

II. NOTAS

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) *Reglamentos ejecutivos*: lo son los que modifican a otros ejecutivos. B) *Principios generales*: principio de igualdad ante la Ley: no puede basarse en infracción cometida por la Administración. C) *Precedentes administrativos*: no vinculan los anteriores actos administrativos desacertados.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) *Clases*: a) actos de trámite: no lo es la intervención del permiso de conducir a efectos de nuevo examen, b) autorizaciones de tracto sucesivo: no pueden revocarse sino a través del procedimiento de revisión de oficio. B) *Notificación*: es defectuosa si no precisa ante qué órgano de la Jurisdicción ha de interponerse el recurso contencioso-administrativo.—III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A) *Concepto*: el criterio de distinción no es la presencia de cláusulas exorbitantes sino el que su objeto sea una obra o servicio públicos. B) *Revisión de precios*: es operativa la cláusula de revisión contenida únicamente en la memoria. C) *Cuasi contratos administrativos*: de gestión de negocios de la Administración.—IV. DOMINIO PÚBLICO: competencia de las Diputaciones Provinciales en la conservación de caminos y vías locales y comarcales.—V. TRABAJO: *Administración laboral*: competencia. *Crisis laboral*: revisión de este concepto en base a los hechos determinantes.—VI. PRENSA: A) *Registro de Empresas Periodísticas*: a) carácter estrictamente reglado de la inscripción y la cancelación, b) irregularidades no determinantes de la cancelación y denegación de inscripción. B) *Faltas*: prescriben a los dos meses.—VII. TRANSPORTES: *Urbanos*: carácter de la autorización para la renovación del vehículo.—VIII. ORDEN PÚBLICO: *Procedimiento sancionador*: a) garantías mínimas del inculpaado, b) informes policiales: contenido mínimo, c) requisito del previo pago: la incapacidad económica del menor recurrente debe considerarse con independencia de la solvencia familiar.—IX. ACTIVIDAD SANCIONADORA: A) *Prescripción de las infracciones*: a) doctrina general: en ausencia de norma específica se aplica el plazo de prescripción señalado para las faltas en el Código Penal, b) en materia de prensa: prescripción a los dos meses, c) en espectáculos taurinos: se aplica el plazo de prescripción señalado en el Código Civil a las acciones personales sin término especial de prescripción. B) *Procedimiento sancionador*: garantías mínimas de defensa del inculpaado.—X. EXPROPIACIÓN FORZOSA: *Premio de afección*: no procede sobre la indemnización por limitación de no edificar a colindantes de autopista. «*Via de hecho*»: doctrina general sobre ella.—XI. URBANISMO: A) *Planeamiento*: naturaleza de la competencia para aprobar definitivamente. B) *Licencias municipales*: revocación: no procede indemnizar si el error se debe también al peticionario. C) *Edificación forzosa*: edificación inadecuada: doctrina general sobre ella. D) *Edificaciones ruinosas*: compatibilidad entre el expediente de declaración de ruina y el interdicto de obra ruinoso. E) *Seguridad, salubridad y ornato públicos*: que el edificio no se halle incurso en causa legal de ruina es el límite hasta el que pueden imponerse obras para el mantenimiento de tales condiciones. F) *Acción pública*: puede exigirse a la Administración que fiscalice la actividad de otros particulares independientemente de que se impugne o no la licencia.—XII. ADMINISTRACIÓN LOCAL: *Publicación de acuerdos*: a) presunción *iuris tantum* de que se realizó la exposición en el tablón de anuncios; b) en capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes es precisa además la inserción en el *Boletín Oficial* de la Provincia o en el *Boletín de Información Municipal*.—XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: A) *Resoluciones extemporáneas*: casos en

que ceden los límites al deber administrativo de dictar resolución expresa. B) *Revocación de los actos administrativos*: a) las autorizaciones de tracto sucesivo sólo pueden revocarse por el procedimiento de la revisión de oficio; b) no puede considerarse revocado, por su incapacidad para crear derechos, el acto administrativo no notificado, aunque sus destinatarios hubieran llegado a conocerlo.— XIV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A) *Plazo de interposición*: la resolución expresa tardía reabre el plazo de interposición. B) *Objeto*: actos de mero trámite que sean definitivos para terceros interesados. C) *Orden de examen de las cuestiones*: doctrina general. D) *Causas de inadmisibilidad*: actos no susceptibles de impugnación: a) actos reproductorios, sus requisitos; b) actos de mero trámite: pueden ser recurridos cuando sean definitivos para terceros interesados. E) *Legitimación*: a) activa: interés directo: lo es el simplemente competitivo; b) pasiva: coadyuvante: intervención para sostener la resolución recurrida, no para pedir su anulación o modificación. F) *Recurso extraordinario de revisión*: no procede contra sentencia que devino firme al no utilizar la parte los recursos ordinarios.— XV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: *Administración local*: doctrina general sobre la naturaleza del daño indemnizable y de los requisitos para su indemnización.

I. FUENTES:

A) *Reglamentos generales ejecutivos*: son ejecutivos los que modifican a otro ejecutivo y precisan, por tanto, dictamen previo del Consejo de Estado, aunque el modificado no hubiera sido sometido, en su día, a tal dictamen.

«Y ello aunque el Decreto impugnado entrañe una modificación del Decreto 2464/1963, sobre especialidades farmacéuticas (sólo en parte, dado que la referente a la materia específica de publicidad supone desarrollo o acomodación al Estatuto de Publicidad), pues con ello no desnaturaliza el carácter de "ejecutivo" atribuido al impugnado, ya que no puede olvidarse que el Decreto de 1963 era y es un Reglamento ejecutivo de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, en cuanto normativa dictada en desarrollo de las Bases 16 y 31, como nos ilustra también su Exposición de Motivos, al decir que "las ordenanzas para el ejercicio de la profesión de Farmacia, aprobadas por Real Decreto de 18 de abril de 1880, constituyen la base de las múltiples disposiciones reguladoras de la actividad farmacéutica... Jalones fundamentales de tal evolución legislativa son los Reales Decretos de 10 de octubre de 1919 y 9 de febrero de 1924, regulando la elaboración, etc., y venta de especialidades farmacéuticas... y la Ley de 25 de noviembre de 1944, que, al determinar las bases que habían de regir la organización de Sanidad Nacional, sentó los principios informantes de la reglamentación de la farmacia, muchos de los cuales han sido parcialmente desarrollados en las disposiciones dictadas en los últimos años. Se impone poner fin a tan heterogéneo conjunto normativo mediante la promulgación de las disposiciones que ordenen, con carácter orgánico, cada uno de los sectores que integran los servicios farmacéuticos, con arreglo a las necesidades actuales..." y que al resultar modificado o sustituido por el nuevo se está también, por imperativo institucional, ejecutando o desarrollando la ley originaria,

con lo cual se afirma que el Reglamento que modifica a uno anterior ejecutivo también merece igual calificación, precisando, en consecuencia, dictamen previo del Consejo de Estado, tal como se expresa en el epígrafe III B, de la tantas veces citada moción al Gobierno, al afirmar como vinculante el principio de *contrarius actus* que obliga que la nueva disposición derogatoria o modificadora se elabore siguiendo los mismos trámites que ésta, conformidad con el criterio inalterable que encuentra su apoyo en una vieja norma contenida en la Ley Orgánica del Consejo de 1860; tesis aplicable incluso—como en este caso ocurre—en el supuesto de que el Reglamento ejecutivo modificado no hubiera sido sometido a dictamen del Alto Cuerpo, puesto que la infracción cometida respecto al primer Reglamento no exime a la Administración de solicitarlo para sus modificaciones, ni convalida o justifica su omisión.» (Sentencia de 22 de abril de 1974, Sala 4.ª, Ref. 1921.)

B) *Principios generales: principio de igualdad ante la Ley: no puede basarse en infracción cometida por la Administración.*

«Es lógico sea aplicable lo dispuesto en el artículo 2.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al decir que la *intervención de las mismas en la actividad de sus administrados se ajustará en todo caso al principio de igualdad ante la ley*, viniendo a confirmar este principio reiterada doctrina jurisprudencial de esta Sala, que *solamente tiene una excepción, no pudiendo amparar este principio al que lo alega, basándose en una infracción urbanística, porque en este caso no rige el principio de igualdad, pues sería absurdo, como indica nuestro Tribunal Supremo, el hipotecar todo el futuro urbanístico en una infracción cometida por la Administración.*» (Sentencia de 7 de mayo de 1974, Sala 4.ª, Ref. 2337.)

C) *Precedentes administrativos: no vinculan a la jurisdicción los anteriores actos administrativos desacertados no sometidos a revisión jurisdiccional.*

«Las determinaciones que en otros casos hayan adoptado las autoridades municipales no pueden servir para demostrar la disconformidad a derecho de los acuerdos recurridos, pues, como ha declarado el Tribunal Supremo, *los precedentes administrativos, al margen de la normatividad aplicable, no vinculan a la jurisdicción contencioso-administrativa* y el posible desacierto en el ejercicio de potestades administrativas no sometidas a revisión jurisdiccional, no puede ser invocado como justificación que permita su repetición en un caso cuya revisión faculta ya para corregir cualquier vulneración observada o para confirmar en el mismo la correcta actuación administrativa.» (Sentencia de 26 de junio de 1974, Sala 4.ª, Ref. 2707.)

II. ACTO ADMINISTRATIVO

A) *Clases:*

a) *Actos de trámite: no lo es la intervención del permiso de conducir a efectos de una nueva superación de pruebas y exámenes.*

«La Resolución de la Jefatura Provincial de Tráfico de Barcelona, respecto de la cual se interpuso el recurso administrativo de alzada declarado inadmisibile por la Jefatura Central, dispuso la intervención del permiso de conducir de don José H., con el efecto inmediato y ejecutivo de inhabilitarle para conducir vehículos de motor, intervención e inhabilitación decretadas con carácter indefinido, pues solamente a través de la posible superación de nuevas pruebas de aptitud podría el interesado rehabilitar aquel permiso. Esta posibilidad de futura rehabilitación no priva en modo alguno al acto administrativo de la Jefatura Provincial de Barcelona de su carácter de *verdadera resolución, con plenos y manifiestos efectos restrictivos de los derechos del particular a quien afecta*. Es, pues, errónea la tesis sustentada por la Jefatura Central en el sentido de que aquel acto es de mero trámite desde el momento que por sí mismo es generador de una alteración en la situación jurídica del interesado, insusceptible de ser restablecida si no es en virtud de nuevo examen de capacitación, exigencia que, por otra parte, demuestra que cuantos exámenes y pruebas fueron realizados en su día para la obtención del permiso de conducir y este mismo quedaron definitivamente privados de validez.» (*Sentencia de 4 de mayo de 1974, Sala 4.ª, Ref. 2289.*)

b) *Autorización de tracto sucesivo: no pueden revocarse posteriormente, sino a través del procedimiento establecido para la revisión de oficio.*

Vid. XIII. B) a). Ref. 2710/74.

B) *Notificación: es defectuosa si no precisa ante qué órgano de la Jurisdicción ha de interponerse el recurso contencioso-administrativo.*

«Acreditado, pues, que *en este caso el acto notificación omitía toda referencia al órgano ante el que había de acudir a interponer la pretensión procesal con infracción de un requisito importante*, que la sentencia de la Sala de 24 de enero de 1972 califica de *fundamental indicación prescrita o exigida por el artículo 79.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, es claro por ello que la notificación que silencia tal dato merece la calificación jurídica de defectuosa*, y que, dentro del plazo de los seis meses, a partir del 19 de marzo de 1967, el interesado pudo pedir la rectificación del defecto, pidiendo se le practicara una nueva, al no haberlo entendido así la Administración vulneró—al desconocerlo—el derecho del particular, e incidiendo en

violación del Ordenamiento jurídico, por lo que, en base de los preceptos citados en relación con lo dispuesto en el artículo 83,2 de la Ley Jurisdiccional procede estimar el recurso, decretando la nulidad de la resolución recurrida.» (*Sentencia de 25 de abril de 1974, Sala 4.ª, Ref. 1927.*)

III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A) *Concepto: el criterio de distinción no es la presencia de cláusulas exorbitantes, sino el que su objeto sea una obra o servicio públicos.*

«También se habla en la doctrina para establecer esta distinción de la presencia de cláusulas exorbitantes en los contratos administrativos, criterio no valedero por cuanto hay contratos administrativos que carecen de ellas, y aunque no se hubieren insertado, se pueden aplicar cuando así lo exija la naturaleza del contrato; ante todas estas posturas, los autores en la actualidad buscan la distinción entre uno y otro contrato, en el objeto propio del mismo, cuando el objeto es una obra o servicio público, el contrato es administrativo o, más concretamente, cuando se tienda en esa relación contractual de una manera inmediata y directa a satisfacer un servicio público y que la gestión de ese servicio, como materia contractual, sea de la exclusiva competencia de una de las partes contratantes, siendo indiferente que la otra parte sea un particular o una entidad de carácter público, y en el caso de autos el objeto del contrato es la construcción de un matadero municipal para el servicio del Ayuntamiento de Sotomayor, de preferente necesidad y utilidad pública, al contrato concertado no se le puede negar ni menos evidenciar su carácter eminentemente administrativo.» (*Sentencia de 22 de enero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 8.*)

B) *Revisión de precios: es operativa la cláusula de revisión no incluida en el pliego de condiciones, pero sí en la memoria del proyecto.*

