

## 2. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### A) EN GENERAL

**SUMARIO:** I. FUENTES: A) *Potestad reglamentaria*: validez del Reglamento de Espectáculos Taurinos. B) *Interpretación*: Doble vía administrativa y judicial para la interpretación de las normas laborales. C) *Normas de Obligado Cumplimiento*: naturaleza jurídica.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) *Ejecutividad*: *Suspensión en vía judicial*: 1. Naturaleza y requisitos. 2. La sanción subsidiaria de privación de libertad no puede ocasionar daño de imposible o difícil reparación. B) *Actos-condición*: Lo son los decretos declarativos de monumentos histórico-artísticos.—III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A) *Concurso*: 1. Naturaleza jurídica: aun cuando algún concursante reuniese las condiciones del pliego no viene obligada la Administración a la adjudicación. 2. La aceptación del pliego no impide la impugnación del concurso si existieren vicios de procedimiento. B) *Nulidad*: Existe acción de enriquecimiento sin causa si la Administración se hubiere beneficiado del contrato nulo.—IV BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN: *Autotutela conservativa*: No faculta a la Administración para decidir sobre la responsabilidad por daños que se causen contra sus bienes.—V. TRABAJO: *Normas laborales*: a) Interpretación: Doble vía administrativa y judicial para la interpretación de normas laborales; b) Normas de Obligado Cumplimiento: Naturaleza jurídica.—VI. FARMACIAS: Traslado forzoso de farmacéuticos ejercientes en Marruecos: Normativa vigente.—VII. TRANSPORTES: *De viajeros por carretera*: Límites de la discrecionalidad en la concesión.—VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: *Marcas*: La expresión compleja puede no ser genérica, aunque lo sean todos sus términos.—IX. VIVIENDA: *De Protección Oficial*: *Potestad sancionadora*: a) Naturaleza de la potestad sancionadora en esta materia; b) Son sancionables la simple falta de esmero en la construcción y de pulcritud en el acabado.—X. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO: A) *Normas de ordenación del entorno de monumentos*: No modifican la planificación urbana, sino que coexisten con ella. B) *Decretos declarativos de monumentos histórico-artísticos*: No son disposiciones generales, sino actos-condición a los que se aplica el régimen de impugnación propio de los actos administrativos.—XI. URBANISMO: A) *Planeamiento*: a) Posibilidad de modificar en cada acto de aprobación inicial, provisional o definitiva las prescripciones del plan; b) Planes especiales: Plan mixto especial y parcial; c) Ordenación del entorno de monumento histórico-artístico: No colisiona, sino que coexiste con la planificación urbana existente en el lugar. B) *Licencias*: a) Concepto de solar: No es necesaria la intermediación material con la vía, sino la simple posibilidad de enlazar con las redes de infraestructura; b) Obras provisionales: El concepto de provisional lo determina ante todo las propias características de la obra prevista; c) Legalización de obras: Puede comprender la modificación de condiciones impuestas por la licencia y no exigidas por la normativa urbanística. C) *Edificaciones ruinosas*: 1. Las resoluciones municipales sobre ruina no producen efectos de cosa juzgada. 2. Las declaraciones judiciales sobre ruina no producen presunción de cosa juzgada. D) *Edificación forzosa*: Distinta eficacia de la inscripción registral según cual de las causas de inclusión en el Registro de Solares se trate.—XII. ACTIVIDAD SANCIONADORA: *Naturaleza de la potestad sancionadora*.—XIII. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A) *División de finca*: Es indemnizable aunque no resulte antieconómica la conservación de las partes. B) *Arrendamiento de local industrial*: Criterio de indemnización. C) *Afección a zona de servidumbre de carretera*: Es indemnizable la simple afección. D) *Requisas civiles*: Epizootias: Obligación de indemnizar si la Administración retrasó la orden de sacrificio.—XIV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: A) *Ministro secretario general del*

