las circunstancias del caso no es de apreciar según se ha razonado anteriormente.» *(Sentencia de 25 de marzo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2118.)*

b) *Invalidez. Nulidad absoluta por imprecisión del acto que hace que éste sea de ejecución imposible.*

«*Es requisito inexcusable de toda resolución administrativa la de poseer un contenido determinado, ya que formalmente concebida en términos de ambigüedad, imprecisión o ininteligibilidad es de suyo de imposible cumplimiento y, por tanto, nula* a tenor del artículo 47, número 1.°, apartado *b)*, de la Ley de Procedimiento Administrativo *siendo factible en la revisión jurisdiccional declarar incluso de oficio tal ineficacia en corcondancia a la expresada nulidad de pleno derecho o, como también por el cauce de la anulabilidad* prevista en el artículo 48, número 2, de la Ley referenciada, *toda vez que el defecto formal de indeterminación de contenido del acto hace a éste inidóneo para alcanzar su fin, que es el de la inmediata ejecución* establecida en el artículo 101; *bien entendido que indeterminación no es resultado de interpretaciones subjetivas, sino real y manifiesta imprecisión que de modo objetivo haga el acto inejecutable cuando la finalidad del mismo es constituir, modificar o hacer cesar una situación concreta conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico donde directamente o por vía hermenéutica siempre es necesario a la Administración concretar la norma aplicable, para sujetar a Derecho su actividad, evitándose así ejecuciones imprevistas o arbitrarias que pudieran derivarse de la apuntada imprecisión de contenido del acto; doctrina, la enunciada, a cuyo genérico ámbito de aplicación no es obstáculo la existencia de procedimientos especiales, máxime cuando los concernientes a materia urbanística* señalados en el artículo 1.°, número 26, del Decreto de 10 de octubre de 1958, aquí especificados en los 32 a 35 de la Ley del Suelo; 12 de la Ley sobre el Area Metropolitana en Madrid de 2 de diciembre de 1963 y 40 de su Reglamento, *requieren, por lo limitado de sus disposiciones, la aplicación supletoria de los principios fundamentales que informan el proceso administrativo* acogidos en la Ley que lo regula y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 1.°, número 2, de la misma no modificado por los mencionados preceptos de igual rango normativo.

En el presente caso la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 32 y 113 de la Ley del Suelo, 1.° de la también citada Ley de 2 de diciembre de 1963 y DD. de 26 de diciembre

de igual año y de 28 de septiembre de 1964, aprobó en sesión de 29 de enero de 1969 el Proyecto de Ordenación de la manzana comprendida entre las calles de Galileo, Blasco de Garay, Fernando el Católico y Meléndez Valdés con la observación de que se reconsiderará la ordenación en lo referente a las alineaciones de la casa número 24 de la calle Meléndez Valdés, cuya disposición no se consideraba aceptable, y como, por otra parte, la citada finca se hallaba afectada por un proyecto de expropiación iniciado por el Ayuntamiento de Madrid en el año 1944 —es decir, veinticinco años antes— estimó la Comisión que debía señalarse como finca a expropiar junto a las demás indicadas en el expediente; texto el referido, que de notorio modo acredita la imprecisión de contenido del Acuerdo en lo afectante al inmueble en cuestión, pues, en primer lugar, resulta equívoco en cuanto al carácter de la medida sobre aquel edificio adoptada, que tanto puede definirse, por sus propios términos y ambiguo significado, como simple recomendación de nuevo estudio con facultad del Ayuntamiento para ratificar o corregir la disposición de la casa o, por el contrario, imposición al órgano municipal de medidas correctoras, sin que el abstracto enunciado de no considerarse aceptable la disposición del inmueble pueda en sí, ni por el contexto del Acuerdo, decidir sobre un significado de reserva de subsanación de deficiencias; y, en segundo lugar, tampoco se concretan cuáles son aquellos defectos ni en qué habría de consistir la subsanación o nuevas alineaciones de la finca con la consiguiente repercusión sobre el impreciso contenido del señalamiento a efectos de expropiación forzosa, lo que motivó, según aduce el recurente sin oposición de la Administración demandada, que ninguna variación pudiera darse por el Ayuntamiento a las alineaciones de la finca previstas en el Proyecto; imprecisiones todas que no son susceptibles de reputarse subsanadas o inexistentes en virtud de remisión a los informes técnicos o antecedentes procedimentales que integran el presupuesto procesal del acuerdo, dadas las varias soluciones que de aquéllos resultan; y tampoco determinó el contenido del acto impugnado la Resolución del Ministerio de la Vivienda recaída en alzada, puesto que confirma en todas sus partes el Acuerdo de la Comisión controvertido.» *(Sentencia de 7 de julio de 1976, Sala 4.ª Ref. 4557.)*

III. Procedimiento administrativo

A) *Legitimación activa y disposiciones de carácter general: la orden que otorga a una corporación local una facultad de la cual ésta puede o no hacer uso, supone una injerencia directa en la esfera particular.*

«*La orden impugnada, si bien establece una facultad de la que pueden hacer uso o abstenerse de utilizarla las Corporaciones Locales, si la ejercitan, la situación de los funcionarios de aquéllas vendría ya*

predeterminada por la Orden de 26 de diciembre de 1973, que distingue entre quienes podrían ser integrados y excluidos del Subgrupo en cuestión, lo que supone que su esfera jurídica ha sido directa o inmediatamente afectada por dicha Orden, sin necesidad de acto administrativo que concrete su alcance y, por tanto, ha de estimarse que los recurrentes se hallan legitimados, por concurrir en ellos los presupuestos procesales de los artículos 28 y 39 de la Ley Jurisdiccional y 126 de la de Procedimiento Administrativo y de ahí que la Administración debió admitirlo y entrar a conocer del fondo del asunto.» (Sentencia de 2 de julio de 1976, Sala 5.ª, Ref. 3299.)

B) *Silencio positivo. La resolución tardía por el Ayuntamiento en materia de licencias de construcción, una vez denunciada la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo, interrumpe el silencio positivo que, de otro modo, se produciría.*

(Vid. Acto administrativo, *Ref. 2118.)*

IV. CONTRATOS

A) *Naturaleza.*

a) *El ejercicio de facultades de autotutela por parte de la Administración determina su sometimiento a la jurisdicción contenciosa.*

«*El recurso nunca ha podido derivarse a la vía de la inadmisibilidad a pretexto del juego de una falta de jurisdicción que dejara vivo el acto recurrido, pues la Administración municipal en una afirmación implícita de facultades de autotutela decisoria y ejecutiva sólo justificadas en la contratación administrativa ha adoptado unas decisiones respecto al incumplimiento contractual,* que ha imputado al contratista, y a las consecuencias conectadas a la ejecución del contrato, que si tuviera que desenvolverse en el marco de la contratación privada tendríamos que negarle, proclamando, con eficacia invalidatoria de tales actos municipales que la extensión a la contratación privada del complejo *de prerrogativas* que hemos dicho entraña la aplicación de facultades de que se carece y el sometimiento de un contrato que debió sujetarse a las reglas comunes de las vías judiciales ordinarias a tratamientos formales *de los contratos administrativos.*» *(Sentencia del 1 de junio de 1976, Sala 4.ª, Ref. 3997.)*

b) *La construcción de viviendas con fines públicos ligados a preeminentes atenciones sociales por la Corporación municipal implica su naturaleza administrativa.*

«Si bien en términos generales dicho carácter civil es el de pertinente asignación a los contratos de construcción de viviendas de renta limitada de que es promotor el Ayuntamiento contratante, no resulta

ello incompatible con la unitaria inclusión en el ámbito administrativo de especiales supuestos en que se acredite, *como en el caso actual ocurre, el peculiar relieve en el municipio de la necesidad de promocionarse por la Corporación construcciones de viviendas sin otros fines que los públicos ligados a preeminentes atenciones sociales para la comunidad municipal, con lo que así incorporado al elemento causal del contrato,* tercero de los requeridos para su existencia en el artículo 1.º del Reglamento de Contrataciones, *el fin público de anterior mención,* la factible comprensión del mismo en el artículo 101, apartado *k),* en relación con el *g)* de la Ley de Régimen Local, *hace necesario asimilar en naturaleza y significado el especial contrato que se examina a los de obras y servicios públicos, típica y unitariamente sujetos a la jurisdicción contencioso-administrativa, máxime cuando el artículo 3.º, a), de la Ley que la regula extiende a "toda especie" de obras y servicios públicos la contratación subsumible en su ámbito, factor amplificante de la estricta acepción de obras y servicios públicos que permite la asimilación del contrato aquí contemplado a los que son públicos por su referido objeto y finalidad a efectos de integración en el orden administrativo y consecuente tratamiento por la jurisdicción contencioso-administrativa.»* *(Sentencia de 22 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Referencia 3994.)*

B) *Riesgo y ventura.*

a) *El riesgo y ventura del contratista no rige cuando se produzca un aumento que exceda del 10 por 100 del importe de los materiales o jornales.*

«Primero: Que tal como han quedado fijadas las respectivas posiciones de las partes, tanto en vía administrativa como en este proceso, el tema de debate queda centrado en determinar si está o no vigente el apartado *e)* del artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953, que —como excepción a la regla general de que los contratos en que intervienen los entes locales se entienden convenidos a riesgo y ventura para el contratista— establece la posibilidad de solicitar alteración del precio o indemnización cuando se produzca un aumento que exceda del 10 por 100 del importe de los materiales o jornales que de hecho viniere satisfaciendo el contratista, pues en el primer caso, y por darse los presupuestos de hecho que el citado apartado contempla, deberá estimarse la pretensión anulatoria del acuerdo del Ayuntamiento de Callosa de Segura de 30 de noviembre de 1973, que rechazó la reclamación con concesionario del servicio de recogida de basuras por importe de 420.936 pesetas en concepto de aumentos de salarios y de días de vacaciones retribuidas del personal empleado en el indicado servicio, y en el segundo supuesto deberá rechazarse tal pretensión por encontrarse ajustado a derecho el mencionado acuerdo.

Segundo: Que a este efecto es cierto que, como afirma la Corporación demandada, el Decreto de 25 de febrero de 1955 suspendió la aplicación del indicado apartado *e)* del Reglamento de Contratación, pero también lo es que dicha suspensión no afectó a la totalidad de las relaciones jurídicas por tal precepto contempladas, sino que se concretó única y exclusivamente a los contratos de obras, como claramente se desprende de su artículo 1.º al decir "se suspende la aplicación del apartado *e)* del artículo 57... en lo que se refiere a las contratas de obras", así como del contenido del resto del articulado que siempre se refiere a dicha modalidad contractual, quedando, por tanto, fuera de su esfera de acción suspensiva los contratos con objeto distinto, por lo que *al tratarse en el caso de litis de un convenio relativo a un servicio público, es manifiesto que no está afectado por la repetida suspensión y que, en consecuencia, la alteración o revisión del precio convenido es procedente cuando, como aquí ocurre, se dé la base fáctica consistente en un aumento del precio de jornales que venía satisfaciendo superior al 10 100.*» *(Sentencia de 8 de abril de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2324.)*

b) *Cuando la Administración incumple sus obligaciones los riesgos no deben correr a cuenta del contratista.*

«El principio de riesgo y ventura establecido para la contratación administrativa con carácter general por el artículo 46 de la Ley de Contratos del Estado no puede interpretarse de un modo tan absoluto de que la Administración no esté obligada, en ningún supuesto distinto a los de fuerza mayor enumerados en dicho precepto legal a indemnizar los daños y perjuicios causados por el incumplimiento o el retraso culposo de sus obligaciones, pues tal principio tiene unos límites y significa que la mayor o menor onerosidad sobre la prevista que el incumplimiento de la respectiva prestación origina a cada una de las partes, no autoriza a desligarse del contrato ni a pretender una modificación correlativa de la prestación de la otra parte contratante, pues tal principio se refiere siempre al reparto de riesgos en situaciones en las que cada parte cumpla las cláusulas contractuales, pero no es de aplicar cuando la alteración de la onerosidad contractual ha sido provocada por una conducta de la otra parte contratante que contravenga de alguna manera el tenor del contrato.

Incidencias todas éstas que hubieron de dilatar la ejecución de las obras en el plazo previsto al no tener preparados y disponibles los oportunos solares con los correspondientes servicios de agua y electricidad a pie de obra, que obligó a retrasar las entregas de algunos de los colegios comprendidos en el lote número 6 hasta las fechas que figuran en las actas de recepción provisional, cuyo retraso en la terminación de las obras es imputable a la Administración contratante, quedando obligada por ello, con carácter general, al pago de los per-

juicios que por tales causas haya irrogado al contratista conforme disponen los artículos 49 y 53 de la Ley y 148 y 158 del Reglamento de Contratos del Estado, pues tanto el retraso en el comienzo de las obras, como la suspensión de las mismas en algunos de los colegios en cuanto excedieron de la quinta parte del plazo de los seis meses convenidos, obliga, en principio, a que la Administración abone al contratista los daños y perjuicios que éste puede haber sufrido realmente por no haberse ejecutado en el plazo pactado contado a partir del día siguiente a la fecha en que se verificó la adjudicación del lote número 6, por ser manifiesto que los precios han sido señalados en *consideración al ritmo acelerado de ejecución.*» *(Sentencia de 21 de junio de 1976, Sala 5.ª, Ref. 2919.)*

C) *Contrato de suministro: impugnación de las bases. La excesiva concreción de las bases puede anular la naturaleza concursal que debe presidir el otorgamiento de estos contratos.*

«No puede negarse que en el supuesto que se examina la Administración ha observado los preceptos legales y reglamentarios aplicables a la especificación de características, pues el cumplimiento de esta obligación en los contratos de suministros ha de entenderse rectamente en el sentido de que sólo se infringe caso de omitirse alguna característica que por la propia naturaleza del suministro no se alcance a conocer la cosa o cosas a cuya adquisición se encamina el concurso, que sería entonces cuando habría que estimar que la Administración olvidara acatar dicha norma legal, de rango superior a las bases de la contratación, careciendo, en cambio, de trascendencia si se ha omitido alguna especificación técnica, pero que no impida aquel conocimiento para efectuar la oferta y, consiguientemente, realizarse la selección de concursantes, pero para que esto se cumpla no es necesario hacer una exhaustiva especificación, antes al contrario una mayor especificación conformaría las bases del concurso a la legalidad externa, pero haría más peligroso y fácil a la Administración para apartarse del fin querido por la Ley de la concurrencia de concursantes y selección de quien aporte en mejores condiciones el suministro, ya que individualizando las características del material didáctico elaborado por una determinada casa se concreta en una sola firma la posibilidad del logro de la adjudicación, de ahí que una excesiva especificación técnica, en contra de lo alegado por la recurrente, va *contra la naturaleza del concurso.*» *(Sentencia de 25 de junio de 1976, Sala 3.ª, Ref. 3386.)*

V. Dominio público

Dominio público municipal: la recuperación administrativa de los bienes no puede prescindir de la prueba suficiente de la posesión y del despojo.