«La memoria forma parte integrante del proyecto y está llamada a considerar las necesidades a satisfacer y los factores de todo orden a tener en cuenta—artículo 22 del texto articulado—, es más, supone la superior ordenación de la misma, que después se desarrolla en otros elementos del proyecto con los planes de conjunto y detalle, o pliegos de prescripciones técnicas particulares, presupuesto con expresión de los precios, mediciones, cubicaciones, programa de desarrollo de trabajo y documentos accesorios; de ahí que, aprobado debidamente el proyecto, a él se ajustará la obra en toda su extensión y, partiendo de esta base, fácilmente se alcanza la efectividad de la cláusula tipo de revisión de precios comprendida en la memoria; aprobada conjuntamente con el proyecto; cláusula que se propuso»

con sucinta pero suficiente motivación, con base en las características especiales de la obra de que se trata, y que con todo detalle se acomodó a las fórmulas polinómicas aprobadas a estos efectos para obras públicas en la Orden ministerial de 26 de marzo de 1964, dictada en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 3.º del Decreto-ley de 4 de febrero de 1964, específico sobre cláusulas de revisión de precios de los contratos de obras del Estado y Organismos autónomos, o sea, que *aun cuando la inclusión de esta cláusula de revisión de precios en dichos contratos no tienen carácter necesario o imperativo, como se desprende de la locución "podrán incluirse" que contiene el artículo 1.º del texto citado*, es lo cierto que en el caso debatido así fue propuesto en el proyecto y, más tarde, aprobada con él, circunstancia que se refleja y coordina con lo dispuesto en el artículo 47 del pliego de condiciones técnicas de la obra, que se remite en esta materia de revisión de precios a lo dispuesto por la legislación vigente o la que rija en el momento de la licitación; artículo que debe entenderse como complementario de la establecida revisión de precios, en cuanto a los límites y condiciones que la Ley exige para ello, pero partiendo del supuesto de la inclusión de la cláusula revisora, ya que, en otro caso, resultaría inútil el artículo *al no ser viable, como norma general, la revisión de precios, salvo en los casos de fuerza mayor, es decir, que la ejecución de estos contratos se realiza a riesgo y ventura del contratista, a tenor de lo dispuesto en el artículo 46 del meritado Decreto de 1964*; y por último, en pro de la tesis sostenida, es importante resaltar que una vez aprobada por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de Lugo la cláusula concreta de revisión de precios, esta situación no puede presumirse nunca modificada posteriormente, ni debe serlo en un coherente actuar administrativo, sino, a lo sumo, complementada por el Pliego de cláusulas administrativas particulares, aparte de que en éste se consigna en la primera cláusula de dicho pliego que el objeto del contrato está constituido por la realización de las obras que se reseñan y cuyo proyecto técnico forma parte de este expediente, es decir que este pliego incorpora al contrato las condiciones del proyecto de extensión de la obra, precios, etc., y, por lo tanto, la memoria y la aludida cláusula de revisión de precios, en armonía con lo dispuesto en el artículo 44 del Texto articulado, en el sentido de que las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las cláusulas estipuladas en el contrato y el proyecto que sirve de base; *en consecuencia, no se puede afirmar en términos absolutos que la revisión de precios no figure incorporada al contrato, simplemente no aparece directamente expresada en el pliego y, además, en todo caso, quien contrató de buena fue con el Estado, con base en todo el contenido del proyecto, no debe salir perjudicado en sus derechos por posibles contradicciones o en virtud del juego de excesivo formalismo procedimental, a los que es completamente ajeno, salvo que en las limitaciones aparezcan de un modo palmario, máxime cuando el*

recurrente en el caso contemplado no trata en absoluto de enriquecerse con la ejecución de la obra, que se le adjudicó con un 20 por 100, aproximadamente, de rebaja con el precio de licitación, sino simplemente de un sufrir pérdidas, debidas a las posteriores disposiciones legales de elevación de salarios y cuotas de seguridad social, con la natural repercusión en los precios materiales, circunstancias previstas en las fórmulas polinómicas de revisión incorporadas a la contratación de la obra, todo lo cual da a su pretensión una digna base de equidad.» (Sentencia de 19 de febrero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1005.)

C) Cuasi contratos administrativos: de gestión de negocios de la Administración: otorga acción de enriquecimiento sin causa al que de buena fe creyó contratar con la Administración para la realización de una obra pública y la realizó, siendo así que su contrato estaba viciado de nulidad.

«Aparte o con independencia de la perspectiva contractual, no puede ignorarse la existencia en el campo del Derecho Administrativo de otras fuentes de las que surgen obligaciones de tal carácter, tales como la llamada gestión de negocios de la Administración, trasplante a este campo de la teoría de la negotiorum gestio, que si bien una parte de la doctrina combate en base de la prohibito domin, la mayoría admite la posibilidad, al menos, del ejercicio de una acción in rem verso, sirviéndole de soporte el enriquecimiento experimentado, en este caso, por el patrimonio del Ayuntamiento demandado y tendente a cubrir el hueco dejado por el acto nulo y proteger subsiguientemente al gestar de buena fe que merece amparo no sólo por razones de equidad, sino también de seguridad jurídica, ya que obró confiada y lealmente, al entender suficientes garantías dadas por el alcalde, aparentemente legitimado (acuerdos municipales de 24 de noviembre y 3 de diciembre de 1965) para convenir la realización de las obras de autos; por otro lado, también puede hablarse de la aplicación de la doctrina de la conversión de los actos administrativos, pues aunque falten los elementos esenciales de formalización del contrato (no así respecto de su existencia), se dan, no obstante, los precisos para afirmar existe un quasi contrato de gestión de negocios ajenos entre la Corporación demandada y el actor-reclamante, por desprenderse de los autos que el encargo de la obra fue realizado indudablemente por el alcalde, sin contar—al menos no consta suficientemente acreditado—con autorización suficiente, y que, una vez realizada la misma (como tal edificio) se integró en el patrimonio municipal, beneficiándose o enriqueciéndose con la misma (y ello con independencia del abandono en cuanto a la conservación del edificio originada por la atonía y predisposición contraria de la nueva Corporación), como lo demuestra la petición y documentación elevada por el Ayuntamiento a la Diputación Provincial instando la subvención de cien mil pesetas (presupuesto total inicial de ciento cincuenta mil

pesetas), que fue otorgada y cobrada por el Ayuntamiento al constar en el expediente las certificaciones de obra realizada, y que por ello se admite que *la simple utilidad es suficiente para fundamentar una acción in rem verso como la ejercitada*; utilidad o beneficio suficientemente probado en el caso enjuiciado, aparte de aparecer contraída por órgano idóneo la obligación de pago de la deuda que debe amparar la estimación de la pretensión con el soporte que supone la aplicación del principio general de que nadie debe enriquecerse a expensas de otro, que, como regla de equidad y justicia primaria, debe alcanzar a todos, sean particulares o entes públicos.» (*Sentencia de 22 de enero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 8.*)

IV. DOMINIO PÚBLICO:

Carreteras y caminos: competencia de las Diputaciones Provinciales en la conservación de caminos y vías locales y comarcales: no es exclusiva, sino compartida con la de la Administración Central.

«La tesis de la sentencia apelada, al estimar *la existencia de una infracción esencial de trámite en el procedimiento administrativo se funda en el hecho de no cumplir la Corporación provincial de Oviedo el requerimiento de la Jefatura Provincial de Carreteras (Órgano periférico de la Administración Central en el ramo de Obras Públicas), sobre la necesidad de Informe detallado del Director de Vías y Obras de la Diputación, sobre los fundamentos técnicos que aconsejaban la reglamentación de una medida tan general como afectante a la casi totalidad de la red provincial, para que a la vista del mismo pudiese, con conocimiento de causa, la autoridad estatal pronunciarse sobre el tema propuesto de normas especiales limitativos del peso y circulación de vehículos por las vías provinciales y que al tratarse de una materia no de la exclusiva competencia de la Diputación, sino compartida con el Estado, al que se atribuye la policía de la circulación en general (artículos 12 y 13 y concordantes del Código de la Circulación en relación con lo preceptuado en los artículos 3.º y disposición derogatoria del Decreto de 1 de junio de 1967 y artículo 2.º del Decreto de 21 de julio de 1960, etc.), en la que cabe encuadrar la referida a determinar las características de volumen, peso, etc., de los vehículos que han de circular por las vías públicas (art. 1.º del Decreto de 1 de junio de 1967), la necesidad de proveerse de permiso especial para la circulación de determinados vehículos (art. 2.º) y de que los pesos máximos figuren en la tarjeta de transporte (art. 3.º), evidencian* puestos en relación con lo preceptuado en el párrafo 2 del artículo 12 y reiterado como obligación legal en el siguiente *que la conformidad del Órgano estatal a fin de lograr una coordinación de los planes viales del Estado con los de las Corporaciones locales, etc., previstos en los artículos 3.º, 5.º y 6.º de la Ley de 22 de diciembre de 1960, en armonía con lo dispuesto en el*

artículo 2.º del Decreto de 21 de julio de 1960 y artículos 1.º, 9.º, 76 y 77 del Reglamento de 29 de octubre de 1920, *es una exigencia que debe cumplirse dentro del procedimiento como base o presupuesto de una acertada reglamentación y no como mera medida de conocimiento en vía de ejecución*, que solamente sería suficiente en el caso de que la autoridad estatal se le atribuyesen, tan sólo, facultades de exposición al público de las medidas restrictivas adoptadas, supuesto totalmente alejado de la realidad en nuestro Ordenamiento, ya que la policía de la circulación por cualquier tipo de vías abiertas al público es competencia estatal y es claro que el tema, objeto de la reglamentación que se discute, incide frontalmente en tal campo de actuación, puesto que la medida propuesta de limitación de peso de vehículos en relación con las cargas totales de los mismos (cinco o diez toneladas, según los casos), no sólo se desenvuelve en el campo específico de la conservación de las vías (y que puede estimarse de competencia del órgano al que se atribuye la titularidad), sino que trastoca el régimen jurídico general de los pesos y dimensiones máximos autorizados a los vehículos para circular por las vías públicas que se encuadra en el campo de la policía de la circulación (seguridad, etc.), aparte de que se apunta, dentro del mismo expediente, la necesidad de acomodarse a las exigencias previsibles en un nuevo plan de conservación, en estudio, que impondría la conveniencia de suprimir limitaciones en los itinerarios de mayor circulación.» (*Sentencia de 30 de enero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 895.*)

V. TRABAJO

Administración laboral: competencia; interpretación de normas laborales; improcedencia de resolver a través de ella; conflictos individuales.

«Las partes demandantes en los actuales recursos acumulados entienden que la gratificación concedida por el Banco de Vizcaya a los trabajadores, en cuanto compensatoria de una más amplia jornada laboral consecuente a su interrupción en condiciones más favorables para la Empresa, se halla incluida en el artículo 3.º del Decreto de 21 de septiembre de 1960, modificado por el de 15 de febrero de 1962, pues si bien las susodichas retribuciones no tienen su origen en Reglamentación Nacional del Trabajo en la Banca Privada de 3 de marzo de 1950 ni en el Convenio Colectivo complementario de 14 de octubre de 1961, encuentran su causa, aquellas especiales retribuciones, en un acuerdo entre el Banco y los empleados, distribuyéndose proporcionalmente a los salarios y en razón a la índole de los trabajos y responsabilidades de cada categoría profesional, reputándolas de esta manera computables en el salario-hora como base de cálculo del importe de las horas extraordinarias que, con este incremento, totalizaría la

cantidad que en tal concepto entienden debe abonarse por la Empresa a sus trabajadores, materia la relatada que fue resuelta por la Administración en términos decisivos para el particular conflicto referido, necesario resultado que derivaba de la naturaleza del enfrentamiento entre las respectivas posiciones de patrono y empleados sobre la cuestión, toda vez que el caso implicaba algo propio del *preciso contenido de una relación laboral en cuanto que el significado de la materia no era otro que el de una reclamación frente a la Empresa de diferencias de cuantía retributiva por horas extraordinarias*, sin que resulte posible separar, con efecto decisorio sobre el expresado conflicto, el momento declarativo de derechos por una praxis de las normas laborales según interpretación referida a peculiar contrato de trabajo, y el pronunciamiento, simple consecuencia de aquella hermenéutica, de condenar o absolver al patrono en el pago de las diferencias económicas reclamadas, para atribuir el primero de dichos supuestos parciales a la competencia de la Administración por vía interpretativa, y el segundo, a la de la Magistratura de Trabajo, puesto que ambos aspectos se integran en indisoluble unidad operativa para resolver reclamación que no por subyacente a la formal consulta dejaba de ser el verdadero y propio objeto de la resolución administrativa.

La indole contractual, y no peculiarmente interpretativa de normas laborales, de la materia atribuida a consulta, viene confirmada por la misma causa de pedir reproducida en los escritos de demanda, o sea, el pacto entre Empresa y trabajadores de compensación económica por la especial modalidad, también convenida, de jornada fraccionada, por lo cual el problema de su inclusión en el concepto de pluses reglamentarios, para repercutir sobre el importe de las horas extraordinarias a través del Convenio Sindical y artículo 3.º del Decreto de 21 de septiembre de 1960, planteaba la cuestión no ya en términos de una hermenéutica normativa en el ámbito del artículo 26, número 1 de la Orden de 22 de julio de 1958, sino como actuación de derechos derivados de específicas relaciones laborales entre trabajadores determinados y la entidad contractualmente vinculada a ellos bajo el concepto de patrono, acreditándose así la existencia de un conflicto individual consecuente al cumplimiento del contrato de trabajo, supuestos en que concurren calidad de las personas e indole de la materia para asignar el asunto en su unidad a la decisión de la Magistratura de Trabajo conforme al artículo 1.º, número 1 del Texto articulado 2.º de la Ley de Bases de la Seguridad Social aprobado por Decreto de 21 de abril de 1966, precepto que resultó infringido al resolver sobre el fondo la Administración, sin que la circunstancia adjetiva de invocarse la vía de consulta pueda privar a la materia de su idiosincrática naturaleza legalmente reservada a la Jurisdicción Laboral, ni es tampoco factible, en el orden administrativo, ampliar el campo de la consulta en interpretación de normas laborales a resoluciones de conflictos individuales derivados del contrato de trabajo

y con efecto vinculante entre los sujetos ligados por éste, que no es lo mismo que definiciones interpretativas para sujetos sometidos a la potestad reglamentaria de la Administración, toda vez que ello implicaría confundir la posición de administrado con interés en la aclaración del sentido, alcance o significado de la normativa laboral, con la posición de accionante en ejercicio de pretensión como acto procesal, concepto este último donde sustancialmente radica la diversificación de los ámbitos administrativo y jurisdiccional, en la rama social del Derecho, dado que no son sólo los conflictos individuales suscitados en el cumplimiento del contrato de trabajo los que la preceptiva de anterior referencia atribuye a la Jurisdicción de dicho orden, doctrina que no limita ni menoscaba la facultad administrativa, tan importante para el interés público en este campo del ordenamiento jurídico, de interpretar la normativa laboral, antes bien, la confirma en armonía con la distribución de competencia establecida por la Ley, impidiendo aplicaciones extensivas contrarias a su letra y a su espíritu, complementándose así, para las circunstancias del caso, los principios que al respecto ya esta Sala señaló en su sentencia de 2 de octubre de 1967.» (Sentencia de 4 de mayo de 1974, Sala 4.ª, Ref. 2288.)