Movimiento: Casos en que su actuación tiene carácter administrativo y casos en que no. B) *Administración Local*: a) Son válidos los acuerdos del Ayuntamiento Pleno y de la C. M. Permanente en materias atribuidas exclusivamente al Alcalde; b) Suspensión de acuerdos por presidentes de Corporaciones locales: doctrina general.—XV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: *Interés directo*: Incluye al simple interés competitivo.—XVI. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: A) *Recurso de reposición*: Elementos mínimos para tenerle por válidamente deducido. B) «*Reformatio in peius*»: Doctrina general sobre su improcedencia.—XVII. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: A) *Naturaleza, extensión y límites*: a) No es objeto de este recurso resolver agravios comparativos; b) A efectos de impugnación no puede entenderse resuelta la reposición si la Administración se limitó a inadmitir el recurso. B) *Postulación procesal*: Es válida la subsanación aun cuando el poder apareciera otorgado con posterioridad a la expiración del plazo de interposición del recurso. C) *Requisito del previo pago*: Sólo es exigible cuando venga impuesto por norma con categoría formal de ley. D) *Cosa juzgada*: La identidad en las cosas equivale a identidad en el acto impugnado no en el objeto sobre el que dicho acto recaiga. E) *Procedimiento*: A la presentación extemporánea de la demanda es inaplicable el artículo 12.º de la LJ. F) *Suspensión del acto impugnado*: 1. Naturaleza y requisitos de la suspensión. 2. La sanción subsidiaria de privación de libertad no puede ocasionar daño de imposible o difícil reparación.—XVIII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: A) *Ejercicio de la acción*: No acompañar al escrito inicial de prueba completa no determina la caducidad de la acción. B) *Caducidad de la acción*: No corre el plazo para el ejercicio de la acción mientras se encuentre pendiente causa penal por el hecho causante de la lesión. C) *Supuesto de interés*: Demente que se arroja por la ventana de un hospital de la Diputación Provincial, matando con la caída a un transeúnte.

## I. FUENTES

A) *Potestad reglamentaria: Validez del Reglamento de Espectáculos Taurinos dictado por Orden Ministerial y que, si bien tipifica infracciones y establece sanciones, no infringe los límites de la potestad reglamentaria por estar en realidad desarrollando la Ley de Orden Público.*

«El Reglamento de Espectáculos Taurinos de 15 de marzo de 1962, aunque efectivamente promulgado por disposición con rango de orden ministerial como sus antecedentes, el de 12 de julio de 1930 y el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos de 3 de mayo de 1935, no infringe el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado al establecer la sanción aquí aplicada al ganadero porque, como ya señaló de modo más general la Sentencia de esta misma Sala de 2 de diciembre de 1972, a "la potestad gubernativa de alcance sancionatorio se encuadra... en la propia Ley de Orden Público..." en la cual la posibilidad de imponer sanciones de policía en materia de espectáculos por las autoridades gubernativas viene legalmente determinada por el artículo 2-e) al configurar como actos contrarios al orden público y por tanto sancionables a tenor del artículo 18 y 19 "la celebración de espectáculos públicos ilegales" y por tanto aquéllos que no se adapten a las normas reglamentarias establecidas al efecto, las cuales, al desarrollar tipificándola aquella potestad sancionadora, llevan además a cabo la regulación del espectáculo en sus aspectos

*internos estableciendo así, desde otro punto de vista, una especial reglamentación de la actividad que sitúa a quienes intervienen en su organización en unas especiales relaciones de potestad que proporciona también desde este punto de vista fundamento normativo a las sanciones que se dirigen a los mismos.» (Sentencia de 17 de junio de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3117.)*

B) Interpretación:

a) *Doble vía administrativa y judicial para la interpretación de las normas laborales: Naturaleza y límites de las facultades administrativas de interpretación.*

*(Sentencia de 26 de abril de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3207.)*

*Vid. V, a).*

C) *Normas de Obligado Cumplimiento: Naturaleza jurídica: Constituyen manifestación de la potestad reglamentaria y equivalen a las reglamentaciones laborales.*