(Vid. Administración Local, *Ref. 2007.)*

VI. Trabajo

A) *Convenios colectivos. En el caso de una empresa cuya actividad y encuadramiento sindical le hacen susceptible de que le sean aplicables distintos convenios, el Tribunal Supremo se inclina por el más beneficioso para los trabajadores.*

«Si la producción de hidrógeno y de cloro (clasificado también como metaloide) fuera de una cuantía pequeña, sin incidencia en el conjunto de fabricación de la empresa, podría ser decisivo el criterio que, en definitiva, ha prevalecido en vía administrativa, pues tal producción apenas tendría relevancia en orden a los distintos factores que subyacen en todo proceso de elaboración de las condiciones que han de regir las relaciones entre la empresa y los trabajadores, pero cuando la actividad fabril contemplada a la hora de encuadrar a la empresa en el marco de la organización sindical oficial y a la de definir el ámbito funcional de los convenios es importante, igualmente principal, aunque de estimativas diferentes, como ocurre aquí, en que en el período anual de 1969 (próximamente en el precedente y en el siguiente) la producción de cloro alcanzó las 1.022 toneladas (con un valor próximo a los 5.000.000) y la del hidrógeno 477.559 metros cúbicos (con un valor que supera los 3.000.000), dentro de un volumen de ventas próximo a los 27.000.000, no es el dato económico del menor valor de la producción, el que debe resolver, sin más, el problema de la concurrencia de Convenios, sino que ha de estarse, supuesta la inclusión de la empresa en los grupos sindicales y en la actividad fabril contemplados en la norma definitoria del ámbito funcional de los convenios y la integración, por tanto, de aquélla en el seno del que han surgido las partes deliberadoras, a otros elementos reveladores de cuál fue la voluntad negociadora y si esto no apareciere patente, tendremos que acudir a otros criterios, de los cuales se nos presenta como directiva jurídica extraída de lo que constituye la normativa referente a los convenios y, en definitiva, a toda la materia atinente a las condiciones del trabajo el del *convenio más beneficioso a los trabajadores*, solución que es la que debemos acoger aquí.» *(Sentencia de 28 de septiembre de 1976, Sala 4.ª, Ref. 4766.)*

B) *Jurisdicción. Lo atinente al «quántum» de las remuneraciones de los trabajadores es competencia de la jurisdicción laboral.*

«Finalmente, los trabajadores recurrentes, tanto en vía administrativa como en esta jurisdiccional, articulan una pretensión independiente de la anterior y es que se declare les asiste derecho a percibir los salarios conforme a la escala del convenio colectivo correspondiente al grupo o escalón retributivo de los ayudantes técnicos, mas tal pedimento entraña, según se desprende del informe de la Inspección de Trabajo, una cuestión en que se halla involucrado el tema salarial en relación con las gradaciones previstas por vía de convenio colectivo, de tal manera que se desborda el estricto ámbito de clasificación laboral que compete a la Administración y en vía revisora a esta Jurisdicción, para incidir en materia deferida al conocimiento de la jurisdicción laboral, como atinente al *quántum* de las remuneraciones devengadas por los trabajadores en cuestión (artículo 3.°, *in fine*, de la Orden de 29 de diciembre de 1945), lo que lleva a rechazar este concreto extremo de la demanda.» *(Sentencia de 11 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2573.)*

C) *Actas de inspección. Similitud entre las «actas de infracción» y el pliego de cargos del procedimiento sancionador en general.*

«*Las actas de infracción* en el procedimiento especial de imposición de sanciones por infracción *de leyes "sociales" documentan una actividad de comprobación, imputando hechos o conductas generadores de responsabilidad administrativa, al propio tiempo que contienen la propuesta de resolución, de tal modo que en dicho acto inicial y básico se acotan los aspectos fácticos constitutivos de la supuesta infracción del ordenamiento jurídico-laboral, en base a los cuales y no a otros ajenos el Organo decisor ha de emitir la resolución que proceda,* aserto que tiene su base en la similitud existente entre dichas actas de infracción y el "pliego de cargos" del procedimiento sancionador general, tanto correctivo como disciplinario.» *(Sentencia de 18 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2882.)*

D) *Economatos laborales. Naturaleza de los mismos. Intervención de los trabajadores en su administración: alcance.*

«Cumple en primer término definir cuál de la normativa aplicable a las concretas circunstancias de la empresa recurrente cuyo economato laboral obligatorio fue aprobado por el órgano del Ministerio de Trabajo competente para ello el 30 de mayo de 1959 con el número 480 de registro, pues caso de ser procedente una prelativa aplicación, por su especialidad en cuanto a dicha Empresa, del artículo 157 de su Reglamento de Régimen Interior, según cuyo precepto la gestión del Economato corresponde a la persona designada por la Dirección

de la Empresa y es responsable ante una Comisión de cuatro Vocales, dos de ellos designados por el Jurado; a tenor también del artículo 48 del Convenio Colectivo de 2 de junio de 1966, donde se señala que es sólo la vigilancia del Economato lo que incumbe a dicha Comisión Mixta, resultaría clara la imposibilidad de reconocer una colaboración de los representantes de los trabajadores comprensiva de participar con la Jefatura del Economato en la gestión o administración del mismo, pero como quiera que tal gestión compartida se atribuye a las referidas Comisiones o Juntas administrativas en los citados artículos 10 del Decreto y 13 de la Orden de 1958, surge de este modo *un problema de jerarquía normativa cualificado por la posibilidad de cláusulas preeminentes de susceptible incorporación al Reglamento de Régimen Interior* conforme a lo establecido en los artículos 17 del Decreto y 25 de la Orden referenciados, *problema para cuya solución forzoso es acudir al carácter obligatorio que tuvo el Economato* de acuerdo con los respectivos artículos segundos de dichos Decreto y Orden, *lo cual permite asimilar la expresada obligatoriedad para la Empresa a condición mínima tuitiva del trabajador, bien que sea voluntaria para éste la utilización en los servicios del Economato, y sobre tal base incluir los repetidos Decreto y Orden entre las normas estatales a las que confiere preferente jerarquía sobre Convenios y Reglamentos de Régimen Interior el artículo 1.º del Decreto de 5 de julio de 1962, salvo el caso de que en éstos se establezcan cláusulas más favorables para el productor que los inderogables derechos mínimos proclamados en aquellas normas estatales*, de donde se infiere que si en ellas se hace participar a los representantes de los productores en la administración del Economato no será factible aplicar las cláusulas del Reglamento y Convenio atinentes a la Empresa por cuanto que la mera vigilancia o control que a los trabajadores asignan les es menos favorable que la participación directa antes citada, lo que daría preeminencia de aplicación al Decreto y Orden de 1958 si la aludida participación, en los términos admitidos por la Dirección General de Trabajo en la resolución impugnada, coincidente con la establecida en esas disposiciones, fuera la realmente establecida, supuestos que configuran el planteamiento del problema de interpretación de normas laborales básico del recurso dentro del exclusivo y preferente marco de las contenidas en el Decreto de 21 de marzo de 1958 y Orden de 14 de mayo siguiente que reglamentan la intervención de los trabajadores en la administración del Economato impuesta por el artículo 51, norma 4.ª del texto refundido de la L. C. T., precepto, éste, que corrobora el carácter de condición mínima asignable a la referida intervención en línea con lo antes expuesto.

Factor primordial para la investigación hermenéutica en el así definido campo normativo, es el teleológico, por cuanto que *la obligatoriedad del Economato implica un fin social que afecta a la propia estructura financiera de la Empresa en orden a mantener el poder*

adquisitivo del salario con que retribuye a sus trabajadores, lo que de suyo obsta a calificar el Economato como subempresa regida por el mismo principio de libertad de decisiones económicas de su dirección a pesar de que en forma directa o delegada coincida ella con la de la Empresa principal constituyendo la Jefatura del Economato; finalidad social la referida *que de este modo impide interpretar la intervención de los trabajadores en la administración como simple vigilancia de la gestión que libremente desarrolle aquella Jefatura sin otros límites que los generales de no quebrantar la Ley y los reglamentos, pues la mencionada coincidencia de Dirección de la Empresa y Jefatura del Economato no entraña extensión a la última de las atribuciones de la primera; ni es dable confundir las obligaciones y responsabilidad de la Empresa principal en cuanto a instalación, organización, subsistencia y adecuación del Economato a sus fines reglamentarios,* establecidas en los artículos 11 y 12 del Decreto de 21 de marzo y 26 y 27 de la Orden de 14 de mayo de 1958, *con el gobierno o administración del mismo en cuanto entidad autónoma con respecto a la Empresa principal, lo que induce a diferenciar cuanto es organización administrativa como estructura constituyente del Economato y lo que son las decisiones relativas a adecuación de los medios disponibles a los fines cooperativos según la coyuntura de la independiente actividad que al Economato incumbe, infiriéndose de ello que* cuando el artículo 10 del Decreto de 21 de marzo de 1958 y 13 de la *Orden de 14 de mayo siguiente confieren la administración y gestión del Economato conjuntamente al Jefe del mismo y a la Junta Administrativa en la que figuran representantes de los trabajadores, que no se refieren a las obligaciones y responsabilidades básicas para la existencia del Economato, sino a gestión en su aspecto operativo y funcional compartida entre decisiones-norma, mediante acuerdos de la Junta presidida por el Jefe y aplicación y desarrollo por éste de las mismas,* como así resulta de los artículos 16 a 19 de la Orden de 14 de mayo antecitada en relación con los 1, 3 y 4 de la de 12 de junio del mismo 1958 y 53 del Reglamento de Jurados de Empresa aprobado por Decreto de 11 de septiembre de 1953, *razones todas que en sistemática coherencia obligan a concluir que la colaboración de los trabajadores a través de sus representantes en la Junta Administrativa,* y dentro de las atribuciones que a ésta asigna el artículo 18 de la Orden de 14 de mayo de 1958, *no se reduce a una vigilancia de la labor administrativa, que la parte actora entiende conferida a la Jefatura del Economato en toda su extensión, sino que implica intervención conjunta con dicho Jefe y participación con él en el gobierno, gestión o administración del Economato mediante las decisiones que en forma de acuerdos de la expresada Junta regulan los artículos 16, párrafo 4, y 18 de la Orden de 14 de mayo de 1958,* y como estos criterios coinciden con los que la Dirección General de Trabajo adoptó, en uso de las facultades interpretativas que al efecto le otorga el artículo 29 de la

Orden de última cita, la resolución de aquélla dimanante, y aquí impugnada como confirmatoria de la que dictó la Delegación Provincial de Vizcaya también aquí combatida, son ajustadas a Derecho, con la aneja necesidad de desestimar el actual recurso de acuerdo con el artículo 83 número 1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción.» *(Sentencia de 25 de marzo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2117.)*

VII. Propiedad industrial

A) *Marcas.*

a) *La Administración puede exigir al solicitante la demostración de su calidad de comerciante y fabricante, lo que constituye una potestad discrecional.*

«Como ha dicho ya este Tribunal Supremo en su reciente sentencia de 2 de octubre de 1975, el Registro de la Propiedad Industrial puede exigir al solicitante, si lo estima conveniente, a instancia de parte o de oficio, la demostración y justificación de su calidad de productor, comerciante o fabricante (párrafo 2.º del artículo 149 del Estatuto), y esta norma configura —en un aspecto— una obligación instrumental impuesta al peticionario, carga en el estricto sentido jurídico de la expresión, que en el supuesto de incumplimiento produce el efecto típico de impedir la inscripción registral o concesión de la marca, según prevé el texto analizado, mientras que —desde otra perspectiva— inviste a la Administración pública de una potestad discrecional en garantía del interés general prevalente cuya salvaguardia le corresponde, potestad actuante en función de la mera conveniencia o de la oportunidad como conceptos distintos de la necesidad, pues en tal caso sería preceptivo siempre este requisito, no facultativo en virtud de circunstancias ponderables con un razonable margen de libertad de acción, nunca arbitraria, pero sí dotada de la suficiente flexibilidad, sin que en el escrito de oposición se planteara duda alguna respecto de la concurrencia de esa circunstancia en el solicitante, ni tampoco se aludiera a ella en el recurso de reposición, oportunidad aquélla preclusiva para provocar, en su caso, la exigencia de que el interesado acredite su condición mercantil e industrial, por lo que resulta correcta también la actuación administrativa en este segundo aspecto extrínseco controvertido.» *(Sentencia de 6 de diciembre de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2639.)*

b) *Alcance de la prohibición de registrar como marcas denominaciones geográficas. Se acepta la inscripción de la marca «Philadelphia».*

«Con anterioridad a la resolución de la problemática aludida, la Sala ha de hacer constar que al Registro de la Propiedad Industrial

le afectan, en diversos aspectos, normas de Derecho Internacional fijadas en acuerdos o convenciones de este carácter, en el caso enjuiciado el Convenio de 20 de marzo de 1883, revisado en Bruselas el 14 de diciembre de 1900, en Washington el 2 de julio de 1911, en La Haya el 6 de noviembre de 1925 y en Londres el 2 de junio de 1934, con arreglo a cuyo artículo 6.°, apartado A, "toda marca de fábrica o de comercio regularmente registrada en el país de origen podrá ser depositada y protegida sin modificación en los demás países de la Unión", de ahí que al estar dicha marca concedida y otorgada en Estados Unidos y otros países de América y Europa, la misma puede y debe concederse en España, ínterin no haya prohibición al respecto, sin que sea óbice a ello la prohibición estereotipada en el apartado 6.° del artículo 124 del Estatuto, ya que la misma sólo puede tener viabilidad bajo tres vertientes, a saber: *a)* El respeto, reconocimiento y defensa de los intereses de localidades o regiones que tienen productos o tipos de modalidades de éstos, características de la comarca o lugar, evitando con la prohibición de que se trata, desleales aprovechamientos de la fama y renombre de que gozan los frutos o elaboraciones peculiares de tales lugares o comarcas. *b)* Impedir que una marca individual monopolice lo que solamente puede ser objeto de una marca colectiva del conjunto o agrupación de productores de la región caracterizada por la existencia, o la elaboración o los objetos típicos de dicha región, y *c)* vedar las falsas indicaciones de procedencia que pudiesen resultar de la adopción como marca de un nombre geográfico de tal región, bastando el examen de la marca postulada y, en especial, los productos amparados por ella, mejor dicho, que se intentan amparar, para deducirse que la incorporación de dicha marca al Registro Español, contra la que no se ha formulado reclamación alguna, en nada incide en tales prohibiciones en cuanto, aparte de no haber habido oposición alguna a su concesión, tampoco tiene, la misma, relación alguna con los productos que pretende distinguir (alimenticios, en general), pues la ciudad de Philadelphia, no se identifica, precisamente, por los productos que intenta proteger la marca controvertida, por lo que no puede admitirse la declaración contenida en los acuerdos controvertidos.» *(Sentencia de 4 de noviembre de 1976, Sala 3.ª, Ref. 4755.)*

B) *Modelo de utilidad.*

a) *El informe de la Sección Técnica no es necesario si falta oposición.*

«En cumplimiento de un lógico orden procesal, la Sala ha de analizar la supuesta nulidad de lo actuado, que postula la parte recurrente, toda vez que, según razona, las calendadas resoluciones impugnadas se adoptaron sin el informe de la Sección Técnica del Registro, de in-

excusable exigencia y cumplimiento y cuya omisión acarrearía el drástico remedio de la nulidad mencionada, de preferente enjuiciamiento, por lo que al tema material o de fondo respecta, pretensión ésta que el Tribunal no puede acoger, ni menos declarar, ya que, aunque tal informe es esencial e inexcusable, por lo que su omisión acarrea la nulidad aquí pretendida, sin embargo, en el caso debatido, su exigencia no es preceptiva, puesto que, al no haber habido oposición en tiempo y forma a la concesión del modelo de autos, el otorgamiento del mismo era devenir necesario de la propia conducta del recurrente y de la situación de hecho y de Derecho contemplada por el Registro, al no haberse planteado ninguna oposición en tiempo hábil, ni existir enfrentamiento de modelos alguno, por lo que era innecesario tal informe, por lo que, al ser exigible el cumplimiento de tal trámite, en cuanto que la oposición de la parte actora se formuló extemporáneamente y sin efectos posibles sobre la concesión del modelo que nos ocupa, como seguidamente se razonará, es indudable, la desestimación de esta pretensión anulatoria y, en consecuencia, la Sala ha de adentrarse en el resto de las cuestiones que este proceso implica.» *(Sentencia de 5 de junio de 1976, Sala 3.ª, Ref. 2661.)*

b) *La falta de oposición al registro de un modelo de utilidad impide que se rechace su acceso al Registro.*

«Siendo distinto el alcance protector que el Estatuto de la Propiedad Industrial confiere u otorga en juego con cada una de las modalidades, que el mismo comprende, según así se infiere en los Capítulos correspondientes, tal como expresa el artículo 6.º de dicha preceptiva, el Tribunal ha de atenerse a lo que al respecto impone el artículo 183 de dicho Cuerpo legal, por lo que al preceptuar éste que el registro de un modelo o dibujo industrial se concederá sin examen previo de novedad ni utilidad, pero con llamamiento a las oposiciones, que deberán presentarse suscritas debidamente documentadas y con copia, a contar desde la publicación de la demanda en el "Boletín Oficial de la Propiedad Industrial", se está estableciendo un plazo preclusivo para formular una oposición, de ahí que para poder dejar sin efecto una inmatriculación, se tenga que partir de una efectiva y real oposición, en tiempo hábil hecha, precisamente, por quien se crea perjudicado por ese acto inmatriculador, puesto que de no hacerlo o pasase el tiempo improrrogable fijado en la Ley, automáticamente tiene que darse el acceso registral del modelo en cuestión, habida cuenta que este precepto específico no se opone a lo establecido en el párrafo 2.º del artículo 185 del Estatuto, al decir que "la forma de pago y tramitación de los modelos y dibujos industriales y artísticos se regirán por lo determinado para las marcas", por contraerse lo último a otros requisitos ajenos al recogido preferentemente y que sostiene el artículo 188 al consignar los motivos de oposición, es decir, que sin oposición en tiempo y forma

hecha, no es factible detener ni quebrantar la inscripción realizada, de ahí que no sea viable esgrimir el que en el recurso de reposición debió el Registro examinar y denegar la concesión preestablecida, ya que al formularse la oposición extemporáneamente, o sea, en fecha muy posterior a los dos meses citados, existía un impedimento procesal insoslayable, circunstancia y realidad que impedirán el estudio de la compatibilización o no entre los modelos de autos, no por falta de acción, como dice el Acuerdo de 4 de diciembre de 1971, sino por la extemporaneidad de la oposición formulada por la parte actora, por lo que deben confirmarse esas resoluciones, en base de lo que razonado queda, respetándose con ello lo dispuesto en el artículo 183.» *(Sentencia de 5 de junio de 1976, Sala 3.ª, Ref. 2661.)*

VIII. Vivienda

Vivienda de protección oficial. Las diligencias previas o información reservada a que se refiere el artículo 158 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial no forman parte del expediente sancionador y, por ello, no había que llamar al constructor al expediente.