Crisis laboral: Doctrina general sobre la revisión jurisdiccional de este concepto jurídico indeterminado en base a los hechos determinantes:

«Fue la iliquidez económica de la empresa el hecho determinante de una apreciación administrativa de crisis laboral cuyo control, en cuanto referido a certeza y completitud de los datos empresariales, es de susceptible acceso a este cauce revisor, toda vez que la ponderación socio-económica de que dimanen las autorizaciones extintivas del vínculo laboral, fue consecuencia de la aceptación de un estado de hecho afectante a imposibilidad de sobrevivir la empresa en su actual estructura, problema, éste, insito en el de ajuste a Derecho de la valoración de la prueba de los hechos críticos de índole económica sobre los cuales la apreciación administrativa de necesidad de despidos en el orden laboral configuró un acto complementario de la normativa imprecisa que atribuye a la Administración la potestad de definir para el caso concreto la ordenación requerida por intereses públicos en que las funciones tuitivas de la economía nacional, y de la permanencia del productor en un puesto de trabajo, se interfieren, y hasta a veces entran en conflicto cuando la rentabilidad de la empresa, que no es lo mismo que el beneficio del empresario, se desvincula e incompatibiliza de la proporción actuante de los factores productivos, materia impregnada de un casuismo excluyente de criterios invariantes que requirió del legislador *el concepto jurídico indeterminado de crisis laboral* a partir de su prístina alusión en el Decreto de 29 de noviembre de 1935, confiriéndose a la Administración la potestad reguladora del caso concreto, si bien con el subyacente limi-

te de un ajuste al grado de interés público suficiente para legitimar el uso de aquella potestad de acción conferida, y esa eventualidad de control contencioso cumple referirla en el ordenamiento jurídico a la necesidad de reflejarse en el expediente administrativo, según resulta de los artículos 3.º del Decreto de 26 de enero de 1944 y 21 a 24 de la Orden del Ministerio de Trabajo de 14 de noviembre de 1961, la verdadera situación de la empresa, requisito procesal de carácter preciso que configura la citada posibilidad de impugnación jurisdiccional de las apreciaciones administrativas sobre la existencia y entidad de la crisis, de modo inseparable a la contradicción de los datos empresariales tal como se constataron en el proceso expedienta; factores que implican desplazamiento hacia los actores de la carga probatoria en cuanto tendente a desvirtuar en sí lo que constituyó base fáctica para la calificación administrativa, con diversidad, por tanto, entre lo que es impugnación de los datos informativos sobre estado de la empresa y los criterios tuitivos del interés público en los ámbitos económico y social de aplicación casuística atribuida a los órganos de la Administración, materia esta última donde resulta vedado sustituir, mediante el ejercicio de pretensiones en este cauce revisor, por propios criterios los administrativos sin contradecir y probar conjuntamente la falta de realidad de los expresados hechos determinantes.» (Sentencia de 8 de mayo de 1974, Sala 4.ª, Ref. 2339.)

VI. PRENSA:

A) Registro de Empresas Periodísticas:

a) *Inscripción y cancelación: carácter estrictamente reglado de ambas:*

«Como consecuencia de este proceso evolutivo en el régimen jurídico de la prensa desde un sistema de intervención preventiva al actual de libertad, el acto de inscripción en aquel Registro ofrece una fisonomía peculiar, con una esencial semejanza respecto de las autorizaciones o licencias y, en definitiva, no tiene carácter discrecional en ninguno de sus elementos, según declaró la Sala en su sentencia de 30 de enero de 1969, ya que la Administración ha de constreñirse a comprobar si concurren las circunstancias exigidas en la Ley, al margen de cualquier indeterminación por razones de oportunidad o conveniencia, naturaleza "reglada" —en la terminología tradicional— inherente también a la denegación o a la cancelación, que constituye el reverso negativo de una misma realidad y en tal sentido se pronuncia de modo claro e inequívoco en el artículo 9.º del Decreto antes mencionado cuando se explica que la inscripción "sólo podrá denegarse por las causas determinadas en el artículo 29 de la Ley de Prensa e Imprenta", cuyo párrafo 2.º muestra la reversibilidad de aquel criterio para las cancelaciones, sin que los cuatro supuestos tipificados

en esa norma admitan una interpretación analógica como consecuencia de su propia estructura y de sus trascendentales efectos respecto de la actividad regulada, atendidos además los principios de congruencia y proporcionalidad exigibles en el ejercicio de cualquier potestad administrativa, a los cuales aluden también las sentencias citadas más arriba.» (*Sentencia de 1 de marzo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1081.*)

b) *Causas de cancelación o de denegación de inscripción:*

Doctrina general sobre las irregularidades no determinantes de cancelación o de denegación de inscripción:

«Este Tribunal Supremo ha perfilado con un cuidadoso rigor exegético los límites razonables de las normas analizadas en el sentido más arriba expuesto y en su virtud tan sólo es posible denegar la inscripción o cancelarlas en virtud de las causas determinadas en el artículo 29 de la Ley, aun cuando no todas las omisiones o inexactitudes de los datos inscribibles hayan de producir tal efecto automático, ya que las irregularidades meramente formales, desprovistas de contenido sustantivo o con incidencia directa e inmediata en ámbito administrativo distinto y, en definitiva, las inexactitudes accidentales no pueden llevar consigo una consecuencia tan grave, por la propia mecánica de la relación de causalidad y del principio de proporcionalidad—sentencia de 17 de diciembre de 1973— y así la jurisprudencia ha incluido en aquellas causas las modificaciones estatutarias, ceses y nombramientos de cargos directivos, revocación y otorgamiento de poderes y ampliaciones de capital, con la antecedente inscripción en el Registro Mercantil (sentencia de 9 de junio de 1972) y la discordancia entre quien solicita la autorización y la empresa que pretendía proseguir la publicación, puesta de manifiesto a través precisamente del contrato de prestación de servicios del Director (sentencia de 1 de marzo de 1973), pero ha negado tal trascendencia a ciertas deficiencias relacionadas con la plantilla de redactores, más formularia que real, y a la insuficiencia de las dotaciones para gastos de personal en el plan financiero, comprendida la remuneración del Director (sentencia de 17 de diciembre de 1973) e incluso a una serie de operaciones crediticias que cuadruplicaron en cuatro años el capital inicial, a pesar de constituir un cambio fundamental en la estructura económica de la empresa y a la vez modificación de las circunstancias objeto de inscripción, actos calificados inicialmente como falta leve por la propia Administración que con exquisita ecuanimidad no canceló entonces el asiento registral, calificación confirmada luego judicialmente—sentencia de 13 de marzo de 1974—.» (*Sentencia de 1 de marzo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1081.*)

Unicamente son causa de cancelación las inexactitudes en los datos que directamente sirven para conocer las estructuras principales de la empresa y los principios ideológicos que inspiran a las publicaciones:

«Sin necesidad de examinar si en nuestro ordenamiento jurídico se incluye un completo estatuto que, diferenciadamente a cualesquiera otras actividades empresariales, configure y reglamente las de índole periodística, es lo cierto que la vigente Ley de Prensa establece en su artículo 16 la libertad para constituir empresas de esta clase, ya estén integradas por personas naturales o jurídicas, pero nuestro legislador de 1966, sin embargo, ha establecido en dicha Ley unos cuantos preceptos dirigidos unos a velar por los fines ideológicos de la Empresa, configurando en el artículo 20 la Junta de Fundadores como Órgano que tiene a su cargo especialmente vigilar por la permanencia de la línea ideológica del periódico y creando en los artículos 26 y siguientes el Registro de Empresas Periodísticas, en el que también se le da especial importancia a los datos relativos al plan financiero y a los principios que inspiren las publicaciones, principios legales que fueron desarrollados por el Decreto número 749/66, de 31 de marzo, en virtud de la autorización otorgada al Gobierno por la 3.ª Disposición Final, para dictar cuantas normas reglamentarias sean convenientes para la aplicación de dicha Ley, cuyo Decreto en el artículo 4.º, apartado e) 2.º, exige a toda empresa individual no sólo que determine el objeto y finalidad de la publicación, sino, además, los principios que la inspiren con expresión de los temas a que se concretará el contenido de la misma, si no se trata de una publicación de información general, resultando en mérito de lo expuesto clara la importancia y la exigencia de conocer por la inscripción registral las actividades de la empresa, con especial relieve los datos que reflejen con veracidad la línea ideológica y la financiera o económica de la Empresa, como así lo acredita la minuciosidad de los datos registrables que han de ser aportados como objeto de la inscripción y el rigor de cancelar la inscripción cuando no se proporcionen todos los datos que hayan de ser objeto de la inscripción, o éstos no sean exactos (art. 29-2.º) de la Ley y 14 del Decreto 749/1966, facultad de cancelación que no es discrecional, sino reglada, pues sólo puede decretarse por la Administración cuando no se proporcionen todos los datos que han de ser objeto de inscripción, y, aunque evidentemente en debido acatamiento a los principios inspiradores de todo derecho sancionador la interpretación de tal norma no pueda hacerse en la acepción rigurosa de las palabras, sino a su espíritu, pudiendo los Tribunales señalar cuáles son los datos esenciales cuya ausencia e inexactitud acarrearán la aplicación de la cancelación, por ser manifiesto que no se puede hacer tabla rasa de todos los conceptos y datos registrables, por la distinta trascendencia que tienen, por lo que debe aplicarse la norma en cuestión, siguiendo el criterio exe-

gético de la *mens legis* o finalidad que guió la inclusión o redacción de la cancelación, ya que no ha de entenderse que, en todo caso, cualquier incumplimiento de aportación de datos al Registro fuere causa de cancelación, no sólo se faltaría al principio de proporcionalidad, sino que perdería sentido el artículo 23 del referido Decreto al disponer que el incumplimiento de lo que en él se establece, con independencia de las responsabilidades de otro orden en que pueda incurrirse, será sancionado en vía administrativa, de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Prensa, por lo que hay que entender con lógica que no todos los datos tienen la misma importancia, sino que varían en su contenido y trascendencia, por lo que es obligado concluir reconociendo que algunos de ellos intrascendentes para conocer las líneas ideológica y económica de la publicación, su omisión o inexactitud sólo merecerá un juicio de valor minúsculo y su falta no debe ser sancionada con la cancelación, sino como una simple infracción formal reglamentaria, reservándose la cancelación registral sólo para aquellos otros que afecten directamente a los elementos normativos que integran el especial sistema de diafanidad que debe presidir la actuación de las Empresas Periodísticas, es decir, cuando faltan o se tergiversan aquellos datos que directamente sirven para conocer las estructuras principales de la Empresa y los principios ideológicos que inspiren a las publicaciones, o finalidad inspiradora que la guía, y que la Administración necesita saber para controlar de antemano y en todo momento si las publicaciones están conformes con los principios ideológicos declarados por la Empresa, dada la naturaleza de ser la información un servicio de interés público.» (*Sentencia de 15 de marzo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1297.*)

B) *Faltas:*

Prescriben a los dos meses:

«Entre esos principios informadores del orden jurídico penal y de todo derecho sancionador, cuya finalidad es asegurar el equilibrio entre el interés público y la garantía de los ciudadanos, se encuentra el de la seguridad jurídica, principio inherente también a la actividad administrativa en cualquiera de sus otras manifestaciones, puesto que ningún precepto legal existe que autorice a prescindir de él en la rama del derecho administrativo y menos en el sancionador, por lo que como ya tiene declarado esta Sala en sentencia de 9 de marzo de 1972 con carácter general para los supuestos de reglamentaciones administrativas en que no se haya previsto plazo de prescripción de las faltas, y, particularmente en esta materia de infracciones administrativas a la Ley de Prensa en sentencia de 17 de junio de 1974 y 13 de febrero de 1975 la ausencia o silencio de forma explícita reguladora de la prescripción de la facultad sancionadora en ningún caso debe interpretarse negativamente, como si el legislador haya querido que no existiera, sino que el criterio interpretativo ha de

suplirse con los principios ínsitos en nuestro Ordenamiento jurídico-punitivo, teniendo en cuenta que éste no se agota—como dice la exposición de motivos de la Ley de esta jurisdicción— con las disposiciones escritas, sino que comprende también a los principios y a la normatividad inmanente a las Instituciones, por lo que ante la ausencia de norma escrita en la Ley de Prensa, sobre prescripción de las infracciones administrativas, no cabe que sea interpretada en el sentido de negar la prescripción, institución de tan antigua tradición legislativa que tiene su principal soporte y fundamento en la seguridad jurídica necesaria para un Estado de Derecho, sino que, ante la ausencia de una norma escrita de prescripción de las faltas administrativas en la Ley de Prensa, no debe quedar inoperante el principio prescriptivo en esta clase de faltas, debiendo entenderse e interpretarse que, sin duda, no fue previsto por el legislador al redactar la Ley de Prensa, correspondiendo por ello a esta Sala el integrar la norma nueva con las preexistentes en un conjunto coherente y armónico para mantener así de un modo constante la unidad lógica y vertebrada de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que, como ya tienen declarado las sentencias que se dejan citadas, ha de estimarse que los hechos calificados como infracciones graves del artículo 2.º de la Ley de Prensa y que fueron sancionados por las resoluciones recurridas habían prescrito por el transcurso de los dos meses por ser éste el plazo aplicable señalado por el Código Penal para la prescripción de las faltas y ser, por tanto, al que debe acomodarse, como supletoria al régimen general de la prescripción de las infracciones de la Ley de Prensa.) (*Sentencia de 5 de marzo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1106.*)

VII. TRANSPORTES:

Urbanos:

Autotaxi: La autorización para la renovación del vehículo es reglada y se refiere únicamente a la comprobación de que el nuevo vehículo reúne las debidas condiciones:

«Los acuerdos municipales recurridos al denegar al recurrente la sustitución del vehículo antiguo por otro nuevo y de superiores condiciones, como se deduce del modelo y número de matrícula, infringe abiertamente el ordenamiento jurídico vigente en la materia, cual es la Orden del Ministerio de la Gobernación de 4 de noviembre de 1964 que aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transporte automóviles ligeros de aplicación en su integridad al no constar exista en el Ayuntamiento de Lage, debidamente aprobadas, normas complementarias al mismo, ya que deniega la sustitución del vehículo con base en una interpretación errónea de los artículos que cita, así del examen del artículo 4.º se deduce claramente el derecho lógico y obligado de "los concesionarios de licencia municipal para el ejercicio

de la actividad que se regula, podrán sustituir el vehículo adscrito a la misma por otro más moderno o de superiores condiciones, siempre que reúnan las exigencias de este Reglamento y se obtengan las previas autorizaciones del respectivo Ayuntamiento", ya que no es sólo un derecho, sino, muchas veces, un deber impuesto por las circunstancias y, *en buena hermenéutica, la previa autorización de que habla el artículo mentado debe entenderse referida al nuevo vehículo, así lo impone, no sólo la defensa del principio de la mayor libertad posible, sino el tenor literal del precepto dado el orden gramatical de la frase que alude a la previa autorización inmediata las referidas al nuevo vehículo, solución que también se alcanza de la finalidad del artículo que piensa siempre en que la sustitución autorizada mejore el servicio y así precisa sus características de nuevo o de mejores condiciones, sin que se oponga una interpretación sistemática, por el contrario, la favorece muy especialmente y la matiza y corona, la circunstancia de que la sustitución del vehículo puede estar impuesta por un suceso imprevisto de caso fortuito o fuerza mayor o una inutilidad apreciada en revisión, que en modo alguno puede exigir la previa autorización, de ahí que el Ayuntamiento no pueda negar la sustitución cuando el vehículo reúna las condiciones reglamentarias, so pretexto de que se dio la baja del anterior, ya que la baja del automóvil es una cosa y la anulación o caducidad de la licencia es otra, y el Ayuntamiento no puede precipitarse ni dar mayor extensión a la simple desadcripción del automóvil del servicio público, consecuencia de su venta, dada además a instancia del comprador ajeno a la licencia, entendiéndose que ello implica también la caducidad de la concesión con perjuicio del titular y en abierta y palmaria oposición a lo preceptuado en el artículo 5.º del propio Reglamento que dice: «Las transmisiones por actos inter vivos de los vehículos automóviles de alquiler, con independencia de la licencia municipal a que están afectos, lleva implícita la anulación de ésta, salvo que en el plazo de tres meses de efectuada la transmisión el transmitente aplique aquélla a otro vehículo de la misma propiedad, contando para todo ello con la previa autorización a que se refiere el artículo anterior», por lo tanto, suplicada la sustitución por el titular de la licencia dentro del plazo de tres meses, como aquí sucede, es incuestionable que puede aplicarse aquélla al otro nuevo y superior vehículo; la licencia permanece viva durante el plazo de tres meses cuando el titular se propone y lleva a efecto la sustitución del vehículo, situación que no es en modo alguno esporádica en la Reglamentación, la misma se plantea cuando se incumple la prestación del servicio por causa justificada, caso de fallecimiento, etc., y, por último, consta también que no es obstáculo a lo sustentado el artículo 18 del mismo Reglamento en cuanto afirma el carácter personal e intransmisible de las licencias, salvo el caso de fallecimiento o incapacidad del titular, por el contrario, este aserto clasifica la afirmación preinserta.» (Sentencia de 1 de febrero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 898.)*

VIII. ORDEN PÚBLICO:

Procedimiento sancionador:

a) *Garantías mínimas del inculpado: La sanción de plano no supone privar de garantía de defensa al inculpado, ni sustituirla por el mero ejercicio de un recurso jerárquico sin vista de actuaciones ni constancia de su audiencia:*

«Dada la ausencia de especiales indicaciones sobre la materia en los artículos 18 y siguientes de la Ley de Orden Público, hay que acudir —por remisión del Decreto de 18 de junio de 1965 y del 24 del Estatuto de 10 de octubre de 1958— al artículo 137 del añejo Reglamento de 31 de enero de 1947 debe puntualizarse que la facultad que su número 5 concede a la autoridad "sanción de plano" no supone sanción en la que se prive de cualquier elemental garantía de defensa al inculpado, sustituyéndola por el mero ejercicio de un recurso jerárquico sin vista de actuaciones, ni constancia de su audiencia; sino que en casos de notoriedad indiscutida o abrumadoramente apreciada, pueden obviarse los trámites de nombramiento de instructor y secretario especiales y de formulación de Pliego de Cargos —Título VI de la Ley común de 17 de julio de 1958— pero dejando constancia de testimonios directos y en su caso contradictorios de los hechos; pues de otra forma se llegaría al resultado de que sin deposición lo más inmediata y siempre directa de quienes intervinieron en los actos —autoridades y sus agentes, inculpados, terceros que los presenciaron— o su equivalente escrito si fuera posible por el informe burocrático, emitido de buena fe pero a base de simples referencias sobre los hechos, se sancione, resultando luego claramente menoscabados los derechos de defensa que a posteriori quisieran ejercitarse con un escrito de recurso, al que por causas ajenas a las recurrentes, no pueden acompañarse testimonios u otras pruebas defensivas que contribuyen a robustecer la objetividad legal de la decisión final; ello aparte de que el mismo artículo 137 del texto de 1947 no excluye la incoación —por sumario que sea— de expediente, con prueba y audiencia, de los hechos e interesados, cuando no existe precepto que lo ordena; y en la materia de autos, ni el Decreto de 1965, ni el Estatuto de 1958, ni la Ley de 1957 contienen el concreto y excepcional mandato de que no se incoe expediente.

A la desviación procedimental cometida y que se ha señalado, cuyos efectos revisten alcance anulatorio —por imperativos del artículo 48 de la Ley de 17 de julio de 1958, aplicable en este punto— se une el respeto a los principios de los artículos 18 y 19 del Fuero de los Españoles —puesto que no hay seguridad jurídica, donde los afectados por medidas oficiales no pueden defenderse en la forma eficaz factible; y porque si no se puede condenar penalmente sin audiencia y defensa,

con mayor motivo ello será exigible en las sanciones de policía administrativa—cuya jerarquía legal puede y debe ser mantenida en todo momento, sin daño para las exigencias de conservación del orden público, por la autoridad, dotada por la Ley de 1959 de medios todos suficientes para ello, compatibles con la salvaguardia de los derechos subjetivos.» (Sentencia de 28 de enero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 891.)

b) *Informes policiales: contenido mínimo necesario para hacer presunción legal de certeza en sanción de plano:*

«Doctrina que destaca la importancia de esos informes policiales, y admite que, en principio, hay que concederles veracidad y fuerza probatoria, como emitidos en ejercicio de funciones públicas y respondiendo a una realidad de hecho apreciada directamente por los Agentes que acudieron a impedir el acto ilícito, sin perjuicio de su posible contraste con otras pruebas suficientes para desvirtuarlos, requiriéndose, a tenor de lo también señalado en sentencia de 14 de febrero de 1970, y, especialmente, en la de 26 de septiembre de 1973, la concreción en aquellos informes, y por ende en la resolución sancionadora, del modo de participación del sujeto castigado, esto es, especificar de alguna manera sus propios actos en condiciones que al menos permitan identificar el significado alterador del orden de la presencia personal del expedientado en el lugar donde ocurrió el suceso.» (Sentencia de 14 de febrero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 891.)

c) *Requisito del previo pago: Excepción por notoria incapacidad económica del recurrente. En el caso de menor de edad, debe considerarse con independencia de la solvencia de sus padres:*

«Lo cual lleva en este caso a la estimación del recurso, puesto que aquél ha sido declarado pobre por sentencia firme y unido ello a que ya en el momento de interponer la súplica dependía económicamente de sus padres, cuya situación se calificaba de mediana por el informe de la policía practicado entonces al efecto (y que sólo les hallaba capacidad para abonar la multa "en algunos plazos"), debe reputarse a aquél como notoriamente incapaz para satisfacer el tercio de la multa de 37.500 pesetas que le había sido impuesta, y sin que a esta apreciación obste la alegación del Abogado del Estado en orden al alcance de la minoría de edad, puesto que con independencia del tema de la responsabilidad de los padres en relación con las sanciones pecuniarias que aquí no procede abordar, el depósito previo al recurso de súplica y alzada constituye un presupuesto o requisito para su interposición y es, por consiguiente, un acto del procedimiento que el menor de edad sancionado puede realizar, puesto que a tenor del artículo 22 de la Ley de Procedimiento Administrativo, tiene capacidad de obrar ante la Administración, precisamente como interesado en un procedimiento que afecta a sus derechos personales.» (Sentencia de 7 de febrero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1391.)

IX. ACTIVIDAD SANCIONADORA:

A) *Prescripción de las infracciones administrativas:*

a) *Doctrina legal general: en ausencia de norma específica el plazo de prescripción es el de dos meses, señalado para las faltas en el Código Penal:*

«El ordenamiento jurídico como estructura unitaria sin perjuicio de la diversidad funcional de sus sectores particulares, que permite distintas perspectivas pero con una raíz común, según el concepto introducido a través de los artículos 82 y 40 de las leyes reguladoras de esta jurisdicción, y del procedimiento administrativo, constituye el fundamento de la tendencia jurisprudencial sugerida ya en las sentencias de 8 de octubre de 1959 —policía de aguas— y 27 de septiembre de 1969 —prensa—; aun cuando alcanzara su plenitud operativa en los de 9 de marzo de 1972 —transportes terrestres— y 17 de junio de 1974 —prensa—, consolidándose así como "doctrina legal" en otras varias posteriores, dentro de este último ámbito de la actividad administrativa —13 y 27 de febrero de 1975—, en el sentido de establecer el plazo de dos meses para la prescripción de las infracciones administrativas, mediante la aplicación supletoria del artículo 113 del Código Penal y como consecuencia también de su artículo 603, donde se fija el límite máximo en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública "a no ser que se determinase otra cosa... en leyes especiales", por lo que —en definitiva— la ausencia de norma explicativa al respecto, Ley 14/1966, de 18 de marzo, no puede ser entendida negativamente, pues tal interpretación sería contraria al principio constitucional de seguridad jurídica —Fuero de los Españoles, artículo 17—, fundamento objetivo precisamente de aquella institución, sino como una aceptación tácita del régimen general del ilícito en su doble vertiente administrativa y penal, faceta esta última que, por implicar el más profundo reproche social, constituye ontológicamente el límite máximo de las sanciones que pueda imponer la Administración.» (*Sentencia de 15 de marzo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1300.*)

b) *En materia de prensa: prescripción de infracciones a los dos meses.*

Vid.: VI. B). Ref. 1106/1975.

c) *En espectáculos taurinos: prescripción de infracciones a los quince años, plazo de prescripción de las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción:*

«Al faltar precepto expreso con relación a prescripción de acciones en el indicado Reglamento de Espectáculos Taurinos, y debiendo tener

desde luego un plazo prescriptivo esta clase de sanciones como la aquí precisada, al no ser operante la prescripción de las faltas comprendidas en el expresado artículo 113 del Código Penal, al constreñirse escuetamente a una repetida falta de orden administrativo, actúa con carácter supletorio el Código Civil en su artículo 1961 que expresa: "Las acciones prescriben por el mero lapso de tiempo fijado por la Ley"; pero como ésta, en vez de señalar un término común y uniforme para todos los casos, ha establecido distintos plazos en relación a la clase de acción que pueda ser prescrita, fuerza a que con referencia a las personales, sienta como norma el principio de que prescriben a los quince años las que no tengan señalado término especial—artículo 1964—y a la vez marca otros varios plazos diferentes para determinados casos especiales, que constituyen otras tantas excepciones de la regla general ya definida—artículos 1966 a 1968—, no encontrándose en ninguno de estos últimos preceptos legales, incluida la sanción pecuniaria aquí dispuesta, tratándose por consiguiente de una acción personal que por lo expuesto al no tener término especial de prescripción se extingue a los quince años, que comenzarán a contarse desde el día en que pudo ejercitarse—artículo 1969—, o sea en el supuesto de autos, a contar del momento en que fue conocida la comisión de una falta administrativa.» (Sentencia de 23 de abril de 1974, Sala 4.ª, Ref. 1923.)

B) *Procedimiento sancionador: Doctrina general sobre las garantías mínimas de defensa del inculpado; audiencia y posibilidad de defensa.*

Vid.: VIII. a). Ref. 891/1975.

X. EXPROPIACIÓN FORZOSA:

Premio de afección: No procede sobre la indemnización por servidumbre non aedificandi generada por vecindad de autopista.

«Al aplicar el Jurado de Expropiación, particular aceptado por la sentencia, el premio de afección, no solamente sobre el valor de los terrenos expropiados, sino también sobre la indemnización complementaria, que supone la referida servidumbre, se infringe el artículo 47 del Reglamento de Expropiación Forzosa, que claramente establece que el 5 por 100 del premio de afección, se calculará exclusivamente sobre el importe final del justiprecio, sin que proceda su abono sobre las demás indemnizaciones de este tipo, señaladas en otros supuestos de la Ley de Expropiación, con la sola excepción de la indemnización debida a los arrendatarios, que no es el caso de autos, y en consecuencia, de acuerdo con la Jurisprudencia—sentencias de 5 y 31 de mayo de 1971, etc.—, de que el premio de afección sólo puede referirse al valor

del bien expropiado, excluyendo expresamente a las indemnizaciones que pueda obtener el expropiado, en este punto ha de estimarse el recurso de apelación.» (*Sentencia de 16 de abril de 1975, Sala 5.º, Referencia 1317.*)

«Vía de hecho»: Doctrina general sobre ella: podrá interponerse el recurso contencioso-administrativo contra cualquiera de los actos con proyección externa que intente ponerla en marcha.