1. *«La calificación del acto administrativo que hace la sentencia recurrida de la norma de obligado cumplimiento, no es totalmente aceptable, porque como dice la de esta misma Sala de 23 de diciembre de 1967, estas normas son superiores a los actos administrativos e inferiores a ley formal, constituyendo más bien una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria, equivalentes a las reglamentaciones de trabajo, de cuya naturaleza participan como disposiciones generales.*

*Ello implica que como tales disposiciones generales agotan la vía administrativa al estar dictadas por Autoridades que obran por delegación de ministro o de Dirección General, con arreglo al número 3.º del artículo 36 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, como ocurre en el caso de autos respecto de la resolución del Delegado Provincial de Trabajo de Granada que al obrar, según ella misma expresa en virtud de las facultades que le están conferidas por la Orden de 27 de diciembre de 1962, estableciendo la competencia para dictar normas de obligado cumplimiento esa resolución o norma agota la vía administrativa y hace correcta la notificación que se practicó con la Empresa recurrente en primera instancia, haciéndola saber o participándola que contra aquella norma podía interponer recurso contencioso-administrativo.» (Sentencia de 23 de abril de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2636.)*

2. *«Las normas de obligado cumplimiento dictadas por la Autoridad laboral, según resulta de los artículos 8.º y 10 de la Ley de 24 de abril de 1958, 16 de su reglamento y 1.º de la Orden de 27 de diciembre de 1962, se hallan condicionadas en su enunciaci3n a la imposibilidad o inexistencia del acuerdo de voluntades que es presupuesto para obte-*

*ner la aprobación de un Convenio Colectivo Sindical, lo que funcionalmente las define como decisiones resolutorias de puntos conflictivos o dirigidas a producir necesarias adecuaciones a las características de la Actividad de condiciones mínimas de trabajo que, si bien propuestas con el proyecto de Convenio, no lograron expresa aquiescencia en el proceso correspondiente, es decir, supeditadas siempre las normas en cuestión a las materias objeto del Convenio Colectivo cuando su pronunciamiento obedece a los supuestos contemplados en los preceptos de anterior cita, pero estas limitaciones al ámbito de posible regulación por las normas referidas en nada interfieren, y menos desvirtúan, su semejante naturaleza con las dictadas por el Ministerio de Trabajo en uso de la potestad reglamentaria que le confiere la Ley de 16 de octubre de 1942, por la cual, si dentro del amplio contexto de su artículo 1.º es factible a las Autoridades laborales interpretar sus disposiciones reglamentarias, con el valor auténtico que así resulta para esa actuación, forzoso es inferir que el órgano que dictó la Norma de obligado cumplimiento también tiene facultad para interpretarla, sin modificar ni alterar los límites impuestos por las materias objeto del Convenio Colectivo, a las que, conforme a lo expuesto, debían asimismo ceñirse la Norma a que concierne la resolución administrativa tendente a precisar el alcance y significado de la anterior de obligado cumplimiento, doctrina ésta que a la par que es coherente con la ya definida por esta Sala en Sesiones de 6 de abril y 14 de noviembre de 1968, tanto afecta a normas de aquella clase pronunciadas ante desavenencias en la elaboración de un Convenio, como en la modificación, renovación o sustitución de los que ya fueron aprobados.» (Sentencia de 28 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3111.)*