«Dado que *las diligencias previas o información reservada a que se refiere el artículo 158 del Reglamento en relación con el artículo 134 de la Ley de Procedimiento Administrativo no forman parte del expediente sancionador, no son propiamente expediente administrativo, sino un antecedente que la Ley faculta a la Administración para llevar a cabo y a la vista de su resultado acordar lo procedente; esto es el archivo de las actuaciones o la orden de incoación de expediente; por ello es correcta jurídicamente hablando la tesis mantenida por la Administración al estimar que las diligencias previas son meramente unas actuaciones de régimen interior tendentes a decantar los hechos presuntamente constitutivos de ilícitos administrativos imputables a determinadas personas y con la finalidad de reforzar la seriedad —objetividad— de los actos administrativos de incoación de expediente sancionador; es por ello por lo que en trámite de diligencias previas el constructor no tenía la consideración de interesado presente, ni había por qué llamarle al expediente, ya que aún no había procedimiento* y por lo tanto tal actuar de la Administración le era propiamente extraño hasta el momento en que se acordase la incoación de expediente.» *(Sentencia de 24 de septiembre de 1976, Sala 4.ª, Ref. 4564.)*

IX. Comercio

Comercio exterior. Naturaleza de la relación entre la CAT y una Agrupación Nacional de Fabricantes: contratos de gestión dentro de un ámbito del abastecimiento público.

«No le falta razón al Abogado del Estado cuando rechaza la fundamentación que arrancando de técnicas propias de la comisión mercantil, pretende encontrar apoyo a la demanda de I. S. A., frente a la Comisaría de Abastecimientos en un marco de relaciones en el que la Agrupación Nacional de Fabricantes de Chocolate ocupe la posición de comisionista de aquélla, pues *un análisis atento a lo que la Comisaría es y el papel que ocupa en el comercio de importación de productos alimenticios sometidos al régimen de Comercio de Estado, con técnicas que van más allá de un solo intervencionismo limitativo para incorporar las de servicio público, revela que la relación entre Comisaría y Agrupación no es la correspondiente a un contrato de comisión, como con forzados designios de encontrar fácil encuadre normativo se ha dicho en este recurso, sino la propia de un contrato de gestión dentro de un ámbito del abastecimiento público en el que, a la Agrupación,* muy en la línea de su operatividad como Grupo Sindical Autónomo, aglutinador de los fabricantes de chocolates, *se le encomendó la recepción y distribución del cacao importado por I. S. A. (y P. S. A.), también en un régimen de gestión indirecta de importaciones monopolizadas por la Comisaría y utilizando, para esta colaboración, técnicas contractuales administrativas de gestión de servicio público, en un cuadro complejo y atípico montado sobre un esquema formal de compraventa internacional; pero lo impropio del esquema legal del contrato de comisión* para fundamentar la tesis de la Sociedad actora y el tratamiento que dentro del cuadro de la gestión indirecta debe darse a la Agrupación, *no priva de razón a la pretensión actora, pues si bien es cierto que la Comisaría no es un comitente, en cuyo nombre haya obrado la Agrupación, en calidad de comisionista, en régimen sujeto a la disciplina mercantil* del artículo 247 del Código de Comercio, y, *por otra parte, según las estipulaciones entre Comisaría y Agrupación, ésta asumió la financiación de la operación, una vez cumplida la gestión contratada con I. S. A., por lo que era la Agrupación la obligada al pago (y a las consecuencias indemnizatorias anudadas a retardos generadores de responsabilidad), de modo que la Comisaría no responde como comitente y es la Agrupación la que debe soportar los mayores costos de financiación, existen aquí dificultades legitimadoras que embarazan una solución directa, cual es, que la Agrupación responda frente a I. S. A., sin la vía intermedia de la Comisaría,* pues la construcción contractual aquí utilizada, en que para el logro del objetivo único de la importación y distribución del cacao en el mercado nacional, se

han concertado dos contratos, no coligados, con autonomía entre los contratistas colaboradores del servicio, y sin otro punto de contacto que la estipulación referente a la Agrupación, como sujeto pagador, expresión de que I. S. A. recibiría el pago de la Agrupación, pero sin atribuir a aquélla un derecho frente a ésta para exigir la prestación, y el mismo contenido de la estipulación, restringida al pago, dentro de una indirecta gestión subordinada a la Comisaría, impiden una solución que despegada de estrictos mecanismos legales, plantee directamente el tema entre el sujeto pretensor —que es I. S. A.— y el sujeto materialmente obligado —que es la Agrupación—, pero que no impedirá a la Comisaría —dentro del marco contractual con la Agrupación— reintegrarse de lo que abone como indemnización por el retardo en el pago de los costos de la operación.» *(Sentencia de 25 de marzo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2119.)*

X. Administración económica

Seguros. Se anula la prohibición impuesta a las Cajas de Ahorro de tomar a su cargo prestaciones por primas o gastos de seguros de vida o accidentes individuales de los titulares de sus cuentas pasivas.

«De ahí que la Sala tenga que analizar y enjuiciar el Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929, que aprobó los primeros Estatutos de las Cajas de Ahorro, y el Decreto de 14 de marzo de 1933, que aprobó el Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, con objeto de constatar si la actividad de autos y la prohibición contenida en la Orden impugnada, estaba o no permitida por ese bloque de legalidad que representan los calendados Decretos, cuestiones que han de resolverse afirmativamente, en cuanto que, el artículo 13 del Real Decreto de 1929, permite a las Cajas de Ahorro "simultanear las operaciones de ahorro popular con la de previsión y acción social", añadiendo el artículo 15 del mismo que las Cajas de Ahorro están autorizadas para "realizar obra social y cultural complementaria de su actuación fundamental... sosteniendo o protegiendo organismos filiales dedicados a aquellas finalidades y a objetivos de protección y socorro mutuo, procurando en lo posible concertarlos con las Entidades aseguradoras nacionales", terminando por afirmar los artículos 18 del aludido Decreto y el 24 del de 1933, que las Cajas, dentro de los objetivos o fines legalmente atribuidos a las mismas, "podrán crear servicios gratuitos o a precio inferior a su costo a favor de los imponentes o afiliados a sus obras sociales", calificando este último Decreto estas operaciones como de asistencia social, "sin perjuicio del régimen legal de los seguros encomendados al Instituto Nacional de Previsión", con lo que se evidencia la existencia de la actividad contemplada por la Orden ministerial impugnada a favor de las Cajas de Ahorro, pudiendo tener lugar,

precisamente, a través de operaciones de seguros, siendo trascendental para resolver la otra cuestión, es decir, la viabilidad o no de la prohibición contenida en la resolución impugnada, el artículo 24 del Decreto de 14 de marzo de 1933, pues al sostenerse en el mismo que a las Cajas de Ahorro "les está permitido simultanear con las operaciones de ahorro simple otras de asistencia social, sin perjuicio del régimen legal de seguros encomendado al Instituto Nacional de Previsión, y que estarán facultadas para crear servicios *gratuitos o a precio inferior a su costo en favor de sus funcionarios, de los imponentes o afiliados a sus obras sociales*", es incuestionable que la prohibición contenida en la norma 4.ª de la Circular del Banco de España de 2 de abril de 1974, corroborada por la Orden ministerial que nos ocupa, al confirmar aquélla, no se ajusta a Derecho, al ir en contra de los aludidos Decretos.» *(Sentencia de 15 de junio de 1976, Sala 3.ª, Ref. 2875.)*

XI. Servicio público

Energía eléctrica. Su carácter de Servicio Público legitima a la Administración para intervenir en los conflictos entre empresas productoras y distribuidoras.

«Respecto a la segunda causa de inadmisibilidad es ineludible examinar el fondo del presente litigio para discernir si la cuestión debatida tiene carácter administrativo o civil a cuyo fin procede comenzar esclareciendo que de todas las industrias relativas a la energía la referente a la generación, transformación, distribución y aplicación de la electricidad, por su importancia básica y afectar a toda la población y a la mayor parte de las actividades económicas de la Nación constituye uno de los servicios públicos por excelencia sometido desde el siglo pasado y más concretamente a partir del Decreto de 5 de diciembre de 1933 aprobatorio del primer Reglamento de Verificaciones Eléctricas, a una estricta tutela administrativa reguladora del establecimiento de las empresas dedicadas a la producción, transporte y distribución y suministro de electricidad, control de Pólizas y Tarifas, regularidad del suministro, utilización y comprobación de los aparatos de medida, etc. Siendo el único servicio el que el derecho positivo (el Reglamento de Verificaciones de 12 de marzo de 1954) atribuye de modo expreso esta naturaleza de servicio público, al decir en su artículo 1.º: "Se declara servicio público el suministro de energía eléctrica...", por lo que no se puede desconocer la naturaleza administrativa del mismo, la cual alcanza no sólo a las relaciones jurídicas entre el Estado y la empresa, sino también, en determinados aspectos, a las de éstas entre sí y con los usuarios o abonados, en cuanto originen motivos de acción administrativa, de intervención del Estado, por afectar al consumo indispensable para

la vida del país, sobre la cual le corresponde a la Administración intervenir para normalizar las condiciones del suministro, tanto desde el punto de vista técnico y de seguridad, como del de la regularidad y fijación del precio del fluido suministrado, de todo lo cual se infiere la competencia del Ministerio de Industria ejercitada a través de la Dirección General de Energía y de las Delegaciones Provinciales de Industria en todo lo referente a las obligaciones de suministro en orden a las empresas productoras y de transporte y distribución, ... como se ve por lo que se deja expuesto se trata de un problema de abastecer de fluido eléctrico a una empresa distribuidora, que, como la propia Administración tiene declarado con anterioridad a este planteamiento, tiene exclusivamente el carácter de empresa distribuidora de energía eléctrica en Melilla "Gaselec", y cuya central Diésel de emergencia sólo se ponía en funcionamiento previo conocimiento y autorización de la Delegación de Industria, por lo que no puede aceptarse la alegación de incompetencia de jurisdicción opuesta por el Abogado del Estado al amparo de los artículos 82, ap. *a)*, y 1.1 de la Ley de la Jurisdicción, puesto que tanto la cuestión del abastecimiento de fluído eléctrico a una población como el mantenimiento de la regularidad en el suministro y sus características no son cuestiones civiles, ni pueden alterarse por la sola voluntad unilateral de la empresa productora o suministradora, la cual únicamente tiene la facultad de poner en conocimiento de la Delegación de Industria las causas que justifiquen sus pretensiones para que se instruya expediente y por el resultado del mismo la Administración decida si procede o no alterar las condiciones del suministro, como así lo disponen los artículos 65 y 68 del Reglamento de Verificaciones y Regularidad de 12 de marzo de 1954 y, a su vez, recoge el modelo de la Póliza Oficial de los contratos de suministros eléctricos, que obliga a fijar el suministro que se distribuye y sus características con el visado de la Delegación de Industria de la Provincia, necesitándose para cualquier variación que se pretenda hacer la oportuna autorización de la Delegación de Industria, pues los poderes de policía que la legislación otorga al Ministerio de Industria sobre este servicio público alcanza a todas las medidas necesarias para hacer efectivo el mismo y su regularidad, conforme a los contratos aprobados, pues ni las empresas suministradoras o productoras de energía eléctrica ni las distribuidoras, salvo causas de fuerza mayor que se precisan en el Reglamento, u otras de reconocido fundamento por la Delegación de Industria, pueden modificar el suministro, por lo que no puede alegar "Endesa" que no dispone de medios suficientes para atender el aumento de consumo en el sector de Melilla sin antes exponerlo en la Delegación de Industria, la cual abrirá expediente y recabará los informes precisos que, con su propuesta, elevará a la Dirección General de Energía, que será la que decida en definitiva sobre las medidas a adoptar, pues el Reglamento de 12 de marzo de 1954 las empresas

productoras de energía —art. 82— vienen obligadas a transportar a través de sus redes las cantidades de energía que en atención a las necesidades de utilidad pública ordene el Ministerio de Industria en las condiciones económicas que para cada caso estén fijadas cuando no se llegue a acuerdos entre las empresas, a su vez, el artículo 68 del propio Reglamento establece que tales entidades suministradoras están obligadas, salvo caso de fuerza mayor, a mantener permanentemente el servicio, cuando no conste lo contrario en los contratos de suministro o durante las horas fijadas en dichos contratos, por lo que, en cumplimiento de estos preceptos legales y, toda vez que nada consta en el expediente ni en los presentes autos que por la empresa suministradora "Endesa" haya promovido expediente alguno ante la Delegación Provincial de Industria para alterar, con aprobación de este Organismo, la cantidad de energía necesaria que venía efectuando con anterioridad al año 1973 a la recurrente como empresa distribuidora, para que ésta pueda atender permanentemente el servicio, es incuestionable que procede estimar la demanda formulada por ésta, pero sólo en cuando que "Endesa", como compañía suministradora, entregue a las redes de distribución de la recurrente la energía o fluído necesario en las mismas condiciones y características en que lo venía efectuando, a cuyo fin por la Administración-Ministerio de Industria se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la producción y regularidad del suministro de [illegible] eléctrica de Melilla.» *(Sentencia de 18 de mayo de 1976, Sala 3.ª, Ref. 2347.)*

XII. Prensa

Falta a la moral. Artículo sobre la prostitución sancionable «al retratar con toda crudeza de detalles un modo de vivir inmoral».

«En la interpretación de un trabajo periodístico, aunque por regla general no se deben descomponer los párrafos, sino que hay que estar al conjunto de su texto para determinar el sentido general del mismo, pero, sin embargo, pueden ciertas expresiones o párrafos utilizados significar por sí mismos infracción del artículo 2.° de la Ley de Prensa como faltas de respeto, tal sucede con el trabajo periodístico que se enjuicia, que si bien el tema de la prostitución puede ser tratado en un periódico de información general, pero sólo como información estricta, que en este caso era poner de manifiesto el incumplimiento de una prohibición en vigor, pero sin descender a señalizar los barrios en donde se ejerce dicha actividad clandestinamente ni detallar en forma gráfica dichos lugares, la forma en que se ejerce, el precio del acto sexual y los días y horas más apropiados para vistar dichas casas, porque esto ofende de manera grave no sólo a la colectividad de las personas decentes que habitan en esos barrios de la ciudad que, con un alarde de tipografía, se presentan en el reportaje periodístico

efectuado, atentando a la vez con su publicación a la moralidad pública de la colectividad de lectores a los que va dirigida indiscriminadamente la «Hoja del Lunes», a muchos de los cuales es indudable que por su deficiente formación y corta edad les perturba y produce ofuscación en su pudor y en su sensualidad la lectura de los detalles contenidos en el reportaje publicado que puede llevarlos incluso a una aceptación de esa forma de vida, por lo que su difusión perturba a la conciencia moral social y repercute en contra de la formación de la juventud y, por ello, aunque la publicación de un tema como el de la prostitución no sea, en sí mismo, contrario ni atentatorio a la moral, pero sí constituye una falta de respeto a la moral al retratar con toda crudeza de detalles un modo de vivir inmoral, facilitando incluso a la juventud su localización al señalar la plaza y las calles de Badajoz en donde se practica esa actividad ilícita, que para denunciar y poner de manifiesto el incumplimiento de una disposición vigente bastaba hacer una breve reseña, y aunque se extendiera a tratar el tema de la prostitución por su propia naturaleza requería que no se montase un reportaje con alardes tipográficos tan sensacionalistas en fotografías y epígrafes, como fue confeccionado, con lo que la falta es manifiesta, porque no se acata ni respetan los principios de la moral y es grave porque es causa de una perturbación al pudor y a las buenas costumbres de los lectora de la «Hoja del Lunes», es decir, a la moralidad pública, pues se ofende de manera grave el sentimiento de la colectividad, que en este caso es la masa de lectores de Badajoz al poner de manifiesto un modo de vivir inmoral en la capitalidad de esa provincia.» *(Sentencia de 3 de noviembre de 1976, Sala 3.ª, Ref. 4693.)*

XIII. Administración penitenciaria

Sanciones. La «huelga de hambre» concertada entre varios internos es sancionable.