«Si la Administración actuara amparada, además de en el Plan comarcal, en los instrumentos de desarrollo de este plan, y, por tanto, en una concreción de la utilidad pública respecto de una obra de esta naturaleza a realizar sobre un bien concretamente individualizado en el proyecto a ejecutar, podría decirse, con razón, que no cabe entorpecer el desarrollo del procedimiento expropiatorio mediante recursos prematuros, pero si lo que se pretende por la Administración—como es bien claro en el caso de este recurso— es privar a los propietarios de un bien de su propiedad mediante una expropiación no precedida de aquellos sustanciales requisitos y, con tan pobre base que se equipara, propiamente a una actuación *de facto*, caben al propietario que por modo tan irregular se ve afectado en un derecho que tiene una cobertura constitucional—artículo 32 del Fuero de los Españoles—, una defensa ante la que se abaten privilegiadas posiciones de la Administración, pues junto a los medios ordinarios, cuales son los recursos administrativos, y, en su caso, el jurisdiccional, se abre también la excepcional vía interdictal (art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa), y, por esto, cuando se acude, no a la excepcionalidad de la vía interdictal, sino al remedio ordinario contra una expropiación ilegal, mediante el directo ataque al primer acto administrativo en el que toma cuerpo el designio expropiatorio, éste es, mediante el recurso de reposición, y denegado éste, el contencioso-administrativo, no puede cubrirse la desde un principio ilegal actuación, con la cobertura de la inadmisibilidad, pues, en tal supuesto, como sostiene la doctrina jurisprudencial—en este sentido, las sentencias del Tribunal Supremo del 27 de enero de 1971 y 2 de diciembre de 1965, entre otras—, es posible—y aún deseable, pues urge el restablecimiento del derecho—, el planteamiento jurisdiccional del tema de la ilegitimidad del proceder de la Administración, sin esperar a la decisión sobre el justiprecio.

Es desde un origen vicioso el procedimiento municipal, y, por tanto, el primero de los actos con proyección externa (el del 15 de julio de 1971), que sin el soporte legitimador que hemos estudiado, pretende poner en marcha el dispositivo expropiatorio, es nulo, y como este acto fue recurrido en reposición (en virtud de escrito del 17 de agosto), sin que por modo expreso haya sido resuelto, tenemos que acoger en este proceso la pretensión de anulación que arrastrará, como dependientes de él, a los posteriores, entre ellos el del 25 de octubre, que si bien, propiamente, no puede decirse que fuera recurrido en reposición, pues

no tiene tal carácter el escrito del 3 de diciembre, es posterior y subsiguiente del que inicia tan anómalamente el procedimiento expropiatorio, y, por tanto, su anulación, si bien no por la vía directa de su impugnación, pues no fue precedida del recurso de reposición, sí por la consecuencia inherente a la anulación del acto primero del procedimiento municipal; lo que justifica que rechacemos la inadmisibilidad respecto al recurso 173/1972 y estimemos el mismo, lo que arrastra la anulación del recurrido en el 169/1972.» (*Sentencia de 27 de mayo de 1974, Sala 5.ª, Ref. 2399.*)

XI. URBANISMO

A) Planeamiento:

Aprobación definitiva: naturaleza de la competencia para tal aprobación: delimitación de sus aspectos reglados y discrecionales.

«Es doctrina general la que sostiene que el órgano administrativo al que corresponde la competencia para la aprobación definitiva del Plan (art. 28 de la Ley) no se proyecta sólo sobre las deficiencias técnicas que presente el proyecto, sino que abarca todos los aspectos... y entre ellos figura el examen de la acomodación de las normas a las del plan general en el que se integra (argumentos Sentencias de 25 de marzo de 1966, 29 de octubre de 1967, 29 de enero de 1971, 2 de octubre de 1972, etc.), más en todo caso no se trata del ejercicio de facultades discrecionales, puesto que aún admitiendo en ciertos casos el uso o ejercicio de indudables facultades de discrecionalidad técnica (Sentencia de 29 de enero de 1971, etc.), la Administración viene obligada a una valoración correcta por racional de los hechos determinantes o presupuestos que condicionan su obrar, de tal modo que cuando la Administración sienta unos criterios como base de decisión, erróneos o no ajustados a la realidad de los hechos o simplemente su conclusión no resulta armonizable con los juicios emitidos en el expediente por los técnicos informantes, el criterio o juicio resolutorio puede ser combatido y en consecuencia anulado en esta vía, como decisión no ajustada a Derecho; vicio o defecto imputable a las resoluciones recurridas en cuanto que los hechos determinantes que justifican la denegación de la aprobación del plan parcial solicitado devienen inoperantes por las razones jurídicas expuestas más arriba y que evidencian que en el supuesto enjuiciado no existían razones válidas conforme al Plan vigente de 1953 (lo reafirma el juicio de facultativo señor P., redactor por Orden del Ministerio del Plan general revisado) para denegar el Plan parcial, si bien resultaban válidas las rectificaciones que se señalaban y que debían introducirse en el plan al aprobarlo como avance del planeamiento, dado que las objeciones hechas de que la zona de reserva de terrenos para la autovía

paralela al ferrocarril debería situarse al otro lado del ferrocarril (observación primera) y que deberá señalarse con precisión los terrenos destinados a dotaciones escolares (observación tercera) son indudables defectos técnicos, mientras que la segunda, referente a la supresión de la ordenación en manzana cerrada, venía impuesta por la obligada acomodación a la norma general (Ordenanza 13, condiciones 1.ª y 2.ª); objeciones que estimamos válidas por congruentes con los mandatos generales de la Ordenación vigente y que fueron cumplidas por la empresa recurrente al elevar de nuevo al Ministerio, a través de la Delegación Provincial, un nuevo plan de zonificación con las modificaciones exigidas visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de León con rebaja del coeficiente de edificabilidad, acentuada más tarde en el segundo proyecto hasta 1,55 metros cúbicos por metro cuadrado, inferior al 1,62 señalado como norma en el Plan General de Ordenación de 30 de julio de 1970.» (*Sentencia de 26 de junio de 1974, Sala 4.ª, Ref. 2708.*)

B) *Licencias municipales:*

Revocación: No procede indemnizar cuando el error en su concepción no sea imputable sólo a la Corporación, sino también al peticionario, aun actuando éste de buena fe.

«Si bien es perfectamente comprensible y justo que la Administración municipal indemnice al particular cuando éste sufra determinados perjuicios como consecuencia de la concesión de una licencia por error, ha de entenderse rectamente que el error sea solamente imputable a la Corporación no sí, como en este caso ocurre, ha podido dar lugar a él el propio peticionario de la licencia, que aun admitiendo que lo hiciera de buena fe, no solamente omitió en la Memoria (y ésta forma parte del proyecto) que la construcción se extendería a los 26 metros que efectivamente ha construido en profundidad, sino que consignó la de 20,50 metros como límite máximo de dicha profundidad.» (*Sentencia de 14 de febrero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 976.*)

C) *Edificación forzosa:*

Edificación inadecuada: doctrina general sobre este supuesto.

«Es el propio texto aplicable, artículo 5.º, número 5.º, apartado c) del Reglamento de 5 de marzo de 1964, el que deja indeterminados conceptos de zona y altura corriente que sólo representan, pues, abstractos límites conceptuales para una concreción casuística a la que el legislador implícitamente reenvía en función de cuantas circunstancias objetivas se denoten como relevantes en orden a establecer los presupuestos reales del juicio jurídico de desmerecimiento, lo que entraña posibilitar criterios específicos de atenuación en defensa de

intereses particulares, de lo que sería estricto rigor de normas ordenancistas sobre altura mínima, supeditadas a posibilidades de súbitos cambios si en el citado Reglamento figurase la altura legal como sólo presupuesto para apreciar las causas de desmerecimiento, significándose así la altura corriente como factor casuístico de adecuación a circunstancias reales, sin que, por otra parte, las frecuencias de altura en la zona de comparación puedan tampoco concretarse mediante criterios fijos y generales en cuanto a número y proximidad de edificios a observar y extensión de la zona comparada, lo que enervaría, entrando aquí ya en juego la protección de los públicos intereses, el mejoramiento de la ciudad cuando éste requiere elevación de altura en una zona y la frecuencia real de las construcciones que no la cumplen impidiera iniciar el proceso urbanístico de eliminación de las inadecuadas por causas de desmerecimiento, infiriéndose de todo ello que el deslinde de la zona y fijación del número, características y situación relativa de los edificios que son datos para estimar sobre ellos la altura corriente a comparar con la del inmueble cuestionado, no responde a los métodos estadísticos en la teleología del Reglamento, sino a una valoración con criterio judicial de las pruebas expedientales ponderadas con las concretas circunstancias actuantes, de tal manera que, si, en principio, los edificios a comparar en su altura real corresponde identificarlos con los demás de una zona sujeta a los mismos requisitos de altura legal y otras condiciones con ella interdependientes en el ámbito ordenancista, habrá también que ponderar las características e importancia de la calle en la zona urbana, y de ésta en la ciudad; tendencia de las alturas construidas cumpliendo el mínimo autorizado; grado de conexión de efectos urbanísticos por la situación entre sí de los edificios en la misma o distintas calles, y número de edificios construidos conforme a las ordenanzas vigentes diferenciado del de aquellos que no las cumplen, circunstancias, entre otras, que son base para la especificación administrativa de zona acotada a la comparación, así como de la altura corriente de sus edificios, y que constituyen en cada caso hechos determinantes en orden a la revisión jurisdiccional.» (Sentencia de 10 de febrero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 940.)

D) Edificaciones ruinosas:

Compatibilidad entre el expediente de declaración de ruina y el interdicto de obra ruinoso: Las reparaciones derivadas del proceso interdictal no impiden una resolución estimatoria en el expediente administrativo de declaración de ruina, que deberá referir la existencia de desperfectos al momento anterior a las reparaciones de urgente seguridad acordadas en aquel proceso.

«Mientras la llamada Policía de Seguridad puede en uno de sus aspectos servir de base a las medidas de esta índole señaladas en el

artículo 170, número 4, de la Ley del Suelo, e incluso extenderse a fundamentar el proceso de ruina inminente no sujeto al principio de contradictorio, el expediente ordinario, que a tal principio se ajusta, obtiene su razón de ser en causas de más genérica comprensión tipificadas en el número 2 del mismo precepto legal y desvinculadas del urgente peligro que promueve la acción policial de primera referencia, acreditándose así la compatibilidad de ambas clases de proceso, en línea con lo cual también lo son, el expediente ordinario de declaración de ruina y el interdicto de obra ruinosa seguido ante la jurisdicción civil y también causado por razones urgentes de seguridad, aunque apreciadas por el legislador dentro del ámbito de los intereses privados, como resulta de los artículos 389 del C. Civ. y 1676 y 1679 de la Ley de Enjuiciamiento, infiriéndose de ello que, por su distinta causa, alcance y finalidad, las medidas de reparación derivadas del proceso interdictal, y en este caso cumplidas por las propietarias mediante las oportunas obras, no pueden interferir el expediente administrativo de declaración de ruina, o impedir una resolución estimatoria, aunque con aquellas reparaciones de urgente seguridad se paliaran o combatieran daños en los que habría de fundarse la decisión administrativa, la cual, adscrita a una tutela de los públicos intereses, y canalizada en su actuación por las causas establecidas en el artículo 170, número 2, de la Ley del Suelo, deberá, en su virtud, referir la existencia de desperfectos al momento anterior a las reparaciones de urgente seguridad acordada en el auto del Juzgado de Primera Instancia en el sumario juicio de interdicto de obra ruinosa, tanto para calificar la anormalidad de medios de reparación como fundamento de la declaración de ruina, como en cuanto a la desproporción de cuantías económicas entre las respectivas valoraciones de las necesarias obras reparadoras y del edificio excluido el solar.» (Sentencia de 12 de febrero de 1975, Sala 4.º, Ref. 943.)

E) Seguridad, salubridad y ornato públicos:

El alcance de las obras que para el mantenimiento de tales condiciones pueden decretarse, en base al artículo 168 de la Ley del Suelo, tiene como límite el de que la edificación no se halle incurso en causa legal de ruina.

«Tanto por la doctrina de los comentaristas de la Ley del Suelo, como por la doctrina jurisprudencial, siquiera haya sido tal doctrina vertida de un modo indirecto al haberlo sido a través de sentencias dictadas con ocasión de recursos sobre declaraciones de ruinas y en aplicación del artículo 170 de tal Ley —como de declaración directa puede consignarse la de 4 de junio de 1965—, se ha venido respectivamente a entender y a declarar la existencia de un límite al alcance de las medidas, o sea, a las obras que la autoridad municipal administrativa y en aplicación del artículo 168 de la Ley del Suelo puede obli-

gar a realizar a los propietarios de las fincas que es también límite de la carga a la que según tal artículo vienen obligados dichos propietarios, y tal límite de carácter objetivo está constituido porque en manera alguna podrán acordarse con fundamento en el artículo 168, obras que por razón de su cuantía atendiendo a la relación del valor de ellas en relación con el de la edificación, o por razón de su naturaleza intrínseca (de reconstrucción) o por razón de los medios técnicos a emplear para su realización se encontraren incursas en los supuestos que en relación con tales conceptos han sido estatuidas por el artículo 170, en su apartado 2.º, como causas determinantes de la declaración de ruina del inmueble de que se trate, y ello, porque ante la consideración de un inmueble que en razón de su estado físico precisa para su subsistencia o para la seguridad de las personas, de obras de la entidad objetiva que queda expuesta, lo procedente en derecho no es la aplicación del artículo 168, y en consecuencia imponer al propietario la realización de tales obras, sino en aplicación del artículo 170, decretar el estado de ruina de tal inmueble. Pero además, y aparte de lo expuesto en cuanto al límite de las obras que por razón de lo dispuesto en el artículo 170, han de tener las que puedan acordarse con fundamento y aplicación del 168, y que como muy acertadamente se señalaba en la citada sentencia de 5 de junio de 1965, encontraba su fundamento en el carácter alternativo de los supuestos respectivamente contemplados en los artículos 168 y 170, se ha llegado como consecuencia de lo expuesto a la conclusión, admitida por ambas doctrinas de glosa y jurisprudencial, de que es improcedente una vez declarada en ruina una edificación (y dejando a salvo lo dispuesto en el número 4.º del artículo 170 de la Ley), el ordenar, en relación con ella, y al amparo del artículo 168, obras de la clase a que tal artículo se refiere y para los fines que en el número 1.º del mismo se establecen. Y si se observa con atención, cabe apreciar que hay una razón de fondo a la que responde tal conclusión, y es sin duda alguna, la que la declaración de ruina de una edificación aboca tal edificación con carácter de cuasi, inmediatez en el tiempo a su derribo y por ello las obligaciones existentes sobre ella a favor de terceras personas como consecuencia de contratos arrendaticios a su extinción y, por tanto, se viene a presentar como sin causa, o al menos, con causa sin grado suficiente, para justificar la imposición de la carga al propietario de la realización de tales obras, al no aparecer con entidad suficiente el fin a que tal cargo de obras de reparación o conservación u ornato de un edificio obedece, en el supuesto de que sea, máxime, si cual sucede en el caso de autos es debido no a garantizar derechos objetivos fundamentales, cual lo es la seguridad de las personas ajenas al fundo, sino a efectos tan solo de permitir la utilización de derechos subjetivos de un tercero titular de un arrendamiento sobre tal fundo, dado tanto la expresada cuasi inmediatez en el tiempo (y una vez declarado el estado de ruina del inmueble) de su inexistencia o extinción como consecuencia de su derribo, desaparición que lleva aparejada a su vez

con carácter de intermediación la extinción de las expresadas relaciones arrendaticias. Y por lo tanto para supuesto —y tal es el de autos— de finca que en virtud de Acuerdo anterior al recurrido que obligaba con fundamento en el artículo 168 a la realización de determinadas obras había sido incluida con fundamento en causa de las comprendidas en el número 5.º del artículo 5 del Reglamento del Registro Municipal de Solares en tal Registro, resulta claro que en cuanto la inclusión de las fincas con fundamento en alguna de las causas de tal citado número 5.º del artículo 5, determina según lo dispuesto en el artículo 4.º de tal Reglamento, un plazo de edificación que por su reducida duración en relación con los que se establecen cuando la inclusión de la finca en el Registro de Solares ha sido hecho con fundamento en la existencia de la causa del número 1.º del artículo 5, hace que al conjugar tal plazo de edificación del artículo 4.º, con lo dispuesto en el número 2.º del artículo 149 de la Ley del Suelo, que se dé en tales supuestos (como es el de autos) una analogía y similitud con los efectos derivados de la declaración de ruina y por ello se impone llegar a la misma solución que ante tal supuesto de ruina se llegaban según queda visto en relación con la no aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 168, y si además a lo expuesto se añade que en el caso de autos, la obra a que concretamente se refieren los Acuerdos impugnados en el contencioso, esto es, la referente al muro, por su contenido y alcance rebasa, según permite entender el dictamen del Arquitecto municipal obrante en el expediente administrativo, el ámbito de la finalidad señalada por el número 1.º del artículo 168, a las obras que tal artículo autoriza a ordenar a la autoridad administrativa, se llega a la conclusión, máxime, si se atiende a lo limitado de los fines que con tales obras se obtendrían en función del escaso tiempo que ofrece la utilización del inmueble, que los Acuerdos impugnados en el contencioso que nos ocupa, no se han ajustado a las normas de proporcionalidad que deben informar actos de tal clase, según dispone el artículo 4.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y por ello se perfilan tales acuerdos como incursos en el supuesto del número 2.º del artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción.» (Sentencia de 14 de febrero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1393.)

F) Acción pública:

Puede limitarse a exigir a la Administración que fiscalice la actividad de otros particulares, admitiéndose la revisión jurisdiccional de la actitud que adopte la Administración en respuesta a tal exigencia, independientemente que se impugne o no la licencia que pudiera existir amparando tales actividades.

«En este orden de cosas precisa señalar una vez más que los artículos 45, 165 y 171-72 de la Ley del Suelo, entre otros, configuran en la Administración unas potestades que son al mismo tiempo deberes

(en cuanto viene obligada a aplicar el ordenamiento urbanístico, vigilar su aplicación y corregir las infracciones) y precisamente deberes exigibles por los particulares a tenor del artículo 223, razón por la cual pueden éstos pedir la fiscalización administrativa y el ejercicio de aquellas potestades en relación con actividades de otros administrados que infrinjan las Normas urbanísticas y en su caso impugnar los actos denegatorios de la Administración tanto si son expresos como configurados por la presunción legal que determinan el silencio frente a la petición formulada, en cuya impugnación el acto revisable será, en su caso, la negativa a imponer la aplicación de unas normas urbanísticas infringidas por las obras, alargando también (si existe) la licencia ilegal o errónea que les ampare porque ésta no pasaría de ser una parte de la actuación ilegal de la Administración sin virtualidad sanatoria respecto de la ilicitud de las obras, con referencia a cuyo acto no cabe exigir siempre una impugnación formalmente independiente porque bastaría entonces a la Administración con no notificarla (como aquí) al denunciante para crear un obstáculo insalvable a su impugnación por los interesados no comparecidos en el expediente de otorgamiento.» (Sentencia de 23 de abril de 1974, Sala 4.ª, Ref. 1924.)

XII. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Publicación de acuerdos:

a) *Se presume, salvo prueba en contrario, que se realizó la exposición en el tablón de anuncios, aunque no conste consignada diligencia alguna de tal exposición.*

«Toda la problemática litigiosa en este extremo se limite a constatar y a inferirse por la Sala sentenciadora si el Ayuntamiento de Carballino llevó o no a efecto esta forma sui generis de notificación general a todas las personas que, como la recurrente, no eran parte interesada en el expediente incoado al efecto para el otorgamiento de la calendada licencia litigiosa, solución que ha de ser afirmativa pues, aparte de que como dijo ya esta Sala en su sentencia de 17 de junio de 1968, aunque no conste escriturariamente consignada diligencia alguna del cumplimiento de tal preceptiva por parte del Ayuntamiento demandado, la presunción de buena fe de que se ve rodeado el actuar de la actividad administrativa de los Ayuntamientos y la falta de precepto que imponga que el cumplimiento de tal normativa se archive y constate por escrito en el libro correspondiente que al efecto llevaría la Corporación de que se trate, correspondería a la parte que alegara el incumplimiento de tal obligación legal, en este caso el señor P., probar tal infracción administrativa.» (Sentencia de 31 de enero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 896.)

b) *En capitales de provincia y municipios a partir de 50.000 habitantes no basta la exposición en el tablón de anuncios, sino que precisa además, la inserción en el «Boletín Oficial» de la provincia o en el «Boletín de Información Municipal».*

«Efectivamente, si relacionamos el artículo 59 de la Ley Jurisdiccional, con el 46 y 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y con el 241 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, la publicación del acuerdo recurrido tuvo lugar, en principio, el día 9 de noviembre de 1967, mediante la exposición al público en el tablón de anuncios de la Corporación Permanente adoptados el día 7 anterior, ya que la inserción del mismo en el "Boletín Oficial" de la provincia no es obligatoria, sino "si es posible", pero no se puede olvidar que esa normativa sólo es aplicable a los Ayuntamientos que no sean capitales de provincia y de censos inferiores a 50.000 habitantes, pero para los que rebasen ese censo, y para los que sean capitales de provincia, el artículo 242 del Reglamento de Organización citado, les exige con carácter imperativo, que "publicarán", por lo menos una vez al trimestre, un "Boletín de Información Municipal", donde se inserte un extracto de todos los acuerdos adoptados, y además, pero con carácter facultativo, otras cuestiones que no interesan a los efectos litigiosos, y esa publicación producirá iguales efectos que si se hubieren insertado en el de la provincia, lo que no se ha hecho en el caso de autos, doctrina que corrobora el Tribunal Supremo, pues mientras en las sentencias de 23 de enero de 1965, 4 de octubre de 1966 y 21 de marzo de 1969, referentes a los Ayuntamientos de Sanlúcar de Barrameda, Durango y Sangenjo, con censos inferiores a 50.000 habitantes, declara que los extractos de dichos acuerdos deben publicarse con carácter preceptivo, únicamente en el tablón de anuncios de la Casa Consistorial en las de 31 de octubre y 25 de noviembre de 1966, 18 de marzo, 22 de junio, 16 de octubre y 10, 22 y 30 de noviembre de 1967, referentes al Ayuntamiento de Alicante, exige, además, la inserción en el "Boletín de Información Municipal": que, a mayor abundamiento esa doble inserción es lógica y preceptiva cuando se trata de acuerdos referentes a urbanismo, dada la acción pública que establece el artículo 223 de la Ley del Suelo, lo que exige la máxima publicidad posible; que al no haberse hecho la publicación del acuerdo recurrido con los requisitos ordenados, tablón de anuncios y "Boletín Oficial de la provincia" o "Boletín de Información Municipal", de conformidad con la conocida doctrina jurisprudencial de que hay que atenerse a las manifestaciones de los interesados sobre el conocimiento que tuvieran del acto —entre otras sentencias de 8 de febrero, 22 de abril y 15 de octubre de 1963, y 25 de noviembre de 1966—, procede desestimar la causa de inadmisibilidad de extemporaneidad del recurso de reposición, máxime, cuando en el caso litigioso en el otorgamiento de la licencia, se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido para ello, como luego se dirá, lo que motiva una nulidad de pleno

derecho, en cuyo caso el administrado puede instar la declaración de nulidad sin limitación de plazo —sentencias del Tribunal Supremo de 14 de mayo y 15 de noviembre de 1965 y 25 de noviembre de 1966—.» (*Sentencia de 4 de mayo de 1970, Sala 4.ª, Ref. 2290.*)

XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A) Resoluciones extemporáneas:

Casos en que ceden los límites, que la jurisprudencia ha señalado sobre la base del artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al deber administrativo de dictar resolución expresa.

«La doctrina jurisprudencial de este Tribunal Supremo sobre la anulabilidad de las resoluciones extemporáneas en vía de recurso, para garantizar la intangibilidad de los derechos subjetivos nacidos en favor de un tercero y evitar así cualquier incertidumbre (sentencias de 10 de abril de 1964 y 4 y 12 de mayo y 30 de junio de 1965, entre otras), doctrina surgida precisamente en el ámbito de la propiedad industrial, encuentra su fundamento en la doble perspectiva del principio de seguridad jurídica, consagrado constitucionalmente (Fuero de los Españoles, art. 17), y de su reverso individualizado, la estabilidad de las situaciones consolidadas al amparo de un acto administrativo ejecutorio, cuyo respeto establece el artículo 112 de la Ley de Procedimiento, como límite de la potestad administrativa para anular los propios acuerdos y en consecuencia del deber genérico de la Administración de dictar "en todo caso" una resolución expresa, según los artículos 94 de la norma antes mencionada y 38 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, cuyo alcance no puede ser tan absoluto como su formulación parece indicar, si bien la doctrina jurisprudencial aludida ofrezca a su vez una relatividad evidente como simple modulación de aquel deber y pierda su función en determinadas hipótesis, algunas de ellas analizadas en sentencias muy recientes de esta misma Sala, como son —en primer lugar— la identidad de contenido de los actos resolutorios e impugnado en reposición (29 de abril), la inexistencia —en segundo término— de ese tercero afectado cuya protección se instrumenta mediante aquella eventual anulabilidad (3 de abril) y —finalmente— la impugnación judicial del acto originario, pues la colocación del asunto *sub iudice* impide en este aspecto la consolidación de la situación jurídica (24 de abril), según ocurre en este caso, por lo cual —en definitiva— el informe de la Sección correspondiente del Registro de la Propiedad Industrial, emitido casi dos años después de iniciado el presente proceso y unos días antes de la remisión del expediente, pudo y debió convertirse en una auténtica decisión de la reposición planteada, que hubiera evitado un litigio innecesario al

contener un reconocimiento explícito del fundamento de la pretensión que ejercitaba la empresa hoy demandante.» (*Sentencia de 6 de mayo de 1974, Sala 3.ª, Ref. 2195.*)

B) *Revocación de los actos administrativos:*

a) *Las autorizaciones de tracto sucesivo no pueden revocarse posteriormente sino a través del procedimiento establecido para la revisión de oficio.*

«La resolución de la Dirección General de Comercio Interior de 4 de agosto de 1970 de concesión directa de un cupo mensual de oro al recurrente, merece, jurídicamente, la calificación de *autorización administrativa de tracto sucesivo* como se desprende de una elemental interpretación gramatical, pues explícitamente se consigna que los posteriores cupos mensuales sólo exigen la mera puesta en conocimiento de la cantidad a adquirir antes de una fecha determinada y sin que además la autorización aparezca sometida a cláusula de precario, ni condicionada por una libre potestad revocatoria en manos de la Administración, de lo cual se desprende que tal acto-autorización es *declarativo de derechos a favor del actor*, ya que tal supone una adjudicación de un cupo de oro que le habilita para el ejercicio lícito de una actividad de comerciante de metales preciosos, pues de prevalecer la tesis de los actos presuntos impugnados, es claro que la negativa a entregarle la materia prima imprescindible supone indirectamente la imposibilidad legal de tal actividad por cuanto el comercio de oro en lingotes se halla monopolizado por el Estado; negativa, silencio u omisión por parte de la Administración que propiamente supone una revocación del acto anterior declarativo de derechos sin haberse seguido procedimiento o trámite formal alguno con violación de lo dispuesto en los artículos 109 y 110 y concordantes de la Ley de Procedimiento Administrativo.» (*Sentencia de 28 de junio de 1974, Sala 4.ª, Ref. 2710.*)

b) *No puede considerarse revocado, por su incapacidad para crear derechos, el acto administrativo no notificado formalmente a sus destinatarios, aún cuando éstos hayan llegado a tener conocimiento del mismo.*