«Aunque sea cierto que la actitud del recurrente fue pacífica y correcta en su forma externa de manifestación y que el hecho de negarse a ingerir alimentos en el acto del desayuno del día 23 de diciembre de 1968 respondió a una posición meramente pasiva, sin daño para tercero, que como sacrificio se autoimpuso con la finalidad de reforzar la petición que por escrito formuló a las autoridades superiores en un intento extremo de encontrar solución adecuada al *status* existente, injusto y discriminatorio según su parecer; no lo es menos que *aun estimando que "el comer" o "el ayunar" sea un derecho de la persona que merece respeto y protección, en determinadas ocasiones, sin embargo, tal derecho en su ejercicio puede encontrar limitaciones nacidas de una situación especial de dependencia*

(sometimiento a una especial regulación de subordinación: servicio militar, régimen penitenciario, etc.) *en cuanto ostensiblemente puede suponer quebranto del orden o de la disciplina del establecimiento* [y como ocurre incluso en otros supuestos, v. gr.: los atentados a la vida o a la integridad física realizados por el propio titular dejan de ser inocuos para el derecho cuando con ellos (lesiones, mutilación, etc) se pretende eludir el cumplimiento de servicios o prestaciones obligatorias] *como acontece en este caso al resultar indudable que la iniciación de la "huelga de hambre" responde a una acción concertada con otros 36 internos,* como explícitamente reconoce la propia demanda y materialmente consta por el hecho jurídico de haberse presentado a la vez 37 escritos de petición-protesta *y rematar la acción por el llamado "plante de comida", efectuado de una manera simultánea y con la misma finalidad; con ello se evidencia que no nos encontramos ante un lícito acto de renuncia de la ración* prevista en el artículo 256 del Reglamento, o *de una simple abstención de comida basada en fundadas razones de índole diversas* (sanitarias, psíquicas, etcétera) *y de interés personal o individual, sino* que, como ya se ha dicho, obedecen *a un planeamiento convenido tendente a presionar,* en razón de la anormalidad creada en la vida de la prisión, reforzando una petición formulada, por lo cual y en aras del principio de unidad de doctrina que consagra el artículo 102 de la Ley Jurisdiccional, y teniendo en cuenta no sólo la identidad de supuestos, sino incluso la coincidencia de las circunstancias de todo orden (los hechos y la sanción se originaron en los últimos días de 1968) la Sala ha de ratificar la doctrina expuesta en la sentencia de 13 de abril de 1971 (en igual sentido la de 23 de febrero de 1966), que califica a tal proceder como de *"plante"*, y como tal, incluible en el supuesto de falta prevista en el número 3 del artículo 112 del Reglamento, ya que se da el concierto de voluntades y la "abstención de comer" se realizó de una manera ostensible, patente, con el no encubierto deseo de reforzar las exigencias pedidas por anterior escrito; *tal postura, por otro lado,* trasciende ya inicialmente de lo que podemos llamar derecho de la persona a alimentarse a su arbitrio, puesto que independientemente de su valoración ontológica, por los efectos *altera o puede alterar el orden del establecimiento como obviamente se comprende de sólo considerar que "el no comer" conduciría en plazo más o menos largo al interno* (simplemente por no estar en forma, etc.) *a una situación de imposibilidad material de cumplimiento de las obligaciones o exigencias consustanciales con el régimen de internado y que al ser voluntaria la causa es rechazable desde un punto de vista jurídico-penitenciario;* de otro lado, una huelga de hambre de 37 personas plantea de hecho (por insuficiencia de medios técnico-sanitarios en una prisión como la de Soria) un problema grave al establecimiento, como hace notar desde el principio del expediente el médico del

organismo; razones todas ellas suficientes para desestimar, en esta ocasión, el recurso, con la consiguiente confirmación de la resolución recurrida.» *(Sentencia de 23 de abril de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2385.)*

XIV. Administración local

A) *Licencias.*

a) *Licencias de construcción. La resolución tardía por el Ayuntamiento una vez denunciada la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo no es un acto nulo de pleno derecho, sino anulable, pero interrumpe el silencio positivo.*

(Vid. Acto administrativo, *Ref. 2118.)*

b) *Licencia de construcción. La comunicación del expediente a los colindantes del solar donde se pretende edificar no tiene carácter de esencial.*

(Vid. Urbanismo, *Ref. 2121.)*

c) *Revocación tácita de licencia por adopción de nuevos criterios sobre tráfico urbano: procede indemnización.*

«Desestimada íntegramente la pretensión principal del presente proceso, la Sala ha de enjuiciar la que se formuló con carácter subsidiario en el mismo —ap. B) del suplico del escrito rector del presente recurso jurisdiccional—, es decir, la de la procedencia o no de los daños y perjuicios que, a juicio de la entidad recurrente, son consecuencia y devenir necesario de la prohibición que se contenía y que contiene en el bando municipal enjuiciado caso, claro está, de que este Tribunal, declare, como así lo hace, ajustada a Derecho tal prohibición, pretensión indemnizatoria que nunca sería producida o devenir necesario de la correspondiente licencia municipal de apertura del establecimiento de autos, como parece pretender la representación de "Jesús L. y L. S. A.", pues *si bien es cierto que entre las licencias de construcción de un edificio y las de apertura del local o locales señalados en el correspondiente proyecto técnico parece haber una interdependencia* —SS. del T. S. de 6 de abril de 1961, 15 de diciembre de 1966, 4 de octubre de 1967 y 22 de diciembre de 1967—, en el caso de autos la licencia de apertura se concedió a la entidad recurrente a medio de Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento demandado de 29 de febrero de 1968 —*implicando la existencia de aquéllas la de éstas, en la mayoría de los supuestos*, de la existencia de éstas— *en este caso*, de la licencia de apertura concedida en la calendada fe-

cha de febrero de 1968, *no* puede derivarse la pretendida indemnización de daños y perjuicios, *pues no consta que la misma fuera otorgada con el derecho de entrar en el bajo de litis los vehículos de manera general y, en especial, de los superiores a 3.500 kilogramos que el bando controvertido prohibió, prueba de ello es que la entidad recurrente, concretamente el 11 de agosto de 1967, solicitó la pertinente licencia o autorización para dos entradas de carruajes en el bajo o los bajos de la casa número 20 de la calle de Venezuela, postulándose además determinadas obras a realizar en la acera correspondiente con el fin de facilitar dichos accesos o entradas, cuya petición,* después de ser informada convenientemente, *motivó el acuerdo* de la Comisión Municipal Permanente del excelentísimo Ayuntamiento de Vigo de 1 de diciembre de 1967, *en el sentido de permitir la construcción de tales entradas y la realización de las obras a las que tal petición se refería, pagándose a partir de noviembre de 1967 las correspondientes tasas por tal autorización, con cuya realidad es evidente que se otorgó a la entidad recurrente un derecho, el de un aprovechamiento especial,* que el Ayuntamiento de Vigo concedió a la entidad de autos por la calendada licencia municipal, consistente en la entrada y salida de toda clase de carruajes al bajo del inmueble que nos ocupa, aprovechamiento *que,* en aplicación del artículo 444, número 10, de la L. de 24 de junio de 1955, originó las liquidaciones que obran en autos, por lo que la citada entrada y salida de carruajes a la calzada pasando por la acera correspondiente, *constituye un verdadero derecho, puesto que todo permiso o licencia municipal lo encierra en orden al ejercicio de la actividad o el uso permitido, derecho que la Administración no puede desconocer, por ir contra la misma esencia de su actividad administrativa, que el Ayuntamiento conceda derechos cuyo ejercicio luego no puede ejercerse, en el caso presente por posteriores acuerdos o actos* de la Corporación concedente del permiso o licencia referidos, *que impidan,* en la forma y manera que seguidamente se razonará, *al titular de aquella autorización ejercer el uso especial que le fue concedido* para la precitada entrada y salida de carruajes, pues aunque en el caso litigioso no hay un acto expreso que deje sin efecto la licencia o permiso aludidos, sí lo hay tácito o indirecto, en cuanto que en el bando en cuestión no pueden entrar al bajo de autos los camiones de peso superior a 3.500 kilogramos, afectándose en el *quántum* la licencia mentada.

A efectos exhaustivos, la indemnización que la Sala otorga con las limitaciones a que antes se ha hecho mención, es consecuencia de lo dispuesto al efecto por el artículo 16, 3, del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955, puesto que *el bando en cuestión, por lo que respecta a la prohibición de que por la calle de Venezuela circulen vehículos de más de 3.500 kilogramos de peso, supone implícitamente una revocación parcial de la licencia concedida a "Jesús L. y L. S. A." el 1 de diciembre de 1967 la de entrar toda clase de vehículos al bajo*

de la casa en cuestión —en base a la "adopción de nuevos criterios de apreciación en materia urbana"—, en cuanto al no permitirse la circulación rodada de vehículos de más de 3.500 kilogramos de peso por la citada calle de Venezuela, supone el que no puedan entrar los mismis en el bajo litigioso, privándose parcialmente a la licencia que amparaba tal paso de su valor y eficacia y, desde luego, de un derecho legítimamente concedido por aquélla a la entidad recurrente del que no puede desposeerse sin indemnización a la misma, pues ello sería atacar el principio de irrevocabilidad de los actos propios, por un lado, así como el de conculcar también el art. 369 de la Ley de Régimen Local por otro, *sin olvidar* que *la precitada indemnización impuesta expresamente en el supuesto enjuiciado por el calendado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, concretamente por el artículo 16, ap. 3), del mismo, puesto que de no ser así se expropiaría un derecho de la entidad recurrente sin su contrapartida de abono de su justo precio, incidiéndose en un caso notorio de expoliación, que está reiteradamente prohibido* por el T. S.» *(Sentencia de 16 de abril de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2293.)*

d) *Tienen una vigencia indefinida en tanto subsistan las condiciones de la instalación de la obra.*

«*La temporalidad del título en cuya virtud se aprovecha el destinatario de la licencia de lo que constituye la base física de su actividad comercial no comporta la temporalidad de la licencia, y esto tanto en los supuestos asentados sobre inmuebles privados* a través de alguna modalidad de goce dentro de un régimen de derecho privado, *como en los casos de ocupación* de bienes de otra titularidad, en un marco *de dominio público*, si ésta fuera la naturaleza del bien, *o bajo fórmulas propias del dominio privado de la Administración*, si éste fuera el caso, *porque podrá la extinción de aquel título privar al destinatario de la licencia de la base física de su actividad y, en su caso, supuesto el cese de la misma* y no su transmisión, *generar la extinción de la licencia, atendido su carácter de inherencia fundiaria no escindible de la obra, instalación o actividad, mas la temporalidad del derecho de disfrute y la vigencia temporal, con el juego diverso de las renovaciones contractuales o de la tácita reconducción o de las prórrogas legales (en el ámbito del derecho privado) o de las situaciones posibles en el goce inherente a títulos concesionales, no entraña que la licencia municipal, de significado policial, deba incorporar una cláusula de temporalidad* y seguir, en este punto, una vida paralela al título que proporciona al destinatario de la licencia la base física de su actividad; *pues rige aquí el artículo 15 del Reglamento de 17 de junio de 1955, definidor de la vigencia indefinida de las licencias en tanto subsistan las condiciones de la instalación o de la obra, condiciones que no se alteran porque el "quiosco" no esté abierto al*

público ininterrumpidamente, sinc acorde con la mercancía que ofrece, en los períodos o en los días en que concurre una potencial clientela.» (Sentencia de 9 abril de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2289.)

B) *Contratación. El riesgo y ventura del contratista no rige cuando se produzca un aumento que exceda del 10 por 100 del importe de los materiales o jornales.*

Vid. Contratos, *Ref.* 2324.

C) *Bienes municipales. La recuperación administrativa de los bienes no puede prescindir de la prueba suficiente de la posesión y del despojo.*

«*La recuperación administrativa de bienes, como una forma de autotutela equivalente al interdicto, exige para su éxito la demostración de la posesión por el ente actuante y de la usurpación del uso por el particular,* que es lo que el apartado 3 del artículo 55 del Reglamento de Bienes pretende al exigir, "salvo que se tratare de repeler usurpaciones recientes", que se acompañen al acuerdo municipal los documentos acreditativos de la posesión, *y si bien es cierto que en aquellos casos puede ser posible prescindir de la demostración documental, no así de la prueba suficiente de la posesión y del despojo; mas en el caso de bienes de uso público como las calles (que sería el caso aquí) una prueba patente de la posesión viene suministrada por la afectación al uso público que suele patentizarse mediante los signos aparentes* de la existencia de la vía y los de su uso colectivo, siendo estos últimos *los que en el caso faltan* puesto que al no constatarse (como la resolución impugnada afirmaba) la existencia de puerta alguna al callejón que revelase el paso por éste a finca distinta de la del recurrente ni tampoco que constituyese paso público (en cuanto callejón sin salida) ni mostrar tampoco signo alguno de acción urbanizadora como los existentes en la calle a la que da, ni de policía o entretenimiento municipal, el mero hecho de permanecer abierto a la calle que lo flanquea no puede estimarse prueba bastante del uso público cuando en contra se demuestra a favor del recurrente una presunción posesoria derivada de la inscripción registral de una finca que el propio acto recurrido hace coincidir (al menos en parte) con el citado callejón, al admitir que pueda pertenecer a la casa limítrofe, propiedad del municipio y este hecho contrario al uso público viene además corroborado por los actos posesorios derivados de que corresponda a la casa de dicho titular la única puerta de acceso existente en el repetido callejón; situación en la cual no puede prevalecer la acción recuperatoria municipal.» *(Sentencia de 13 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2707.)*

D) *Contribuciones especiales. Se declara la improcedencia de exención de contribuciones especiales y tasas a las entidades oficiales de crédito.*

«No se puede desconocer, para dictar la resolución que en justicia procede, que nos hallamos ante una exacción perteneciente a las Haciendas Locales y que el texto refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, en el título I del libro 4.º se refiere, en su capítulo V, a las "Exacciones municipales", concepto genérico dentro del cual incluye como conceptos específicos los "derechos y tasas" (sección primera), las "contribuciones especiales" (sección segunda) y la "imposición municipal" (sección cuarta), lo que permite mantener la posición que se adopta siguiendo el criterio que ya mantuvo esta Sala en su sentencia de 18 de noviembre de 1964, que ante un precepto legal más preciso que el que ahora se analiza (artículo 3.º del Decreto-ley de 7 de junio de 1962, sobre nacionalización del Banco de España), pues concedida exención "de toda clase de contribuciones, impuestos y demás gravámenes del Estado, provincia o municipio", denegó la exención, declarando que los conceptos de contribuciones e impuestos se refieren a los del Estado "mientras que el término gravámenes, aunque no excluya otras prestaciones económicas distintas, debidas al Estado en virtud de una relación tributaria, comprende principalmente los impuestos cuya titularidad activa se reconoce a la provincia y al municipio bajo la denominación legal de arbitrios", entre los que cabe incluir, aunque en rigor algunas de ellas no lo sean, todas las exacciones provinciales y municipales que no tengan otro fundamento distinto del de la potestad tributaria reconocida al propio sujeto público que las exige, pero no debe suceder lo mismo con las exacciones cuya exigibilidad se apoya en un principio de auténtica justicia conmutativa, por tener su causa inmediata en una prestación económicamente estimable de la Administración en favor de los administrados, como sucede con las tasas, que son la retribución de un servicio público individualizado o de un aprovechamiento especial de los bienes de uso común, pues si un Municipio presta el servicio de abastecimiento de agua, o hace en una calle una instalación especial de alumbrado público, a petición de los vecinos de la misma, las tasas que podría percibir por tales conceptos no tendrían su razón de ser en la potestad tributaria de aquél, sino en los servicios prestados, cuyo alcance cuantitativo puede quedar a voluntad del usuario, el que no tiene por qué recibir trato distinto cuando el servicio se lo preste un particular, que cuando lo reciba directamente de la Administración Municipal.» *(Sentencia de 14 de junio de 1976, Sala 3.ª, Referencia 2804.)*

XV. Administración institucional

Colegios profesionales. Corresponde a una organización médica colegial apreciar las incompatibilidades de sus afiliados.

«El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por don Diego P. L. de la H., contra la Resolución de la Dirección General de Sanidad de 17 de febrero de 1970, que desestimó el recurso de reposición ejercitado contra resolución del propio Centro directivo de 24 de mayo de 1969, desestimatoria del recurso de alzada promovido contra acuerdo de la Jefatura Provincial de Sanidad de Granada de 8 de febrero de 1969, en la que se decide que el referido facultativo infringe la prohibición establecida por la Orden ministerial de 18 de febrero de 1936 y se le requiere para que cese en el ejercicio de la profesión de oftalmólogo en dicha ciudad o alternativamente que su esposa deje de ser propietaria de la "Optica Nueva" o de cualquier otra, concediéndole el plazo de un mes para que normalice su irregular situación actual, con apercibimiento de sanción si no lo efectuare; alegándose por el actor en esta vía jurisdiccional que la Orden de 18 de febrero de 1936 es ilegal, ha sido derogada por disposiciones posteriores y no sería tampoco aplicable al caso de autos, correspondiendo a la organización médica colegial y concretamente al Colegio de Médicos de Granada, vigilar el cumplimiento de las prohibiciones que pesan sobre sus miembros e imponerles, cuando proceda, la oportuna sanción; cuyas alegaciones han de ser parcialmente acogidas por la Sala, ya que *si bien la sentencia de 15 de diciembre de 1975 mantiene la vigencia de la Orden de 18 de febrero de 1936 y la competencia de las Jefaturas Provinciales de Sanidad para su aplicación, por entender cabe incluir la citada disposición entre las genéricas de carácter sanitario confiadas a la vigilancia e imposición coactiva de dichos órganos, tal interpretación —tratándose, sobre todo, del libre ejercicio de una actividad profesional— no faculta para ampliar el campo de aplicación de la mencionada resolución ministerial más allá de los estrictos términos de la misma,* que se limitan a estatuir en el artículo 1.º, en su primer párrafo, que "los oftalmólogos no podrán ejercer su especialidad ni directa ni indirectamente en relación comercial con los ópticos, ya sea dentro o fuera de los establecimientos de éstos" y en su segundo párrafo que "no podrán tampoco, mientras ejerzan la profesión, bajo ningún concepto, dedicarse al comercio de óptica por sí o por persona delegada", siendo manifiesto que en el recurrente no se dan ninguna de las dos apuntadas circunstancias, ya que ni le liga una relación comercial con su cónyuge, ni se dedica tampoco al comercio de óptica por sí o por persona delegada, al encontrarse al frente del establecimiento su esposa, que en posesión del título oficial "Diploma de Optico de Anteojería", expedido por el Ministerio de

Educación Nacional, ejerce esa profesión en su propio nombre, llegándose, en consecuencia, a la conclusión de que en el caso actual y en lo que toca al actor, no se trata de "relaciones comerciales", a las que se refiere la repetida Orden de 18 de febrero de 1936, sino propiamente de la incompatibilidad, jurídica o moral, que pueda estimarse concurra en el recurrente como médico oftalmólogo en ejercicio al regentar su esposa, con título adecuado, pero en la misma localidad, un establecimiento de óptica, lo que, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 55, 67 y 86 al 90 del Reglamento de la Organización Médica Colegial de 1 de abril de 1967 corresponde apreciar al Colegio de Médicos de Granada.» *(Sentencia de 10 de julio de 1976, Sala 4.ª, Referencia 4560.)*

XVI. Urbanismo

A) *Planeamiento*

a) *Planes. Aprobación provisional. «Quórum» necesario y doctrina general sobre la irrecurribilidad autónoma de tales actos, que cede, sin embargo, en los casos en que el recurso se fundamente sobre vicios que acarrean la nulidad absoluta del acto viciado.*

«*En punto a la irrecurribilidad autónoma por lo general de los actos de aprobación provisional de los Planes de Ordenación Urbana basta con recordar que estando supeditada esta aprobación a la definitiva* que decían los artículos 28 y 32 de la Ley de 12 de mayo de 1956, *sólo lograda tal definitiva aprobación —que tiene la naturaleza de acto de fiscalización— adquiere eficacia el Plan, una vez publicada su aprobación y es entonces cuando podrá acudirse a la impugnación administrativa y ulterior jurisdiccional,* tal como hemos [illegible] en una línea interpretativa de aludidos preceptos en relación [illegible] dispuesto en el artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa en una reiterada aplicación jurisprudencial —así en las sentencias de 17 de marzo y 26 de mayo de 1958, 22 de mayo de 1962, 13 de noviembre de 1964, 9 de febrero de 1965, 21 de junio y 30 de diciembre de 1975.