«La cuestión procesal a ventilar en conexión con lo precedente expuesto, es la de si, en efecto, puede perder su total eficacia el acto administrativo que decide una petición con carácter definitivo, si bien susceptible de recurso en vía gubernativa, por la mera circunstancia de dejar de notificarse a las partes interesadas; en la cual cuestión, es de necesaria observancia el contenido de los artículos 44 y 45 de la Ley reguladora procedimental, cuyos preceptos, si bien sientan la regla general de que todos los actos de la Administración sujetos al derecho público serán ejecutivos, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo V

del título IV de esta Ley —artículo 44—, y que tales actos serán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa —artículo 45, número 1.º—, a tal regla general añaden luego, la clara excepción de que la eficacia de tales actos quedará demorada cuando así lo exija el contenido de los mismos o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior —artículo 45, número 2.º, en íntima compenetración con los 79 y 80 de la propia disposición legal y artículo 3.º del Decreto de 26 de enero de 1944—; lo que ciertamente comprende el caso de autos en que ya se dijo que faltaba la notificación de la primera resolución antes dicha; *o sea, concretamente, que el acto administrativo allí implicado, resulta ser un acto de eficacia demorada según los preceptos que se acaban de hacer constar, por estar dicho acto pendiente de su notificación a las partes, sin cuyo requisito no ha podido crear derechos para la misma, pero tampoco cabe afirmar del mismo que sea totalmente ineficaz, ya que la Ley establece tan sólo, para su caso, una eficacia meramente demorada, y como en el interregno de tal situación transitoria, esa Delegación Provincial de Trabajo de Barcelona, ha pronunciado otro acto de signo contrario al demorado, es evidente que con tal actitud se han producido en el expediente dentro del terreno dialéctico, circunstancias en principio de verdadera ambigüedad, determinantes de pareja confusión, productores de vicios procedimentales, pero que no es necesario subsanar mediante una declaración de nulidad de lo actuado hasta comprender el primer acuerdo de 5 de febrero de 1968, a fin de que sea nuevamente resuelto por la calendada Delegación Provincial de Trabajo, en aclaración del confusionismo producido y para su posterior eventual derecho de las partes a hacerlo objeto del pertinente recurso de alzada en tiempo y forma, de la manera que sanciona la sentencia de esta Sala de 10 de junio de 1966; y esto, con motivación de que no se puede olvidar el principio de economía procesal.» (Sentencia de 3 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1607.)*

XIV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A) Plazo de interposición:

La resolución expresa tardía reabre el plazo de interposición.

«La tendencia espiritualista de esta Sala en la interpretación de los motivos legales que en su estimación como causas de inadmisibilidad puedan constituir obstáculo a la recta administración de Justicia, restringiendo los casos de estimación, siempre dentro del respeto más absoluto a los presupuestos procesales de rígida observancia cuando éstos se formulan con la exigible claridad y contundencia en los textos legales, se ha venido acentuando en su Jurisprudencia, con ocasión de estudiar la situación jurídica a los efectos de admisión del recurso contencioso, en los casos en que dictada por la Administración resolución

tardía expresa del recurso de reposición, ha transcurrido ya el plazo de un año en el que puede operar la desestimación tácita por silencio negativo. Un criterio de inflexible inadmisión equivaldría a no reconocer validez a la resolución expresa, dictada tardíamente pero que no por ello debe reputarse ineficaz, sino solamente irregular; y como por otra parte el número 1 del artículo 58 de la Ley Jurisdiccional afirma concluyentemente que el plazo para recurrir ante esta Jurisdicción será de dos meses a partir de la notificación de la resolución expresa, cuando ésta se produzca, condiciona este efecto habilitante a otros eventos resolviendo en sentido desfavorable para el administrado las dudas a que pudiera inducir el número 2 del mismo artículo, sería contradecir aquel principio espiritualista y de amplitud que campea en la Ley y se reitera expresamente en su exposición de motivos. Por ello la Sala rechaza la causa de inadmisibilidad opuesta por la representación de la Administración al amparo del artículo 82 c) en relación con el 58 número 2 de la Ley, en base al transcurso de más de un año de silencio negativo.» (Sentencia de 28 de enero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 892.)

B) Objeto:

Actos de mero trámite que sean definitivos para terceros interesados.

Lo es el que ordena la nulidad de actuaciones y retroacción del expediente con respecto a terceros, que basaban su derecho en esas actuaciones anuladas.

«Opuesto por el Abogado del Estado la causa de inadmisibilidad comprendida en el apartado c) del artículo 82 en relación con el artículo 37, ambos de la Ley Jurisdiccional, es necesario decidirla con carácter preferente a toda otra cuestión, ya que su posible acogida, vetaría a la Sala de entrar a conocer sobre el fondo del asunto, y ya dentro del tema invocado de inadmisibilidad, una observación profunda y detallada del acto administrativo objeto de recurso, nos lleva a la convicción de que estamos ante un acuerdo que causa estado al no ser susceptible de ulterior recurso en vía administrativa, como así se hace constar en su notificación y que para el recurrente—no afecta sólo a la Empresa Adaro y a la Administración—, es definitivo, o aún de trámite decide directa o indirectamente el fondo del asunto en relación con sus derechos subjetivos; en consecuencia procede rechazar esta causa de inadmisibilidad al concurrir en el acto impugnado los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 37 de la Ley citada; así carece de aplicación al caso la norma general argumentada por la representación del Estado con base en las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1971 y 7 de abril de 1972, ya que si bien el acuerdo recurrido puede parecer a simple vista un acto interlocutorio que corrige un vicio de procedi-

miento con reposición del trámite y que en consecuencia no decide nada en el fondo, no es así en realidad, al afectar a derechos de terceros e incluso a intereses generales; ya que esta resolución, so pretexto de vicio esencial en el trámite anterior, anula una providencia, acto definitivo del Distrito Minero de La Coruña, de 25 de noviembre de 1969, en que se declaró cancelado y, por lo tanto, nulo y fenecido con pérdida del depósito, el expediente de permiso de investigación minera "Constancia" número 4.031; providencia que de un lado implicaba *ope legis* la pérdida para el solicitante de su derecho al menos expectativa y al mismo tiempo permitió al recurrente conseguir de la propia Jefatura la admisión de otras peticiones del permiso de investigación como el de "Beatriz" y ampliación de "Somar XII" de 9 de julio de 1970, que en gran parte afectaban a las pertenencias del "Constancia", permisos de investigación que en avanzado trámite, fueron suspendidos con motivo del recurso de alzada interpuesto por la Empresa Nacional "Adaro" contra la rectificación—después de más de dos años— de la providencia de cancelación de su petición del permiso "Constancia", que, claro está, al revisar la resolución aquí impugnada hace volver a la vida la antigua prioridad, con casación definitiva de todos los derechos y expectativas al recurrente, al margen de cualquier oposición o reclamación de otro tipo que pudiera realizar en el trámite de publicidad de los expedientes concesionarios de permisos de explotaciones mineras; en resumen, es obligado distinguir cómo se hizo, entre los actos que aparentan ser de mero trámite y aquellos que suponen un verdadero acto administrativo decisorio, como enseña la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1972, la que ante una alegación similar a la aquí opuesta por la Abogacía del Estado y en caso análogo, declara que no pueden generalizarse afirmaciones respecto de cada una de las clases de actos administrativos "sino que con obediencia a un casuismo práctico que la vida del derecho ofrece y obliga a descubrir por el Tribunal la trama o apariencia de actos de trámite que en ocasiones constituyen verdaderas resoluciones administrativas con efectos jurídicos peculiares respecto a alguna de las partes contendientes, y en definitiva otorgan a ésta derechos adquiridos".» (Sentencia de 11 de marzo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1214.)

C) Orden de examen de las cuestiones:

Doctrina general: El examen de cualquier causa de inadmisibilidad es previa al examen de las acciones de simple anulabilidad. Por el contrario, el examen de las causas de nulidad absoluta es prioritario al de las causas de inadmisibilidad señaladas en los apartados e), f) y g) del artículo 82 de la LJ. Por último, el examen de las restantes causas de inadmisibilidad es previo incluso a los motivos de nulidad de pleno derecho.

La primera afirmación al respecto es que *no cabe formular en términos absolutos una declaración genérica en el sentido de que el exa-*

men de toda causa de inadmisibilidad deba preceder al de cualquiera de las cuestiones de nulidad planteadas en el proceso o que sin estarlo pueden ser advertidos ex-officio, su existencia o a la inversa. Si bien es cierto que la locución «causa de inadmisibilidad del recurso» es tan rotunda y definitiva que a primera vista parece que su eventual estimación debe en todo caso cerrar el paso al examen de las cuestiones que constituyen el fondo del proceso fuese cualquiera su natural, el especialísimo y singular carácter de esta Jurisdicción, fiscalizadora por excelencia de la legalidad de los actos de la Administración; su enérgica aspiración antiformalista, sin otra limitación que el respeto a los principios básicos más indeclinables del proceso, reiteradamente expresada en la exposición de motivos de la Ley «en evitación de la subsistencia de infracciones administrativas en pugna con la Justicia»; la relevante y trascendente diferenciación de las infracciones administrativas, determinantes, en unos casos, de simple anulabilidad, pero en otros de nulidades radicales y de pleno derecho con efectos ex-tunc, cuya pervivencia injusta es inconcebible admitir pueda producirse por pasividad de la Jurisdicción a pretexto de obstáculos de mera entidad formalista, pues ello implicaría amparar un despliegue de eficacia práctica de actos que por estar viciados de nulidad absoluta insubsanable, carecían ya inicialmente de eficacia jurídica con efectos «erga omnes», salvado claro es el presupuesto de la legitimación característica del acceso a la Jurisdicción Contencioso-administrativa todas estas consideraciones impiden, como antes dijimos, declarar con carácter general e indiferenciado la prelación de cualquiera de las causas de inadmisibilidad no sólo con relegación, sino también con desplazamiento excluyente de las de nulidad que normalmente constituyen el objeto primordial del recurso contencioso-administrativo.

No pudiendo ser simplificado ni reconducido a una fórmula unitaria este tema de la preferencia del conocimiento de las causas de inadmisibilidad sobre las de nulidad o a la inversa, es obligado subrayar: 1.º, que como en el Considerando anterior se ha anticipado, es muy diferente el tratamiento jurídico que a estos efectos merecen las acciones de simple anulabilidad y las de nulidad absoluta o de pleno derecho. Mediante las primeras se impugnan actos administrativos que devienen nulos solamente a partir de la declaración de su nulidad por el Tribunal, pero que pueden convertirse en definitivamente válidos y eficaces si tales acciones no se ejercitan en tiempo hábil (ya que normalmente son prescriptibles o caducables), o con las formalidades, trámites o requisitos exigidos por las Leyes del procedimiento con el carácter de presupuestos procesales. Consecuencia de ello es que son más vulnerables en el proceso y desde luego pueden ser enervados por cualquiera de las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 82 de la Ley reguladora de la Jurisdicción. Contrariamente, la nulidad absoluta, radical o de pleno derecho no es susceptible de subsanación ni de producir efectos jurídicos en ningún tiempo, puede

alegarse en cualquier momento y como consecuencia de ello la acción no tiene plazo de caducidad, es imprescriptible, es también irrenunciable, particularmente no puede considerársela tácitamente renunciada por la falta de utilización de un trámite o por una situación de aquietamiento y, sobre todo, y esto es del mayor interés, por ser el conocimiento de estas acciones de nulidad absoluta o de pleno derecho cuestiones de interés general y de orden público, tanto si se trata de actos sustantivos como de procedimiento cuando inciden en cualquiera de los vicios comprendidos en los apartados a), b) o c) del artículo 47 de la LPA, son también de apreciación de oficio en cualquier momento. De todo ello se infiere que a diferencia de los casos de anulabilidad, en los que la inadmisibilidad prima al resolver el proceso, en los de nulidad de pleno derecho es prioritaria su resolución sobre determinadas causas de inadmisibilidad, concretamente sobre aquellas que pudiesen tener su fundamento bien en una presunta extinción de la acción por prescripción o caducidad (apartados e) y f)) del artículo 82 de la Ley jurisdiccional o bien en una defectuosa utilización del trámite (supuesto del apartado g)) del mismo precepto, solución correcta en ambos casos y en nuestro ordenamiento procesal contencioso-administrativo, pues en un aspecto dichas acciones de nulidad absoluta son imprescriptibles, y en otro, sí, ya el artículo 129 de la Ley Jurisdiccional establece en los casos generales un sistema de subsanación de los actos de las partes que con el carácter de presupuestos procesales defectuosos pudieran viciar, no anular radicalmente la relación jurídico procesal ya constituida, el carácter ex-officio con que han de actuar los Tribunales en los casos especiales de nulidad radical o de pleno derecho por tratarse de cuestiones de interés general y de orden público que, incluso el número 2 del artículo 4.º del Código Civil declara derechos irrenunciables, determina e impone por sí solo la impulsión de oficio del proceso del modo más enérgico. Esta atribución de oficio supone una ampliación de los poderes del Tribunal para conducir hasta su término por su propio impulso la relación procesal, esto es con independencia de la actividad de las partes, produciéndose así una derogación o al menos atenuación del principio dispositivo, lo que equivale a afirmar que en estos casos la estimación de una causa de inadmisibilidad de consistencia formal imputable a la parte, no puede impedir al conocer de un motivo de nulidad plena o radical que las razones antes apuntadas de interés general y orden público que exigen en orden a la efectividad del restablecimiento de la legalidad.

Examinada esta misma cuestión desde el punto de vista no del tipo de nulidad que pueda afectar al acto administrativo impugnado, sino de la causa concreta de inadmisibilidad alegada, es fácil distinguir entre las enumeradas en los diversos apartados del artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción aquellas que constituyen impedimento invencible para la viabilidad del proceso, bien con inadmisibilidad «in ra-

dice» por afectar de modo insubsanable a la válida constitución de la relación jurídico procesal, como ocurre con la falta de jurisdicción o incompetencia del órgano judicial y la de legitimación de la parte (apartados a) y b) «in fine» del art. 82 de la Ley Jurisdiccional], bien por defecto de capacidad o de representación no subsanada oportunamente, apartado b), o por falta de objeto (actos no susceptibles de impugnación previstos en el apartado c), cuyos efectos con la sola excepción de lo comprendido en el apartado a), artículo 40, en cierto modo pueden ser asimilados a la incompetencia del Tribunal, o bien por último cuando la sentencia hubiera de recaer sobre cosa juzgada (apartado d) del mismo art. 82], que en su relación con el 86, y por efectos de su inmutabilidad, es un motivo idóneo para imponer razones de seguridad jurídica al mantenimiento de lo resuelto, sin necesidad de entrar a examinar al fondo de las pretensiones deducidas en el proceso; pero frente a este mismo grupo de causas de inadmisibilidad de radicales efectos, cuya resolución es siempre preferente a cualquier motivo de nulidad, incluida naturalmente la de pleno derecho del acto o del procedimiento administrativo, existen otras que son las relacionadas en los apartados: e) omisión del recurso previo de reposición que también guarde relación con el supuesto del apartado a) del artículo 40; f) presentación del escrito inicial fuera de plazo o en forma defectuosa, y g) defecto en el modo de proponer la demanda, que si bien pueden viciar la válida constitución de la relación jurídica procesal, no son de tan radicales efectos invalidantes. Algunos de ellos son subsanables con arreglo al artículo 129 de la Ley Jurisdiccional y respecto de los que no lo fuesen o no hayan sido subsanados en el momento procesal oportuno; otras, en cambio, son igualmente de valoración preferente, pero solamente en cuanto a las causas de nulidad relativa o simple anulabilidad aducidas en el pleito o a cualquier otra pretensión que constituyere el objeto procesal. Sin embargo, esta preferencia cede respecto a las causas de nulidad absoluta o de pleno derecho por las antedichas razones de que éstas son de orden público y como tales, ni la acción prescribe (que es el fundamento de la inadmisibilidad basada en la interposición extemporánea del recurso) ni es renunciable (fundamento de la omisión del recurso previo de reposición como manifestación de aquietamiento o renuncia tácita) ni cualquier defecto procesal imputable a la parte puede erigirse en obstáculo que paralice el proceso, pues al entrar en juego la impulsión ex-officio, inherente al carácter de orden público de la función fiscalizadora, en estos casos graves de nulidad radical, o de pleno derecho, los poderes del Tribunal se amplían en la medida que exigen la eficacia de su función de control de la legalidad.» (Sentencia de 31 de enero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1386.)

D) *Causas de inadmisibilidad:**Actos no susceptibles de impugnación:*a) *Actos reproductorios: requisitos para su apreciación.*

«Lo primero a puntualizar, después de lo expuesto, es que el régimen administrativo pone a disposición de los administrados, y de sus funcionarios, para la defensa de sus intereses legítimos y derechos, unos determinados medios, a utilizar conforme a las previsiones y regulaciones del ordenamiento jurídico, sin posibilidad de salirse de los cauces fijados en la normativa aplicable, porque todo ello afecta al procedimiento a seguir, y al subsiguiente proceso, sometidos por entero a principios inderogables de orden público, en beneficio de la seguridad jurídica; pues bien, como primera consecuencia de lo dicho hay que tener presente la necesidad de que todo reclamante—sea un simple particular, sea un funcionario en la esfera de sus privativos derechos—tiene que ser consecuente con sus propios actos, y, por tanto, si después de una petición inicial, y de haberla resuelto la Administración negativamente, utiliza la vía de recurso como en el presente supuesto hizo el señor M. S. al interponer el mencionado recurso de reposición, el 21 noviembre 1970, es obvio que, de no surgir nuevos hechos, o alteración en la normativa aplicable, con su actitud quedaba vinculado al modo y forma de plantear su problema a la Administración, esto es, a seguir hasta sus últimas consecuencias, la suerte que corriera tal reposición, bien aceptándola, si hubiera resuelto a su favor, bien consintiéndola, por las razones que fueren, si el recurso le fuera adverso, tanto por resolución expresa, como presunta o por silencio, bien impugnándola, sirviéndose del medio impugnativo disponible en tal situación; el recurso contencioso-administrativo, ante el Tribunal competente por razón de la naturaleza del acto y de la materia; ahora bien, lo que no puede hacer es involucrar unos medios con otros, y mucho menos promover actuaciones nuevas que impliquen una regresión, como aquí ha ocurrido, puesto que después de aquel primer escrito suyo de 15 abril 1970, totalmente superado por haber respondido expresamente al mismo la Dirección General, en su ya citada resolución de 9 de octubre siguiente, y haberse promovido por el propio accionante, el tan mencionado recurso de reposición, el actor, en vez de seguir el camino que se ha señalado como procedente hace un momento, a pesar de encontrarse ya en fase de recurso vuelve de nuevo a la fase inicial de petición, vía esta incompatible con la otra, porque, de no ser así, y en contra del principio elemental de la seguridad jurídica, las relaciones de la Administración con sus funcionarios y con los administrados no tendrían término.

Lo expuesto no se desvirtúa por el hecho de que en el nuevo escrito de petición, de 11 mayo 1971, los pedimentos no coincidieran exactamente con los formulados en el primero, de 15 abril 1970, ya que lo

esencial, para determinar si existe identidad entre uno y otro, no depende de la voluntad, o de la forma de manifestarse ésta, por el interesado, sino de la persistencia de la misma situación jurídica, porque, de lo contrario, las reclamaciones no precluirían nunca, bastando para ello introducir alguna novedad en los sucesivos escritos, ardid sumamente fácil; por eso la jurisprudencia ha declarado que debe utilizarse como elemento objetivo, para servir de identificador entre los dos actos, el que se hayan dictado en presencia de iguales hechos, sin haber variado las circunstancias en uno y otro—S. de 23 febrero 1934—, o cuando obedecen a igual dictado, razonamiento y antecedentes—S. de 13 abril 1944—, versando sobre el mismo asunto—S. de 6 diciembre 1934—, sobre el mismo supuesto—S. de 24 junio 1946—, en un mismo expediente—S. 7 octubre 1947—, con identidad de fines—SS. 11 enero 1932, 30 diciembre 1933, 7 julio 1947—, con el mismo motivo esencial—SS. de 18 marzo y 15 abril 1947—.

Por todo lo razonado hasta aquí, y porque en el supuesto de autos, no obstante la diversidad de escritos presentados por el actor en vía administrativa, los antecedentes son los mismos, la finalidad perseguida la misma también, el expediente es único, la legislación invocada no ofrece alteraciones; por todo ello debe ser estimada la causa de inadmisibilidad.» (*Sentencia de 25 de mayo de 1974, Sala 5.ª, Ref. 2394.*)

b) *Los actos de mero trámite pueden ser recurridos cuando sean definitivos para terceros interesados.*

Vid.: XIV, B), Ref. 1214/1975.

E) *Legitimación:*

a) *Activa:*

Interés directo: lo es el simplemente competitivo.

«Propuesta por el Abogado del Estado en su contestación a la demanda la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, al amparo de los artículos 28 y 82. b), de la Ley Jurisdiccional—falta de interés directo en la anulación del acto impugnado—debe ante todo rechazarse dicha alegación, en este pleito, por dos razones distintas: en primer lugar, porque no es conforme al espíritu de la Ley Jurisdiccional una interpretación restrictiva del concepto «interés directo» al que se refieren los preceptos legales mencionados, como declaran, entre otras, las sentencias de este Tribunal de 21 junio 1963, 18 y 19 diciembre 1968 y 9 mayo 1973; y concretamente, además, porque no ofrece duda alguna, a juicio de la Sala, que la cuestión de fondo, que en este proceso se suscita, relativo a la autorización de una fábrica de cerveza en la ciudad de Orense, afecta directamente a la Sociedad accionante, que como fabricante de cerveza y distribuidora principal de la región gallega ejerce actividades similares en el mismo

ámbito geográfico y que si no tiene derecho a impedir, falsear o limitar una legítima competencia, sí tiene interés, y un interés directo jurisdiccionalmente protegible, en procurar que el fomento de esa competencia precisamente se produzca por las vías insoslayables del ordenamiento jurídico.» (*Sentencia de 25 de abril de 1974, Sala 3.ª, Referencia 2050.*)

«La legitimación activa, como presupuesto inexcusable del proceso, implica una relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto administrativo), de tal forma que la anulación de este último produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, potencial pero cierto para el demandante, y tal conexión inmediata se produce en este caso, desde el momento en que "Aguas Minero-medicinales de Marmolejo, S. A.", intenta preservar su presente situación de de una probable competencia comercial derivada de la previsible explotación de las aguas de los manantiales cuya concesión se ha solicitado, competencia lícita como también lo es la aspiración a evitarla si se desarrolla dentro de los cauces normales y a través de los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico, por lo que —en definitiva— tales circunstancias configuran suficientemente el interés directo aludido en el apartado a) del artículo 28 de la Ley reguladora de esta jurisdicción y volatilizan así la consistencia de la correlativa causa de inadmisibilidad que planteó la sociedad coadyuvante, como en un supuesto esencialmente idéntico, había declarado ya este T. S. en la sentencia de 18 diciembre 1974, respecto de los mismos litigantes.» (*Sentencia de 23 de enero de 1975, Sala 3.ª, Ref. 88.*)

b) *Pasiva:*

Coadyuvante: Interviene en el proceso para sostener la resolución recurrida, sin que pueda pedir su modificación o anulación.

«Partiendo de que el contenido, alcance y limitación de la Jurisdicción Contencioso-administrativa investida de poder para someter a juicio la actividad administrativa según el derecho aplicable, imponiendo el respeto a la norma en una tarea revisora esencialmente centrada en definir si el acto enjuiciado es o no conforme a derecho, pero nunca asumiendo funciones que a la Administración Pública pertenezcan, ni supliendo el criterio del órgano administrativo por el propio de la Sala, tal como se trasluce de lo dispuesto en el artículo 81, número 1.º, b), y 83, número 1.º, de la Ley rectora de esta Jurisdicción; y siguiendo, que la parte coadyuvante ha de intervenir en el proceso para al igual que la Administración demandada, sostener la resolución recurrida como corresponde a su estricta misión cooperadora, pero no para postular la anulación o modificación del acuerdo impugnado, ya que, dada su posición procesal, no puede introducir, por esta vía indirecta, un recurso contra acto por él consentido, ni alterar la pre-

tensión impugnatoria, aunque si puede hacer alegaciones de hecho y de derecho distintas de las aducidas por la Administración, pero siempre en orden a la desestimación del recurso y para mantener el acuerdo recurrido, puesto que su intervención ha de reputarse colaboradora, de carácter accesorio y adhesivo.» (Sentencia de 26 de abril de 1974, Sala 4.ª, Ref. 1930.)

F) *Recurso extraordinario de revisión:*

No procede contra sentencia que devino firme por no haber utilizado la parte de los recursos ordinarios.

«Al concederse el recurso extraordinario de revisión por el artículo 102 de la Ley Jurisdiccional, contra las sentencias firmes es preciso, en primer término, examinar si tiene ese carácter la sentencia recurrida, y respecto a la firmeza ha declarado esta Sala, entre otras, en su sentencia de 25 junio 1968, que reitera la anterior de 10 mayo 1967, dictado en Sala de revisión, que sólo tiene el carácter de firme, a efectos del recurso revisional, la sentencia no susceptible de recurso ordinario o después de agotarlo sin éxito, pues si la firmeza se ganó al no utilizar la parte los recursos ordinarios, esa conducta procesal es obstativa de la posibilidad de ejercitar el recurso de revisión.» (Sentencia de 18 de marzo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1338.)

XV. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN:

Administración Local:

Doctrina general sobre la naturaleza del daño indemnizable y de los requisitos para su indemnización.

«En cuanto a la indemnización de daños y perjuicios solicitada, la Ley de Régimen Local —artículo 405— establece que las Entidades Locales responderán civilmente en forma directa o subsidiaria, según se especifica en el artículo 406 de la misma Ley, de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroga la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios o agentes, en la esfera de sus atribuciones respectivas; el daño habrá de ser efectivo, material e individualizado y no hace ninguna referencia a actos ilegales o culposos, o a actos o hechos legales, sino que se limita a exigir dos condiciones: una, de imputabilidad, esto es, que los perjuicios y daños hayan sido irrogados por la actuación de los órganos de gobierno, funcionarios o agentes de las Entidades Locales; y otra que se refiere a los caracteres que ha de tener el daño para indemnizarle: efectivo, material e individualizado, y tampoco el Reglamento distingue la actuación legal o ilegal a efectos de su imputación, sino que se limita

también a recalcar los caracteres que debe tener el daño, "para que proceda la responsabilidad civil, el daño habrá de ser efectivo, material e individualizado, sin que pueda admitirse la obligación de supuestos perjuicios no producidos»; nos encontramos, pues, ante un caso de responsabilidad objetiva; si se han producido daños que reúnan ciertos caracteres y estos daños han sido causados por la actuación de los órganos o agentes de las Entidades Locales, éstas quedan obligadas a indemnizarlos y no hay más que probar los caracteres del daño y el hecho causal entre éstos y la actuación de las Entidades Locales; la Ley lo único que distingue es la clase de responsabilidad civil de las Entidades Locales, según los casos, y la responsabilidad será directa cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad Local, sin culpa o negligencia graves impugnables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes—art. 406, párrafo 2.º—, y será subsidiaria la responsabilidad de las Entidades Locales cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves, imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes en el ejercicio de su cargo—art. 409—.

En cuanto a los caracteres del daño, la Ley exige que se trata de la lesión de un derecho, por consiguiente los simples intereses, e incluso los intereses legítimos, no están protegidos a efectos de la indemnización, y el daño ha de ser efectivo sin que pueda admitirse, según reiterada jurisprudencia, la alegación de supuestos perjuicios que no se han producido y que, de producirse, serían indemnizables en su día, y así lo establece también el Reglamento; ha de ser material, esto es, evaluable en dinero; el daño moral, el pretium doloris, no es indemnizable; como declara la jurisprudencia no es procedente la indemnización de daños y perjuicios cuando el reclamante no acredite suficientemente la existencia de los mismos, ni demuestre con datos exactos o irrecusables la cuantía en que los fija; la Administración sólo estará obligada al abono de lo que sea justo y no procederá la indemnización de daños y perjuicios cuando el reclamante no acredite su existencia, ni demuestre con datos exactos o irrevocables la cuantía en que los fije.» (Sentencia de 25 de febrero de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1601.)

Jorge NONELL