La solución ordinaria de la inadmisibilidad fundada, en lo que ahora tratamos, *en la inimpugnabilidad autónoma de los actos que precisan para culminar el procedimiento administrativo de un curso ulterior, tal como acontece en los que tienen el carácter propio de actos de trámite o de los que, como en el caso del recurso, necesitan de una fiscalización aprobatoria ulterior que complete aquel curso, tiene que ceder excepcionalmente cuando tales actos se tachen de nulos en su grado extremo de la nulidad absoluta, pasando a ser este tema de enjuiciamiento prioritario, previo y excluyente de la causa de*

inadmisión, pues si con asidero en técnicas instrumentales dirigidas a evitar perturbadores ataques a actos que no han culminado todo su proceso, aplazando para un momento ulterior la denuncia de defectos que pudieran tener los actos integrados en el procedimiento que necesita de decisiones definitivas, eludiéramos hasta entonces todo enjuiciamiento basado en una nulidad de pleno derecho, afectante de tal modo al acto que toda actuación posterior sería absolutamente ineficaz, caeríamos en actividades inútiles, remediables mediante el enjuiciamiento prioritario que hemos dicho, lo que ha de evitarse, aunque ello comporte una alteración en la técnica procesal ordinaria que propugna el tratamiento primero de los supuestos de inadmisibilidad y que si alteramos es por el carácter de la nulidad absoluta.

El enjuiciamiento que hemos dicho se justifica, desde luego, en aquellos supuestos en que, como aquí acontece, *se invoca la transgresión de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados,* pues la Ley de Procedimiento Administrativo enumera este supuesto —en el apartado *c)* del artículo 47— entre los generadores de nulidad de pleno derecho *y dentro de estas reglas esenciales se comprende la referencia al "quórum"* para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados, *por lo que si la norma aquí aplicable para la aprobación provisional de un Plan de Ordenación fuera la del artículo 303 de la Ley de Régimen Local [en su apartado g)] tendría razón el abogado del Estado por cuanto la mayoría aprobatoria ha sido la simple y no la cualificada que dice este precepto; mas en este punto hemos de decir que una interpretación de los preceptos que disciplinan el régimen de los Planes, en la Ley del Suelo, enseña que se ha querido establecer en orden al "quórum", en la aprobación de los planes, una distinción, pues mientras en los supuestos normales* (en los del artículo 32 y en los del apartado 1.° del artículo 39 de la Ley de 12 de mayo de 1956) *no se ha impuesto una garantía especial respecto a tal "quórum" si se establece una mayoría cualificada en los casos especiales de incremento de volumen* (apartado 2.° del artículo 39) *o de oposición cualificada* (apartado 3.° del artículo 39) *o de régimen especial de dispensa* (artículo 46, apartado 3) *o de protección de zonas verdes* (Ley de 2 de diciembre de 1963), *diferenciación bien reveladora de un distinto tratamiento justificativo en la exigencia de "quórum" cualificado cuando el interés público requiere unas mayores garantías y bases de acuerdo corporativo.*

La especialidad que hemos dicho (la de los preceptos invocados), *establecida en la Ley del Suelo (y en la Ley 158 de 1963) enseña por de pronto, que si la regla aplicable fuera siempre la del artículo 303 de la Ley de Régimen Local sobrarían, por inútiles, en este aspecto las provisiones de los citados artículos 39* (en los apartados 2 y 3) *y 46* (apartado 3.°) hoy derogado por la Ley 19 de 1975, de 2 de mayo, *y lo que respecto a "quórum" dispuso la Ley 158 de 1963, y no se arguya*

que el artículo 303 mantiene [*en orden al apartado* g)] *su vigencia después de la Ley del Suelo, pues éste sustituye en lo que ella regula a la Ley de Régimen Local* (como dice la disposición final 2.ª de aquélla) *y, por tanto, en cuanto atañe a la elaboración y aprobación de los planes, es la Ley del Suelo la que debe aplicarse; de aquí que mantenida por esta Ley (y la posterior legislación) una mayoría cualificada para unos casos, sólo a éstos, y no a los ordinarios, debe "aplicarse tal regla, de lo que se concluye que no concurre en el caso de autos la acusada nulidad absoluta."» (Sentencia de 2 de julio de 1976, Sala 4.ª, Referencia 4487.)*

b) *Planes anteriores a la Ley del Suelo. Alcance de la vigencia de las Ordenanzas municipales de la Edificación, anteriores a la Ley del Suelo, en el caso de que se apruebe con posterioridad a ésta un Plan General. Faltando Plan Parcial seguirán vigentes las Ordenanzas, complementadas en sus lagunas por el Plan General.*

«En cuanto al tema de la *normativa aplicable*, aparece claro que está constituida por las Ordenanzas especiales aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Santiago de 18 de agosto de 1947 y ratificadas por la Comisión Central de Sanidad de 17 de junio de 1951 como Plan Parcial de Ensanche, con base en el artículo 118 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 y disposición transitoria 9.ª de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y sentencias de este Tribunal de 6 de febrero de 1964, 11 de enero y 11 de marzo de 1972, etc., ya que *aunque exista Plan General posterior sin haber sido desarrollado en Planes Parciales, el respeto de los planes u ordenamientos anteriores es admitido, quedando únicamente sometidos a la nueva ordenación general en cuanto a los sistemas de ejecución: hipótesis que es aplicable al supuesto de que sólo exista como normativa unas Ordenanzas municipales de la Edificación* (sentencia de 11 de enero de 1972), *en cuyo caso también, a falta de Plan Parcial, las normas del Plan General tienen solamente carácter complementario en las materias o aspectos que no hayan sido objeto de regulación específica en aquellas Ordenanzas de zona anteriores al Plan; conclusión favorable a la pervivencia de la anterior normativa, también aconsejada por la finalidad laudable de unificar criterios de aplicación que no rompan la armonía del conjunto urbano del sector*, ya que es lógico que lo que falte para agotar las posibilidades constructivas de la zona se acomode a lo ya edificado conforme al derecho que aún no ha dejado de estar vigente.» *(Sentencia de 5 de abril de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2321.)*

c) *Planes. Aprobación definitiva. Improcedencia de que por el órgano llamado a otorgar la aprobación definitiva se introduzcan modificaciones que desnaturalicen el contenido del Plan.*

«*La duda planteada ha sido ya disipada por la jurisprudencia de esta Sala*—sentencias, entre otras, de 4 de junio de 1970, 2 de diciem-

bre de 1974 y 7 de junio de 1975— *en función del criterio que se adopte acerca de si las modificaciones a introducir pueden por su naturaleza significar que la voluntad del Organo redactor del Plan pueda quedar desplazada o suplida por la del Organo de la Administración Central* —no en cuanto a precisiones de carácter técnico, por importantes que éstas sean—, sino *en relación con los elementos básicos necesarios de la Ordenación o porque se desnaturalizasen en aquellas modificaciones los supuestos sobre los que se funda la Ordenación Urbanística. Es evidente que si en estas particulares y graves hipótesis no cabría una aprobación ministerial subsanatoria, en cambio, cuando las modificaciones no afecten de modo directo a aquellos esenciales elementos, pueden ser introducidos directamente por el Organo ministerial todas aquellas de orden técnico a que el precepto legal se refiere, dado el carácter vinculante y obligatorio que para la Corporación u Organismo redactor del Plan tendría en todo caso el señalamiento de las deficiencias y la indicación de las modificaciones subsanatorias que la resolución ministerial recoja, actuando desde la perspectiva ultralocalista con que la Ordenación Urbanística es contemplada en nuestra legislación.*

»*No obstante el expreso reconocimiento al Organo ministerial de las facultades a que nos hemos referido, el ejercicio de las mismas debe hacerse de forma tal que no solamente aparezca notoria y plenamente justificado en relación con las directrices señaladas* en el *anterior considerando, sino que además es preciso, por elementales razones de seguridad jurídica, que su formulación sea clara e inequívoca tanto en los fundamentos de la resolución como en su exposición decisoria, a fin de que no exista la menor duda acerca de la voluntad de asunción por el Organo ministerial de funciones que en principio la Ley parece atribuir a las Corporaciones municipales redactoras del Plan.*» *(Sentencia de 29 de marzo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2122.)*

d) *Planes. Entrada en vigor en el caso de aprobación definitiva otorgada a reserva de subsanación de deficiencias. La entrada en vigor se reduce, de momento, a los aspectos no afectados por las deficiencias señaladas.*

«*Además del acto de aprobación total pura y simple de los Planes u Ordenanzas urbanísticas, el inciso final del artículo 44 de la Ley del Suelo prevé y regula la posibilidad de que el órgano competente para otorgar la aprobación lo haga a reserva de la subsanación de determinadas deficiencias, lo que implica no una aprobación condicionada, sino más bien una aprobación parcial del Plan con significación positiva, esto es, con efectos plenamente aprobatorios en cuanto a las especificaciones y sectores no afectados por las deficiencias señaladas, debiendo en cambio estimarse denegada la aprobación en*

cuanto a las especificaciones y sectores afectados por las deficiencias advertidas, en tanto no sean subsanadas y se dicte sobre ellas ulterior acto expreso de aprobación.» (Sentencia de 23 de abril de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2383.)

e) *Proyecto de reparcelación. Documentos y actuaciones que integran el expediente de reparcelación y exigencias formales del mismo.*

«*En su aspecto formal, un proyecto de reparcelación se concreta en un conjunto ordenado de documentos y actuaciones que, integrando un expediente, han de servir de antecedente y fundamento a la resolución administrativa de su aprobación*, concepto que, tomado de la literalidad del artículo 278 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, es plenamente aplicable a toda actuación administrativa en general por la amplitud y exactitud de su definición, aceptada sustancialmente en los artículos 30 y 40 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y en el ámbito específico de la Ordenación Urbanística se corresponde a su vez con el contenido del artículo 20 del Reglamento de Reparcelación, aprobado por Decreto de 7 de abril de 1966.

»*Acorde con esta exigencia formal, el expediente* en que se contiene el proyecto de reparcelación del polígono Los [illegible] Cáceres, que el Ayuntamiento de esta ciudad [illegible] ficio, después de haber asumido la iniciativa de esta actuación al amparo del artículo 80, número 2, de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, *debió integrarse con los documentos que señala el artículo 20 del Reglamento de Reparcelación. Estos documentos, por tener el carácter de documentos públicos, requieren, por imperativo mandato del artículo 1.216 del Código Civil y de su propia esencia, su autorización por el funcionario público competente con las solemnidades requeridas por la Ley. En este caso su refrendo corresponde al Ayuntamiento de Cáceres, personificado por sus órganos y secretario fedatario de la Corporación en la órbita de sus respectivas atribuciones, quienes de este modo se responsabilizarían, autorizándola, de la programación técnica y de los estudios y conclusiones de este carácter elaborados por el equipo de profesionales técnicos a quienes se había confiado la preparación del Plan en uso de la facultad que a la Corporación le confiere el artículo 24, 3, de la Ley del Suelo, pero bien entendido que en estos supuestos es tan sólo la elaboración y preparación la que corresponde hacer a los técnicos designados, pero la redacción y efectiva formulación oficial del Plan o Proyecto es de la indeclinable competencia del Ayuntamiento responsable de su iniciativa, a través de sus órganos de actuación.» (Sentencia de 17 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2777.)*

B) *Licencias municipales de construcción. La resolución tardía por el Ayuntamiento, una vez denunciada la mora ante la Comisión*

Provincial de Urbanismo, no es un acto nulo de pleno derecho, sino anulable, pero interrumpe el silencio positivo que, en caso contrario, se produciría.

(Vid. Acto administrativo, *Ref. 2118.)*

C) *Acción pública. No es posible alegar el ejercicio de la acción pública para recurrir contra una Orden ministerial aprobatoria del proyecto de expropiación de un área de actuación urbanística urgente.*

«El primer problema que ha de ser resuelto en esta sentencia consiste en si el Colegio de Arquitectos de Cataluña y Baleares tiene legitimación para impugnar el acto del Ministerio de la Vivienda de 25 de noviembre de 1971, que aprueba el proyecto de expropiación del área de actuación "Riera de Caldas", expropiación realizada en cumplimiento del Decreto-ley 7/1970, de 27 de junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes en las áreas de Madrid y Barcelona; la legitimación directa no cabe desde el momento en que, tratándose de un acto aprobatorio de un proyecto de expropiación, el Colegio recurrente no justifica ni alega tenga ningún derecho en ninguna de las fincas a que alcanza la expropiación ni se vean afectados sus intereses económicos por las expropiaciones aprobadas, por lo que no le es aplicable ni el artículo 23 de la Ley sobre Procedimiento Administrativo ni el apartado *a)* del artículo 28 de la Ley que regula la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; por lo que esta legitimación (cuyo fundamento se abandona en el escrito de conclusiones) no le corresponde a la entidad demandante, así como tampoco la del apartado *b)* del artículo 28 de la citada Ley Jurisdiccional, pues no se trata de combatir una disposición de carácter general, ya que no lo es el acto impugando, sino una resolución con pluralidad de destinatarios, entre los que no se encuentra el recurrente.

»El ejercicio de la acción pública reconocido en el artículo 223 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 se refiere a la observancia de tal Ley y de los Planes de Ordenación Urbana; el acto que se recurre no ha sido dictado en aplicación de la Ley del Suelo, sino del Decreto-ley 7/1970, de actuaciones urgentes en áreas de Madrid y Barcelona, que concede mayores poderes a la Administración para realizar estas actuaciones urgentes para la creación de suelo urbanizado, actuaciones que no hubiesen sido posibles con la mera aplicación de las normas de la Ley del Suelo.» *(Sentencia de 10 de noviembre de 1976, Sala 5.ª, Ref. 4663.)*

D) *Expropiación. El anterior artículo 99 de la Ley del Suelo, si bien es aplicable a las tasaciones conjuntas o realizadas con carácter general, no lo es una vez individualizadas éstas.*

(Vid. Expropiación forzosa, *Ref. 4572.)*

E) *Ruinas: ruina inminente. El procedimiento no contradictorio del artículo 170, 4, de la Ley del Suelo, para declarar la ruina inminente de alguna construcción, exige que la situación sea de grave peligro y urgencia, por lo que si desde el inicio del expediente hasta la orden de demolición transcurre un dilatado espacio de tiempo se demuestra la no existencia de la situación de urgencia.*

«*Las excepcionales facultades que el número 1, "in fine", y la del artículo 170 de la Ley del Suelo confieren al Ayuntamiento y al alcalde pueden ser consideradas bien como reglamentación del ejercicio de potestades que genéricamente les otorga la Ley en situaciones especiales de grave peligro y urgencia,* con raíz en los artículos 101, *h)*, y 117, *b)* y *d)*, de la Ley de Régimen Local y 1, 1.º, del Reglamento de Servicios, o *bien* —sin olvidar que pueda ser aquél su fundamento último— *como configuración de una singular y específica actuación administrativa de "intervención de la Administración en la Edificación", pues tal es el epígrafe del capítulo II, título IV, de la Ley del Suelo, donde el artículo 170 se halla inserto, en la que al lado del estado de ruina normal contempla una específica situación de ruina en condiciones de peligrosidad y urgencia, sobre cuyo concepto la técnica constructiva ha elaborado y la jurisprudencia ha acogido el estodo de ruina inminente, para cuya declaración se arbitra en el mismo precepto un sumario procedimiento, no contradictorio, sino meramente informativo* —como lo denomina la sentencia de esta Sala de 26 de diciembre de 1974—. Sea cualquiera la conceptuación jurídica que atribuyamos a esta actuación, lo evidente es que *la legalidad del ejercicio de tan excepcionales facultades ha de insertarse rígidamente en el ámbito de las decisiones de urgencia o de inmediato peligro previsible con carácter de inminencia. Las medidas a adoptar por la autoridad competente deben ser perfectamente congruentes y guardar la proporcionalidad debida en función de la inminencia o inmediata del riesgo advertido. En la generalidad de los casos, para la congruencia y proporcionalidad de la actuación material de la Administración en ejecución de los acuerdos adoptados, está justificada aquella actuación material y debe realizarse sin pérdida de tiempo, en plazo, si no de horas, al menos de días,* como es obligada exigencia de las razones de urgencia motivadoras de tan excepcionales resoluciones. En otro caso carecería de sentido la infracción de trámites tan ineludibles normalmente, como el de audiencia de los interesados, sobre cuyos derechos pueden imponerse por esta vía sumaria tan irreparables limitaciones y aun sacrificios. *A la luz de esta doctrina, contrasta en la actuación administrativa del Ayuntamiento de Madrid, que en este proceso se revisa, una evidente incongruencia y desproporción entre la adopción de este excepcional procedimiento de urgencia* —justificado únicamente en situaciones extremas que no admiten espera— *y la forma efectiva en que tal actuación administrativa se llevó a cabo.* Iniciada el 11 de febrero de 1969, no se dicta

resolución hasta cinco meses después, el 10 de marzo de 1970, y a partir de este momento se desnaturaliza aún más el carácter de urgencia del procedimiento; se admite recurso de reposición, que no es resuelto hasta el 28 de julio, pasados ya otros cuatro meses, pero lo más notable es que las resoluciones que acordaron el desalojo y subsiguiente demolición del edificio se ejecutan, respectivamente, en los meses de mayo y agosto del año 1971; es decir, que desde la iniciación de unas actuaciones sumarias y de urgencia hasta la ejecución del acuerdo transcurrió un plazo superior a un año y ocho meses, durante el cual tampoco se estimó necesario la adopción de medida precautoria o de seguridad, no obstante la realización en los solares contiguos de obras de excavación con el funcionamiento de máquinas que por sus efectos de vibración se había previsto pudieran resultar nocivas y peligrosas para la estabilidad del edificio, que a su pesar se mantuvo indemne.

»La innegable evidencia del transcurso de un período de tiempo tan dilatado hasta que por fin se procedió al derribo, sin que conste que durante dicho plazo hubiera padecido la estabilidad del inmueble, constituye *sólida presunción de la inexistencia de la situación de urgencia invocada por la Administración y, al propio tiempo, desautoriza y compromete seriamente la credibilidad del informe emitido por el arquitecto municipal.*

»La declaración de nulidad de los actos impugnados no puede en esta litis conllevar como reconocimiento el de situaciones jurídicas individualizadas, al amparo del artículo 42 de la Ley Jurisdiccional, el restablecimiento de las situaciones de hecho perturbadas por aquéllos, ya que al procederse no sólo al desalojo, sino también al derribo del edificio, quedaron definitivamente extinguidas, sin posibilidad de rehabilitación, los derechos de uso y disfrute de los accionantes sobre el inmueble. Con ello, el reconocimiento de sus respectivas situaciones jurídicas individualizadas han de entenderse referido a la pretensión indemnizatoria que formulan, autorizada expresamente en el mismo precepto, a la que es procedente dar acogida por la notoria evidencia de la existencia de consecuencias dañosas y perjuicios indemnizables en concepto de reparación compensatoria de la privación de aquellos derechos, si bien su cuantía debe ser señalada en el período de ejecución de sentencia, como para casos como el presente manda el artículo 84, C), de la Ley de la Jurisdicción.» *(Sentencia de 19 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2889.)*

F) *Registros de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa. Definición de los conceptos de «altura», «autorizada y corriente», «sector», «estado», «condición» y «clase».*

«Al referirse el artículo 5, número 5.°, apartado c), del Reglamento de 5 de marzo de 1964, en singular, a "altura", adjetivándola doble y sucesivamente de "autorizada y corriente", cabe señalar como cri-

terio general interpretativo el de altura corriente dentro de la autorizada en la zona, es decir, la apreciada en el caso como promedialmente representativa de las frecuencias de altitud que en la zona se hallan dentro de los límites mínimo y máximo autorizados por la normativa vigente, o de las que cumplen el mínimo cuando no existe establecido tope superior; y también sólo en principio cabe admitir como criterio general sobre fijación de los conceptos indeterminados de "zona" y "sector", *semánticamente de imprecisa diferenciación entre sí, el de definir ámbitos unitarios dentro del área urbana respectivamente sujetos a las mismas normas sobre altura y sobre circunstancias susceptibles de determinar causa de desmerecimiento a tenor del precepto reglamentario examinado; de donde se infiere que mientras "zona" y "sector" normalmente coinciden* —puesto que el volumen es función de la altura—, *cuando la causa del desmerecimiento es la insuficiencia volumétrica, pueden dichos dos ámbitos no coincidir cuando se trata de otras causas heterogéneas o independientes de la altitud de las edificaciones; y como, por otra parte, las frecuencias de altura dentro de la autorizada también dependen del ritmo de nuevas construcciones, y por tanto su constatación es variable en función de la fecha del expediente contradictorio; y cumple a ello añadir que los conceptos rectores del desmerecimiento, en cuanto que referidos en el texto reglamentario a "estado", "condición" y "clase" del edificio objeto de aquel expediente, tampoco poseen preciso significado, corresponde así concluir que las reglas generales sobre determinación de los conceptos incluidos en el texto reglamentario examinado pueden y deben ser compatibles con criterios ponderativos según las circunstancias de cada caso, que en sí resulten relevantes por su objetiva influencia en el amplio campo de comprensión de los conceptos referidos, integrándolos en su común función comparativa mediante la idea central de desmerecimiento urbanístico como juicio determinante de la inadecuación del edificio al lugar en que radica, por ser ésta la noción de más genérico contenido, expresiva de la finalidad de la Ley a tenor del artículo 142, número 3, de la del Suelo y que el precepto reglamentario en cuestión no hace otra cosa que desarrollar.» (Sentencia de 5 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2512.)*

XVII. Sanciones

A) *Naturaleza: no constituye sanción la denegación de autorización para ejercer cierta actividad industrial, pudiendo en consecuencia revisarse la decisión administrativa si varían las circunstancias.*

«Reduciéndose con todo ello el tema a dilucidar en esta instancia jurisdiccional si los hechos imputados al solicitante configuran en su conjunto, cualitativa y cuantitativamente, peligrosidad incompatible con la actuación de aquél al frente de establecimiento de la clase

aquí tratada y que requiera de la medida administrativa de seguridad a que faculta la repetida Orden de 1946, medida que, por su propia naturaleza y creación reglamentaria, es ajena al concepto represivo de sanción y va referida a las *circunstancias operantes en el momento de producirse la solicitud de permiso de apertura o traspaso, sin perjuicio, por tanto, si fuere denegada de reproducirse para acreditar un posterior cambio de aquellas circunstancias y consecuente cesación de la peligrosidad aneja a la conducta y antecedentes que impidieron la autorización.» (Sentencia de 9 de junio de 1976, Sala 4.ª, Ref. 4064.)*

B) *Sanción administrativa y sanción penal.*

a) *La diversidad sustancial entre ambas impide reputar sin más al Código Penal como subsidiario de las leyes administrativas sancionadoras.*

«La actividad sancionadora de la Administración, y, por tanto, el Derecho administrativo sancionador, constituye un instrumento represivo ontológicamente distinto del regulado por el Derecho penal y sólo teleológicamente asimilable a éste dentro de la común finalidad de crear medios legales que agregados a los actos tipicamente antijurídicos hagan a éstos integrables en un orden social que es reflejo operativo del ordenamiento jurídico, pero aquella sustancial diversidad, correspondiente a la que existe entre pena y sanción administrativa a tenor del artículo 26, número 3.°, del Código Penal, impide reputar sin más subsidiario éste de las leyes administrativas sancionadoras a no ser que en ellas así expresamente se establezca, siendo lo que rige como supletorio de las mismas los principios comunes a todo Derecho sancionador en función de garantía para cualquier responsable de penalidad, tanto sea delincuente como administrado, con implícita exclusión de peor trato del segundo con respecto al primero a tenor de la jerarquía axiológico-social de los respectivos ilícitos, de donde se infiere que la Administración Pública, en uso de su potestad reglamentaria, ceñida a los límites de la especial Ley sancionadora dictada conforme al artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; y también ajustada a los principios generales y comunes a todo Derecho punitivo, que son los directamente subsidiarios a tenor del artículo 1.° —antes 6.°— y párrafo 2.° del Código Civil, *podrá desarrollar, mediante Ordenanzas, la Ley represora de carácter administrativo, y esta ordenación reglamentaria, extensible a concretar los siempre existentes plazos de prescripción, tendrá preeminencia en el orden administrativo sobre el plazo de dos meses deducido por reenvío al de las faltas a través del artículo 603 del Código Penal, ya que los Reglamentos en cuestión no son autónomos, sino ejecutivos de Ley especial precisamente exceptuada del régimen a que se refieren los propios términos del citado precepto de aquel*

Código, y como tal clase de Ley lo es la de 10 de noviembre de 1942, su Reglamento de 21 de diciembre de 1943 será el directamente aplicable por más que los plazos del artículo 71 coincidan con los del 83 de la Ley de Contrato de Trabajo concernientes a distinta materia como es la prescripción de acciones, y, además, *resulten superiores a los de las faltas, ya que la radical diversidad, típica y de sanción, entre aquéllas y las infracciones de normas laborales, así como las peculiares características y necesidades de la acción inspectora en el ámbito de lo social, no permiten calificar como quebranto de principio jurídico alguno el más amplio plazo de prescripción reglamentariamente señalado a las transgresiones de leyes sociales.» (Sentencia de 7 de abril de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2245.)*

b) *Compatibilidad entre sanciones penales y administrativas. Doctrina general.*

«Para estimar que está excluido del recurso contencioso-administrativo un acto que formal y materialmente sea administrativo, es preciso, no sólo que la exclusión la verifique una Ley formal y no disposición de rango inferior, sino que terminantemente se indique en tal Ley que determinados actos o resoluciones quedan exceptuados o excluidos del recurso contencioso-administrativo, no bastando con que exprese que contra ellos no cabe recurso alguno, que no son susceptibles de recurso u otras semejantes, pues en esos supuestos se estima que sólo están prohibidos los recursos gubernativos o administrativos, pero no el contencioso propiamente dicho, según reconoce la doctrina jurisprudencial entre otras, en sentencia de 26 de abril de 1958, *interpretando el artículo 40, apartado* f) *de la Ley fundamental de esta jurisdicción...* Es dable admitir la incompetencia del Gobernador civil de Oviedo a efectos de sancionar faltas gubernativas con amparo en lo dispuesto en el artículo 260, apartado *i)* de la Ley de Régimen Local de concurrir las circunstancias que señala el artículo 263, números 1.º y 2.º de esa disposición legal, y, esto, con fundamento, en la doctrina de este Alto Tribunal, que viene declarando que: *"aun cuando desde un plano teórico fuera deseable la aplicación del conocido principio «non bis in ídem» en la colisión de normas sancionadoras de tipo penal y administrativo, como corrector de la descoordinación del ordenamiento jurídico y de la sensación de inseguridad para el administrado, es lo cierto que desde el punto de vista práctico del Derecho positivo, sus normas toleran el que un mismo hecho pueda ser calificado de infracción penal (delito o falta) e infracción administrativa, y, por tanto, los Tribunales de la jurisdicción represiva y los órganos de la Administración específicamente considerada, pueden imponer sanciones independientes; así se desprende del artículo 603 del Código Penal"; conforme este principio, las disposiciones de este libro no excluyen ni limitan las atribuciones que por las Leyes municipales o cuales-*

quiera otras especiales competen a los funcionarios de la Administración para dictar bandos de policía y buen gobierno y para corregir gubernativamente las faltas en los casos en que su represión esté encomendada por las mismas Leyes; ratificada la compatibilidad de sanciones en vía penal y gubernativa en los artículos 23, apartado a), *y 24 del Estatuto de los Gobernadores Civiles de 10 de octubre de 1958, artículo único del Decreto 1704/1965, de 16 de junio, y artículos 18 y 19 de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 y, en consonancia con sentencias* "ad exemplum", de 15 de noviembre de 1960; 3 de febrero y 29 de abril de 1961, 15 de febrero de 1969, 18 de marzo de 1970, 17 de noviembre de 1975, etc.; *lo que aplicado al caso concreto aquí examinado, resulta que la sanción* castigada como medida represiva impuesta por la autoridad gubernativa dentro del marco legal de los artículos 260, apartado *i)*, de la Ley de Régimen Local, y 23, apartado *a)*, del Decreto de 10 de octubre de 1958, que regula las atribuciones de los Gobernadores civiles, *corresponde al ejercicio de la potestad de policía que para el mantenimiento del orden público en su vertiente preservadora de la tranquilidad comunitaria definen aquellos preceptos, en un campo autónomo de la potestad de penar atribuida a la jurisdicción según las tipologías y los criterios de autoría y culpabilidad o analizar por aquella jurisdicción y que había juzgado o juzgará dentro de su ámbito el alcance de la responsabilidad penal con independencia a lo que ahora es objeto de estudio, puesto que nada impide que la actuación administrativa pueda examinar la infracción desde su plano y a través del consiguiente expediente ultimarlo imponiendo sanción.» (Sentencia de 26 de abril de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2386.)*

c) *Principio «non bis in ídem». Su vulneración por órgano administrativo constituye infracción del ordenamiento jurídico.*

«La resolución que tiene su origen en aquella acta entraña una duplicidad sancionadora respecto de unos mismos hechos con identidad tipificadora, y a los que no configuró una conducta desobediente de la Empresa que pudiera dar entidad diferenciadora a los efectos de justificar otra sanción; por lo que si las infracciones de los artículos 92, 93, 98 y 99 del Reglamento de 1940 fueron objeto de otro procedimiento sancionador y no se da otra conducta distinta constitutiva de ilícito administrativo, tenemos que estimar el recurso tal como dispone el artículo 83, 2), de la Ley Procesal Administrativa, por vulneración de la prohibición del "bis in ídem" o, en otros términos, falta de ilícito distinto del que fue objeto del otro procedimiento.» *(Sentencia de 21 de junio de 1976, Sala 5.ª, Ref. 4173.)*

C) *Reincidencia. Si las anteriores sanciones no son firmes, no pueden ser tenidas en cuenta a la hora de determinar si existe reincidencia o no.*

«*Sanciones todas ellas que, por no tener el carácter de firmes en el mes de septiembre de 1968, en que ocurrieron los hechos motivadores del expediente número 221/1966, en que han sido dictadas las resoluciones ahora impugnadas en esta vía jurisdiccional, no podían determinar jurídicamente la apreciación de reincidencia o de reiteración en la conducta comercial, con el consecuente aumento en la cuantía de la multa impuesta.*» *(Sentencia de 20 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2962.)*

D) *Multas. Multa única por dos infracciones individualizadas, de las que sólo una se estima conforme a derecho: no hay que diferir al juicio de la Administración que fije la sanción adecuada, sino que lo hace la jurisdicción revisora.*

«Si respecto del vehículo GC-21.622 tenemos que concluir que no está justificada la afirmación de que el empresario aquí recurrente ha quebrantado lo que manda el artículo 87 del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no puede hacerse igual o afín juicio en cuanto al otro vehículo, pues la titularidad de la obligación, el incumplimiento de lo que la misma comporta, núcleo del ilícito laboral y, por esto, la corrección de la calificación jurídica de tal infracción, no es dudosa: *mas la cuestión no carente de dificultad que se origina al haberse impuesto una sanción única (la de 5.000 pesetas) por la comisión de dos infracciones individualizadas por referencia a cada una de las máquinas, no debe resolverse por la vía dilatoria de diferir al juicio de la Administración* que fije, en atención a la infracción única, la sanción adecuada *ni tampoco por la argumentación de mantener la sanción total* atendiendo a que está dentro de los límites cuantitativos que pudo imponerse a la infracción única, *pues, en cuanto a la primera de las opciones, oportuno es recordar que al ámbito de la función jurisdiccional corresponde no tan sólo la constatación de la legalidad del acto* respecto a la infracción, *sino también,* el tema *de la sanción* que se anuda a indicada infracción; *y por lo que hace relación con el otro punto, tenemos que recordar que la proporcionalidad y la congruencia como reglas inmanentes al ejercicio de la potestad sancionadora, quedarían aquí vulneradas si desaparecido uno de los hechos justificativos de la sanción mantuviéramos, sin embargo, la multa impuesta;* conjunto de apreciaciones que en la misma línea marcada por la Administración nos llevan a reducir la multa a 2.500 pesetas, con estimación parcial del recurso y sin una condena en costas.» *(Sentencia de 7 de mayo de 1976, Sala 4.ª, Ref. 2553.)*

XVIII. Expropiación forzosa

A) *Declaración de utilidad pública. La declaración de utilidad pública implica la imposición de servidumbre sin necesidad de acudir a un expediente específico a este fin.*

«No puede prescindirse del hondo criterio espiritualista que late en todo el conexo articulado de la Ley Jurisdiccional, evitando que requisitos u obstáculos formales yugulen, *prima facie*, recursos en sí viables y admisibles, sin que sea óbice a ello la doctrina que para los usufructuarios establece el Código Civil y la Ley de Sociedades Anónimas, ya que la legitimación, por lo que respecta a esta Jurisdicción, es específicamente establecida por el artículo 28 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, sin que por ello, al haber una norma *sui generis* y concreta, sea viable enjuiciar dicha legitimación, desde el campo civil o de las sociedades anónimas, ya que sólo esta legitimación será exigida en dichas esferas, no en la de lo Contencioso Administrativo, por todo lo cual ha de desestimarse esta pretensión de inadmisibilidad.

»Toda declaración de utilidad pública lleva implícita, en todo caso, la necesidad de ocupación, así como la imposición de servidumbre de paso de energía eléctrica, de suerte que, concedida la autorización controvertida, tras cumplirse todos y cada uno de sus trámites reglamentarios, se entiende impuesta dicha servidumbre forzosa sin necesidad de incoar un nuevo expediente y sin necesidad de cumplir, por ende, las formalidades exigidas para cuando únicamente se solicite la imposición de tal servidumbre.» *(Sentencia de 11 de octubre de 1976, Sala 3.ª, Ref. 4160.)*

B) *Acuerdo de necesidad de ocupación. Casos en que procede el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de necesidad de ocupación fuera y con anterioridad al momento del justiprecio.*

«La sentencia de 6 de octubre de 1975 reiterando la doctrina expuesta en las de 27 de noviembre de 1971 y 22 de noviembre de 1972 declara que "sólo en *supuestos excepcionales* podrá entrarse en el examen y revisión de los acuerdos de necesidad de ocupación de los bienes, fuera y con anterioridad al momento del justiprecio, sin que estos supuestos excepcionales puedan ser otros que la manifiesta existencia de una actuación viciada de *nulidad absoluta*, por faltar los presupuestos de la *utilidad pública*, necesidad de ocupación o haber sido dictado el acuerdo, con ausencia absoluta del procedimiento legal establecido"; lo que justifica la impugnación *separada* de la declaración de utilidad pública, con arreglo a las sentencias citadas en la de 27 de noviembre de 1971, cuando se trata de los supuestos de nulidad plena que facultarían para el ejercicio de los medios defensivos extremos del artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, como si se

ataca el acto que pretende abrir la vía expropiatoria, fundándose en una simple resolución municipal y no en un "proyecto" concretamente aprobado --sentencia de 6 de julio de 1971—, o cuando el fundamento del recurso es atacar la actividad expropiatoria por actos realizados sin la preceptiva exigencia de la utilidad pública; pero nunca cuando se postula un trato de privilegio respecto a la admisibilidad excepcional de la impugnación jurisdiccional, sin invocar la nulidad de pleno derecho del Decreto recurrido, o cuando, como en el caso de la sentencia de 9 de noviembre de 1974, no se acredita que esté comprendido en la causa prevista en el apartado *a)* del número 1.° del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo.» *(Sentencia de 27 de octubre de 1976, Sala 5ª, Ref. 4405.)*

C) *Justiprecio.*

a) *Finca rústica de regadío: valoración independiente de las instalaciones de riego preexistentes.*

«Así mismo, y por su trascendencia en el caso que nos ocupa, constituye premisa obligada en la presente sentencia, la de que, esta misma Sala, ha venido declarando y sigue manteniendo, que no cabe confundir el valor de las instalaciones, de riego con el hecho mismo de su existencia en el justiprecio de fincas rústicas de regadío con instalaciones, ya que la existencia de estas últimas ha de actuar como factor o circunstancia valorativa del terreno o superficie expropiada a cuyo servicio se encuentren las mencionadas instalaciones, mientras que el valor concreto de éstas, siempre que a ellas alcance la expropiación, constituye un bien indemnizable en sí mismo, del que debe compensarse al propietario, al igual que ocurre y se hace, por ejemplo, con las construcciones o edificaciones que tenga la finca afectada de las que se prive a su dueño; por lo cual, si se fija precio al metro cuadrado de tierra de regadío con instalaciones y se aplica de modo general e indiscriminado prescindiendo del valor preciso de las instalaciones de cada finca, entendió y sigue entendiendo esta Sala que ni se puede reducir el precio tipo o módulo al aplicarlo a la extensión de la tierra, por la circunstancia de que el propietario conservará las instalaciones, al no alcanzar a ellas la expropiación, ni se puede negar el incremento del precio de la tierra, determinado por el valor individualizado de las instalaciones, cuando éstas se expropien también; criterio que asegura, con un mayor respeto a la justicia y a la equidad, la posibilidad de que, en cada caso, se aprecie, en aras de la necesaria compensación al patrimonio de cada expropiado, el verdadero valor de sus instalaciones de riego, evidentemente distinto en cada finca, sea por la cantidad de aquéllas, por la calidad de las mismas, por su antigüedad o modernidad, por el estado de su conservación, o por cualquier otra

circunstancia de notoria influencia en su valoración.» *(Sentencia de 9 de junio de 1976, Sala 5.ª, Ref. 2679.)*

b) *Indemnización por privación del derecho de edificar. Los perjuicios producidos por la prohibición de edificar en las zonas de servidumbre de autopista suponen una restricción especifica y no una limitación genérica.*

«La indemnización de los perjuicios producidos por la prohibición de edificar en las zonas de servidumbre de la autopista suponen una restricción específica y no una limitación genérica de la propiedad, puesto que se deben concretamente a la obra que motivó la expropiación, evaluable aunque el terreno sea rústico, ya que al suelo se le han reconocido unas expectativas urbanísticas que son las afectadas por la servidumbre.» *(Sentencia de 13 de octubre de 1976, Sala 5.ª, Ref. 4045.)*

c) *Justiprecio de industria: para calcular los beneficios industriales no es dable reducir la cantidad que representa la base imponible fijada a efectos del impuesto industrial, cifrándola en la cuota del Tesoro de la Licencia fiscal.*

«El beneficio anual de 144.000 pesetas que la expropiada atribuye a su modesta industria familiar, lejos de aparecer justificado en el expediente ni en el proceso se encuentra rechazado acertadamente por el Técnico de la Confederación, negando que para valorar una industria o negocio, se dejen de tener en cuenta los jornales de los productores en consideración a su calidad de interesados o familiares; que, incluso el propio Abogado del Estado afirma en el último escrito de alegaciones "que en las imputaciones fiscales que aparecen en el expediente se atribuyeron a la industria en cuestión unos beneficios de 25.000 pesetas anuales".

»La base de la capitalización al 4 por 100 efectuada para determinar el verdadero valor de la industria expropiada, no puede ser otra que la de 25.000 pesetas aludida por el Abogado del Estado, toda vez que, si bien, por una parte, no se ha justificado que los beneficios reales de aquélla, deban cifrarse en la de 144.000 pesetas anuales, tampoco es dable reducir la cantidad que representa la base imponible fijada a efectos del impuesto industrial, cifrándola en la cuota del Tesoro de la Licencia fiscal, manifiestamente insuficiente para calcular los beneficios industriales que deben servir de base para determinar el valor discutido, de manera que, a juicio de la Sala, procede sustituir por la de 625.000 pesetas, la partida que fija en 20.150, lo que denomina "capitalización de la concesión industrial", y a cuyo resultado se llega por la Administración, partiendo de la "cuota anual del Tesoro", que suele tenerse en cuenta para determinar la indemnización de los perjuicios indirectos, originados "tanto en el caso de cesación de activi-

dades —sea o no con traslado de residencia fuera del término municipal— como en el supuesto de continuar en el mismo, con disminución de rendimientos habituales", por ejemplo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de enero de 1971 (*B. O.* de 23 de junio), pero no para calcular el justiprecio de las industrias expropiadas.» *(Sentencia de 14 de junio de 1976, Sala 5.ª, Ref. 2742.)*

d) *Justiprecio. Terreno rústico que por su ubicación en zona de incontenible expansión urbana o industrial tiene un valor muy superior al que arrojaría la mera productividad agrícola.*

«5.° Que si bien es cierto que los terrenos rústicos de insignificante aprovechamiento urbanístico por propia naturaleza, pueden ser efectivamente valorados mediante la capitalización de las rentas derivadas de la explotación conforme a su propio destino, camino indudablemente idóneo para alcanzar el intrínseco valor económico, puesto que la computación de la cuenta analítica de productos y gastos normalmente conducirá a la concreción del precio medio, no lo es menos que, en determinadas ocasiones y aun reconociendo la corriente trascendencia del resultado agropecuario, deviene netamente inoperante, a efectos de justiprecio, por conjugarse factores de muy diversa naturaleza, que, cual el emplazamiento, proximidad a vías de comunicación y particularmente su ubicación en zonas o comarcas de incontenible expansión urbana o industrial, inciden de tal manera, que son susceptibles de determinar un valor en venta muy superior al que arrojaría la mera productividad agrícola, situaciones de excepción a las que ha de ser necesariamente reconducida la actual, desde el momento que es notoria la concurrencia en esta provincia y más concretamente en el sector donde radica la finca expropiada, de sus presupuestos determinantes, lo cual no es sino el obligado corolario de la pujanza urbanística de Vizcaya y de su constante expansión, que ha llevado a la Sala a prescindir "deliberadamente" de la práctica de la prueba pericial admitida en el período probatorio e interesada en conclusiones, ante la evidente intrascendencia del resultado que pudiere ofrecer.» *(Sentencia de 28 de junio de 1976, Sala 5.ª, Ref. 2865.)*

e) *Son indemnizables las simples molestias causadas por la proximidad de autopista de nueva construcción.*

«Los perjuicios irrogados a la masía consisten principalmente y según el recurrente en que la entrada y la fachada de la misma están ahora junto a la línea de expropiación, ha perdido la tranquilidad de que gozaba y todos sus valores de paisaje y emplazamiento adecuados, ya que su vista al exterior, que era un valle de bosque y tierras agrícolas, es ahora una valla metálica y carteles de anuncios, y se está construyendo un hotel que agrava aún la vista exterior, la gran proximidad a la autopista provoca ruidos, vibraciones, luces intensas durante la

noche, los camiones de alto tonelaje, remolques y *trailers* se ponen en marcha a altas horas de la noche, lo que exige lentos calentamientos y un continuo roncar, la proximidad a la Estación de servicio, su bar y su gran zona de aparcamiento producen molestias; continuos vehículos aparcados por la Estación de servicios, se echan escombros delante de la masía y con frecuencia los altavoces del bar a alta potencia llegan hasta la masía; todo ello amén de la gran intensidad de tráfico que cada día irá incrementándose; perjuicios todos ellos evidentes, aunque de muy difícil estimación, cifrándolos el expropiado en la cantidad de 600.000 pesetas, pero admitiendo en su demanda la competencia de esta Sala para fijarla conforme a su criterio de acuerdo con la jurisprudencia que él mismo cita, destacando la sentencia de 17 de abril de 1956, y haciendo uso de la misma se considera como más ajustada a la realidad de estos perjuicios la cantidad de 300.000 pesetas.» *(Sentencia de 22 de octubre de 1976, Sala 5.ª, Ref. 4354.)*

D) *Retasación.*

a) *El artículo 99 de la Ley del Suelo abarca las tasaciones que se establecen con carácter general con arreglo a las normas urbanísticas, mas no deroga, para las tasaciones individualizadas, el régimen de responsabilidades por demora del artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa.*

«Entrando en el concreto problema litigioso de si el citado artículo 99 de la Ley del Suelo, al publicarse con posterioridad a la Ley de Expropiación, suponía la derogación de su artículo 58, en cuanto ésta exigía únicamente el transcurso de dos años para permitir la retasación de las fincas, tanto la doctrina como la jurisprudencia lo resolvieron, como dice la sentencia del T. S. de 1 de marzo de 1973, en forma prácticamente unánime en lo sustancial, en el sentido de que la aplicación del artículo 99 de la Ley del Suelo abarca las tasaciones que con carácter general se establecen con arreglo a dichas normas urbanísticas, mas no deroga para las tasaciones individualizadas el régimen de responsabilidades por demora regulado en el artículo 58 de la Ley de Expropiación, fundando la doctrina jurisprudencial tal conclusión —SS. que se citan en los vistos de esta resolución—, que, desde luego, acoge esta Sala, entre otras razones, en: *a)* que el meritado artículo 99 de la Ley del Suelo, al igual que el 70 de la de Expropiación, se refieren claramente a los supuestos de tasaciones conjuntas y a fin de lograr su simple revisión; *b)* que el artículo 58 de la Ley General Expropiatoria se halla incluido en el capítulo referido a "responsabilidad por demora", es decir, fuera de aquellos destinados a justo precio, pago y toma de posesión; *c)* que no sólo el hecho de que la Ley del Suelo no haya previsto en su articulado la retasación no impide la aplicación de esa previsión por la Ley de Expropiación,

sino que la hace necesaria, ya que, además, ambos textos legales contemplan y regulan situaciones distintas e independientes; aquél, una simple revisión o actualización del justiprecio que puede tener lugar en cualquier momento dentro del plazo legal de diez años; el general expropiatorio, por el contrario, una retasación o nueva valoración del mismo, por haber automáticamente caducado la anterior por el transcurso de dos años desde su fijación, siempre que se haga valor por el expropiado, y *d)* que esa aplicación del artículo 58 de la Ley Expropiatoria se da por supuesta por el propio legislador en el mencionado Decreto de 21 de febrero de 1963, que desarrolla Ley tan específica y posterior como la de 21 de julio de 1962 sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de viviendas y urbanismo; doctrina que no sólo es aplicable a las expropiaciones urbanísticas en que el ente expropiante haya seguido el sitema de tasación individualizada, a que le permite optar el susodicho artículo 122 de la Ley del Suelo, sino asimismo cuando esa opción haya recaído, como en el caso de autos, sobre la tasación conjunta, ya que, como dicen las sentencias del T. S. de 3 de octubre de 1970, 25 de enero de 1971 y 29 de noviembre de 1972, el referido artículo 99 de la Ley del Suelo, si bien aplicable a las tasaciones conjuntas o realizadas con carácter general, una vez éstas individualizadas, dicho precepto carece de posibilidad de aplicación.» *(Sentencia de 2 de noviembre de 1976, Sala 5.ª, Ref. 4572.)*

b) *Retasación en el supuesto de existir un pago parcial: el nuevo justiprecio debe tener como objeto la totalidad de la finca, no obstante se hubiera realizado un pago parcial; este último se deducirá del nuevo justiprecio resultante de la valoración global.*

«No autoriza a limitar la retasación a una parte de la finca cuando se efectúe algún pago parcial, debiendo entenderse, por otra parte, que el justo precio no se hace efectivo hasta el instante que lo haya sido en su totalidad, ... no imponiendo, en ningún caso, que la retasación se limite a la parte de la finca que proporcionalmente corresponda al precio no pagado, sin perjuicio de que en el momento de hacerse el pago total del justiprecio se deduzca de él lo ya pagado a cuenta.» *(Sentencia de 11 de octubre de 1976, Sala 5.ª, Ref. 4040.)*

XIX. Responsabilidad

A) *Teoría general. Responsabilidad por daños causados al ejercer la Administración su potestad por «vía de hecho».*

«Puede afirmarse, como primero de los puntos capitales del tema que nos ha sido propuesto en este proceso, el de *la realidad de un derecho efectivo, patrimonial, que aunque revocable por la Adminis-*

tración otorgante sin condicionamientos indemnizatorios despliega toda su eficacia en tanto subsiste y que, desde luego, del que su titular no pudo ser desposeído por la Administración municipal en una actuación sin cobertura legal, calificable de vía de hecho, pues si los intereses comunitarios de Rota —y esto no es punto que pongamos en duda— reclaman otra ordenación de la playa y requieren una asunción en manos públicas de los servicios para bañistas y el cese de las concesiones y autorizaciones a particulares, la solución ha de buscarse no por vías de hechos o extralimitaciones de competencias municipales, sino por los cauces propios para obtener tal objetivo, y de ellos el de la revocación de los actos de otorgamiento a particulares y la concesión de tal disfrute de la playa para la gestión pública del servicio al Municipio.

Si durante los años 1967 y 1968, los ahora apelantes eran titulares de un derecho efectivo, patrimonial, sin otras provisionalidades que las inherentes a su revocabilidad que permite también la opción permanente de extinguir la situación otorgada a través de la vía de denegar la transmisión *mortis causa* y, ciertamente, no se operó la extinción de tal situación jurídica mediante el ejercicio de facultades atribuidas a la Administración otorgante, *es claro que la acción municipal, pretendidamente basada en que los apelantes carecían de todo derecho, quiebra y, desde este inicial planteamiento, la ocupación sin título por el Municipio de lo que constituía soporte material de la situación jurídica creada en favor de los recurrentes, entraña, además de una invasión sin la cobertura jurídica de título, la realización material directa o ilegítima de un daño, cual es la privación de un estado posesorio* —extremo explícitamente reconocido por la Administración municipal, como se infiere, entre otros datos, de lo que consta en la certificación obrante al folio 97 de las actuaciones de primera instancia, *in fine— que al reunir el condicionado material que dicen los artículos 121 y 122 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, esto es, la lesión patrimonial de derechos privados, su imputación a la Administración municipal y el carácter efectivo, evaluable económicamente o individualizado del daño, comporta una indemnización* en la medida precisa restablecedora del equilibrio patrimonial; pretensión indemnizatoria que se ha formulado en tiempo por cuanto la situación lesiva, generadora del derecho a indemnización, se ha mantenido, en lo que ahora juzgamos, hasta la temporada de 1968.» *(Sentencia de 3 de junio de 1976, Sala 4.ª, Ref. 3308.)*

B) *Relación de causalidad. Para determinar su existencia debe tenerse en cuenta la titularidad del servicio idependientemente de la propiedad del bien material utilizado para su prestación.*

«En cuanto a la primera faceta de aspecto sustantivo, la relación de causalidad entre el Ayuntamiento apelante y la muerte de las mujeres fallecidas como consecuencia del hundimiento de la pared del

lavadero de autos es evidente, pues fuese o no de la propiedad municipal, como se trata de argumentar en las actuaciones, extremo éste que, por otra parte, no se ha logrado demostrar en autos por el Ayuntamiento certificante, al referirse su certificación sobre tal extremo a denominaciones de lavaderos que no son coincidentes con las empleadas por los demandantes apelados, es claro que *se trata en cualquier caso de un servicio de la competencia municipal, lo cual acarrearía siempre una titularidad responsabilizadora a cargo de la Corporación en cuyo término municipal estuviese ubicado el local o edificio en que el servicio de lavadero se prestase* y por la dinámica operativa del artículo 405, en relación con el número 2 del 406, ambos de la Ley de Régimen Local, en cuanto el evento productor del resultado mortal que fue la prestación de un servicio público de la competencia municipal, según se desprende del apartado *b)* del artículo 102 de la Ley invocada, cuyo texto refundido es de 24 de julio de 1955.» *(Sentencia de 9 de junio de 1976, Sala 4.ª, Ref. 3553.)*

XX. Recursos administrativos

A) *En general. Plazo para la impugnación de norma de carácter general (norma de obligado cumplimiento); la notificación a las partes se considera inoficiosa y contraria a Derecho, debiendo tenerse en cuenta únicamente la fecha de publicación.*

(Vid. Fuentes, *Ref. 3305.)*

B) *Recurso de alzada: se acepta la impugnación de un recurso de alzada al que le falta la firma del recurrente, pero que fue tramitado y resuelto por la Administración.*

«*El escrito de interposición del recurso de alzada carece, ciertamente, de la firma del recurrente, omisión que, sin embargo, no fue obstáculo para que la Administración tramitara y decidiera el recurso sin subsanación de tal omisión, de modo que, con esta irregularidad —que debió tratarse como defecto subsanable—, a la vía judicial ha precedido la alzada*, concurriendo, por esto, el condicionado que en este punto es preceptivo a tenor del artículo 37, párrafo 1) de la Ley de 27 de diciembre de 1956, para instar la revisión jurisdiccional, y *no puede inferirse de la omisión de la firma, la falta de recurso* y, desde este planteamiento, la tesis postulada por el Abogado del Estado de que el acto de la primera instancia administrativa, esto es, el del delegado provincial, quedó consentido cerrándose toda posibilidad impugnatoria posterior dirigida contra el acto de la Dirección General, conceptuado como confirmatorio de aquél, y con esta argumentación el alegato de inadmisibilidad amparado en la cita de los artículos 40 [apartado *a)*] y 82 [apartado *c)*] de la Ley que hemos

citado, pues la falta de impugnación y la firmeza derivada de la misma no puede predicarse en modo alguno del acto del delegado provincial y aunque la regularidad del procedimiento hubiera exigido que se brindara al recurrente la posibilidad sanatoria, no se justifican ahora tratamientos formales rigurosos conducentes a que, previas las anulaciones precisas, se facilite la subsanación de la omisión, pues consta con certeza —y ello no puede ponerse en duda— la autoría del recurso de alzada y si esto es así —y la Administración ha actuado coherentemente con esta afirmación— la solución es la de enjuiciar el acto sancionador aquí impugnado atendiendo a los motivos que se invocan para pedir la anulación del mismo.» *(Sentencia de 25 de septiembre de 1976, Sala 4.ª, Ref. 4655.)*

XXI. Recurso contencioso-administrativo

A) *Legitimación.*

a) *Se deniega la legitimación de un Colegio de Arquitectos para recurrir contra una nueva Orden ministerial aprobatoria del proyecto de expropiación de un área de actuación urbanística urgente.*

(Vid. Urbanismo, *Ref. 4663.)*

b) *La doctrina privada relativa a los usufructuarios no debe influir en el sentido amplio con que se regula la legitimación en la Ley de la Jurisdicción.*

(Vid. Expropiación forzosa, *Ref. 4160.)*

c) *La tienen los propietarios de fincas a las que se llega por el camino público a que se refiere el litigio, aun sin ser vecinos.*

«Por último —en este repaso apretado de la pretendida inadmisibilidad del recurso—, no puede decirse que las actoras carezcan de legitimación —en el sentido que dice el artículo 28, *a)*, de la Ley Jurisdiccional—, porque, además de que esta legitimación les ha sido reconocida en vía administrativa, es lo cierto que el verdadero centro de la cuestión debatida radica en la defensa de un camino público que las actoras reputan ha sido invadido por un particular y respecto del cual, en definitiva, han promovido la recuperación administrativa por la vía pasiva —como dijo la sentencia de 10 de diciembre de 1963— de oponerse al otorgamiento de una licencia, para lo que deben entenderse legitimados quienes aun sin ser vecinos, en cuyo caso su legitimación aparecería justificada por su calidad de vecino según una interpretación con arranque en el artículo 371 de la Ley de Régimen Local han alegado, en vía administrativa, su calidad de propietarios de fincas a las que se llega por el camino a que se refiere el litigio,

sin que esta cualidad se haya negado por la Administración.» *(Sentencia de 27 de septiembre de 1976, Sala 4.ª, Ref. 4715.)*

d) *Legitimación activa. Tiene interés directo el accionista de una sociedad anónima para recurrir contra los actos administrativos que afecten a la sociedad.*

«Respecto al recurrente don Salvador S. consta en el expediente que es un accionista de "Faces", por lo que es evidente que su interés no es el genérico que pueda tener cualquier administrado a que las actuaciones administrativas se ajusten a la legalidad, sino que sobresale, con las notas de ser propio y legítimo, que la doctrina asigna para que el interés tenga el carácter de directo y no es dudoso que claramente resulta perjudicado por el acuerdo de cancelación y que de prosperar su acción obtendría un beneficio o mejora en su patrimonio, teniendo ya esta Sala declarado que el concepto de interés directo no se debe restringir y que para que exista basta con que de prosperar la acción se origine una mejora en el patrimonio del que la ejercita.» *(Sentencia de 25 de octubre de 1976, Sala 3.ª, Ref. 4375.)*

B) *Representación de las partes.*

El capitán de un buque ostenta la representación legal de la Compañía armadora.

«Es preciso resolver la cuestión reseñada en sentido afirmativo y, en consecuencia, revocar la sentencia apelada que mantuvo el acuerdo denegatorio del citado Tribunal Central, declarándose terminantemente que el recurrente, capitán de la motonave, ostentaba la representación legal de la compañía armadora, necesaria para recurrir en alzada, si al respecto y sucesivamente se tiene en cuenta: 1.° Que con arreglo a las normas de Derecho internacional privado que se contienen en el Código Civil —artículos 9.°, 11, y 10, 2, del nuevo título preliminar de dicho Código y artículos 9.° y 10 de la redacción anterior del mismo título— aplicables al supuesto de litis por razón del tiempo —en relación con los 27 y 28 del propio Cuerpo legal— el punto relativo a si el capitán extranjero de la motonave liberiana tiene la representación legal del armador también extranjero del indicado buque, ha de ser resuelto preferentemente por las Leyes de la República de Liberia, donde la motonave está abanderada y donde tiene su domicilio la compañía "Lloyd's Africa, Ltd.". 2.° Que, según certifica la embajada de Liberia en Madrid, los capitanes de los buques registrados en esta República, de acuerdo con las leyes marítimas en vigor en la misma, están autorizados y facultados para representar ante un tribunal a los propietarios de los buques liberianos, así como para firmar en representación de los armadores cualquier documento en procedimiento judicial, sin necesidad de poder de representación por

escrito. 3.º Que, conforme declara la compañía "Lloyd's Africa Ltd.", en documento debidamente legalizado y traducido, el capitán recurrente fue y es su legal y verdadero apoderado para figurar por ella y en su nombre en las actuaciones seguidas en este caso ante el Tribunal Provincial de Contrabando y ante el Tribunal Económico-Administrativo Central y en relación con los asuntos suscitados, tratados o procesados en tales actuaciones para figurar y representar a la compañía en cualquier otro tribunal y ante toda clase de magistrados o funcionarios judiciales u otros cualesquiera, según sea estimado conveniente por el apoderado en relación con los asuntos que preceden y para incoar o defender y llevar por la compañía y en su nombre cualquier acción u otro procedimiento ante cualquier Tribunal de justicia; y 4.º Que, en definitiva, la solución indicada no es distinta de la que abonaría la legislación española para la actuación del capitán en población interior, en la que no tiene por qué existir consignatario del buque y con referencia a responsabilidades contraídas por hechos ilícitos, que ninguna relación guardan con la conservación de la nave, con su avituallamiento o con los contratos típicos del comercio marítimo, porque si el capitán está llamado legalmente a sustituir al naviero y responde ante él por las multas que se impongan por contravenir las Leyes y Reglamentos de Aduanas y Policía, también debe estar facultado para recurrir contra tales multas: si le alcanzan personalmente, porque se defiende a sí mismo y si se imponen —como aquí acontece— a los capitanes de viajes anteriores para evitar la indefensión del naviero, que se vería privado de cualquier otro representante en poblaciones que no sean puerto de mar.» *(Sentencia de 2 de junio de 1976, Sala 3.ª, Ref. 2641.)*

C) *Competencia.*

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa se declara incompetente por ser el derecho discutido de naturaleza civil, a pesar de impugnarse una Orden ministerial que declara propiedad del Estado una importante reliquia arqueológica.

«La competencia es de una parte siempre efecto de una declaración normativa, supone la existencia de un texto legal que respalde la actividad administrativa manifestada a través de actos o disposiciones generales y, por otro lado, la incompetencia puede resultar del hecho de que aun existiendo una norma que atribuya competencia a un determinado Organo de la Administración y actuando éste sobre dicha base legal, resulte del examen concreto del contenido de la cuestion, del conjunto de derechos e intereses afectados por la resolución, una colisión de normas que tenga que decidirse declarando la incompetencia de la autoriedad o el Organo administrativo que actuó por estar reservado a los Tribunales de otro orden resolver el litigio, por

no tratarse de materia administrativa, en cuyos supuestos de incompetencia por razón de la materia el acto administrativo es nulo porque sólo la Ley puede crear o modificar una jurisdicción, aunque si el recurso se declara inadmisible ya no procede declarar esa nulidad porque las atribuciones de esta jurisdicción contencioso-administrativa se limitan a ejercer el control de la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración, pero siempre que estén sujetos al Derecho administrativo, por lo que mal puede revisarse y declarar la nulidad de un acuerdo que aunque esté dictado por la Administración no sea materia administrativa y en el presente caso, en las resoluciones recurridas la Administración manifestó su actividad en una esfera sobre la que carece de competencia en cuanto entró a definir una cuestión de propiedad y de derechos inherentes a la titularidad dominical sobre el tesoro arqueológico hallado en Baza, que no puede ser objeto de conocimiento por esta jurisdicción por estar su inadmisibilidad expresamente establecida en el artículo 1.°, 1, en relación con el artículo 2.°, apartado *a)*, de la Ley reguladora de esta jurisdicción, pues lo que se discute en este recurso no es un acto administrativo que aplicando normas de derecho público incida en relaciones de derecho privado provocando efectos de distinta naturaleza público-privado y jurídico público, sino que se discute la propiedad, quién es el dueño de esa escultura arqueológica hallada y designada con el nombre de "Dama de Baza", de una antigüedad de más de dos mil quinientos años, y no en base a un título administrativo o por derivación de un acto administrativo precedente, sino por un título y un modo civil, aplicando la normativa general establecida en el Código Civil y la especial de las Leyes de Excavaciones y del Tesoro Artístico, sobre la adquisición de antigüedades o tesoro descubierto, por lo que el reconocimiento de este derecho a favor del Estado o a favor del dueño del terreno en que fue hallada dicha estatua sedente debe ser en una contienda jurídico-privada ante los Tribunales ordinarios, contienda que ya existe, como tienen reconocido las partes de este recurso.» *(Sentencia de 9 de junio de 1976, Sala 3.ª, Referencia 2727.)*

D) *Causas de inadmisibilidad.*

a) *No pueden considerarse tal el no respetar las normas internas que regulan la distribución de competencia entre las Salas de lo Contencioso-Administrativo.*

«Este Tribunal tiene jurisdicción para conocer de toda clase de pretensiones amparadas por el ordenamiento jurídico administrativo interior, claro está, se encuadren o puedan encuadrarse en el ámbito del artículo 14 de la Ley Jurisdiccional, lo que aquí es inequívoco, siquiera la competencia "rational material", que en principio es gene-

ral para las tres Salas de la Jurisdicción, venga delimitada y concretada por el respectivo acuerdo de la Sala de Gobierno de este Tribunal precisamente a la vista de la procedencia ministerial de las resoluciones o acuerdos a él sometidos, normas de rango interno que es preciso cumplir, pero que en modo alguno puedan engendrar la causa de inadmisibilidad que nos ocupa, cuando como acontece en el supuesto enjuiciado, el proceso en cuestión se halla totalmente finiquitado, habiéndose celebrado incluso las correspondientes conclusiones, por lo que de accederse a tal incompetencia y, en consecuencia, a la inadmisibilidad pretendida por la representación del Estado, se conculcaría el principio de economía procesal, de supresión de rango y enjuiciamiento al de la inadmisibilidad controvertida, puesto que a nada conduciría tal pretensión de inadmisibilidad, al socaire de una supuesta falta de jurisdicción si, como se dice en principio, las tres Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo son perfectamente competentes para conocer cualquiera de las pretensiones que se contienen en el artículo 14 del texto de la Ley Jurisdiccional, aunque para distribuir y homologar materias, dicha competencia, desde el punto de vista interno de dicho Tribunal, venga atribuida a cada Sala, según los Ministerios de su procedencia.» *(Sentencia de 2 de julio de 1976, Sala 3.ª, Ref. 3541.)*

b) *Actos no susceptibles de impugnación:*

Lo son los «actos graciables» dictados como consecuencia del ejercicio del derecho de petición cuando el peticionario no reclamó la efectividad de un derecho o la declaración de una situación jurídica individualizada.

«Definida en la forma expuesta, es decir, como ejercicio del derecho de petición, la solicitud de ascenso a Teniente de complemento de Ingenieros de don Manuel M. Z. y dado el carácter de «gracia especial» con el que se produce, se configura claramente que la resolución de la Dirección General de Reclutamiento y Personal del Ministerio del Ejército, desestimatoria de la petición, no puede encuadrarse entre las disposiciones y actos de la Administración susceptibles de impugnación en vía contencioso-administrativa, conforme al artículo 37 de la Ley reguladora, puesto que exige que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible o suspendan su continuación, circunstancias que no concurren en el presente caso puesto que se resuelve una petición, que por tener carácter graciable, su desestimación no puede generar acciones jurídicas de ninguna clase.

»La forma que el accionante don Manuel M. Z. formula en su es-

crito de 17 de mayo de 1961 su petición al Ministro del Ejército solicitando que "como gracia especial se digne concederme el empleo de Teniente de complemento del Arma de Ingenieros" pone de manifiesto que no reclama la efectividad de un derecho o la declaración de una situación jurídica individualizada derivada de su condición de funcionario de la Administración Militar, por lo que se evidencia asimismo que se trata de una petición al Ministro del Ejército al amparo del artículo 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que establece que toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancia a las autoridades y organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia, peticiones que cuando se interesen actos graciables se sustanciarán conforme a las normas reguladoras del derecho de petición, que son las contenidas en la Ley de 22 de diciembre de 1960.» *(Sentencia de 30 de junio de 1976, Sala 5.ª, Ref. 3207.)*

Los actos de ejecución sólo son impugnables en aquellos aspectos en que aparten del acto que pretenden ejecutar.

(Vid. Acto administrativo, *Ref. 3017.)*

E) *Objeto:*

a) *Actos de trámite. Son impugnables directamente ante la jurisdicción cuando los vicios que se aleguen para fundamentar el recurso sean de los que acarreen la nulidad absoluta del acto viciado.*

(Vid. Urbanismo, *Ref. 4487.)*

b) *Actos no susceptibles de recurso. La simple expresión legal de que contra determinado acto no cabe recurso alguno no basta para determinar su inimpugnabilidad en vía judicial, entendiéndose únicamente que es en la vía administrativa en la que no cabe recurso alguno.*

(Vid. Sanciones, *Ref. 2386.)*

Andrés Avelino Blasco Esteve