## II. ACTO ADMINISTRATIVO

### A) Ejecutividad: Suspensión en vía jurisdiccional.

#### 1. Naturaleza y requisitos para que proceda:

«Es principio general administrativo, desarrollado en el Capítulo V del Título IV de los artículos 101 y siguientes de la Ley Provincial de Administración el de la ejecutividad de los actos administrativos, principio que tiene también su cabida y desarrollo en los artículos 33 y 34 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y respecto a otros efectos en los artículos 82 y 83 del Reglamento para reclamaciones económico-administrativas y en el 367 de la Ley de Régimen Local, principio en fin, que tras de lo expuesto no sufre sustancial alteración cuando los referidos actos soportan o tienen acceso al recurso jurisdiccional, dado que el artículo 122, número 1.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, ya establece que sólo el Tribunal, a instancia de parte, podrá acordar una suspensión solicitada, dentro

lógicamente de unas facultades discrecionales que han sido densamente matizadas por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, cuya discrecionalidad de apreciación aparece acotada por lo que dispone el número 2.º del referido artículo 122, es decir, que como consecuencia de la no suspensión, que es regla general, se ocasionen daños y perjuicios de reparación imposible o difícil por la Administración, sin que en forma alguna tal discrecionalidad suponga que pueda investirse de derecho alguno el administrado, pues su carácter una vez desarrollado dentro de los límites expuestos, es eminentemente graciable, conforme se afirma en la sentencia de 23 de junio de 1969, y no debe otorgarse cuando además la petición comporta una genericidad, Auto de 12 de febrero de 1972, que es el presente caso, y además no se acredite en forma palpable una notoria desviación de poder o abuso del mismo en el acto administrativo impugnado, como ocurre aquí.» (*Auto de 6 de junio de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2650.*)

2. *El comenzar a cumplir una sanción de privación de libertad no puede ocasionar daño de imposible o difícil reparación:*

«Se hace obligado llegar a la misma conclusión a que llega el auto de la Sala 2.ª de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, en cuanto no se aprecia imposibilidad o dificultad de reparación de los hipotéticos perjuicios que se alegan, por el hecho de comenzar a cumplir una sanción, aunque sea subsidiaria de privación de libertad, en virtud de un acto administrativo presuntamente correcto, en tanto que tal presunción no sea destruida por sentencia firme, porque, en el caso de destruirse, siempre sería posible la reparación sustitutoria que fuera procedente.» (*Auto de 6 de junio de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2652.*)

B) *Actos-condición: Lo son los Decretos declarativos de Monumentos Histórico-Artísticos; en consecuencia, a efectos de impugnación se les aplica el régimen de los actos y no el de las disposiciones:*

(*Sentencia de 23 de mayo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2479.*)

Vid. X, B), 1.

### III. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A) *Procedimiento de concurso:*

1. *Naturaleza jurídica del concurso. Aun cuando alguno de los concursantes reuniese las condiciones del Pliego, la Administración sigue ostentando facultades discrecionales en cuanto a la adjudicación:*

«El anuncio de licitación no puede calificarse de oferta de contrato, sino de acto administrativo de invitación que, además, contiene las

condiciones del procedimiento de selección, puesto que la oferta está constituida por las proposiciones de los licitadores, a las que en su caso prestará su conformidad o aceptación (mediante la adjudicación definitiva y no antes) la Administración que, en consecuencia, no queda obligada a concluir indefectiblemente el contrato desde el momento en que la elección del otro contratante es, en principio, resultado del ejercicio de una potestad discrecional, aunque dentro del cauce establecido; o sea que lo que la Administración se reserva es la facultad de emitir o no su aceptación, ya que lejos de verse obligada a aceptar la propuesta más ventajosa, se reserva una facultad de examen y apreciación, tan amplia como sea menester, para determinar si en último término es o no conveniente para el ente público la celebración del contrato: en definitiva el concurso como sistema de contratación supone una invitación de la Administración a que se le presente ofertas de contrato; ofertas que puede aceptar o rehusar al no vincularla, anticipadamente, los anuncios de licitación al poder legalmente rehusar la perfección del contrato, tesis, por otra parte, mantenida en la doctrina jurisprudencial, así la Sentencia de 4 de abril de 1961 al proclamar que aunque alguno de los licitadores cumpliera el Pliego, la Administración sigue teniendo facultades discrecionales en cuanto a la adjudicación, máxime cuando tal facultad se ha incorporado al Pliego, pasando a ser Ley del contrato; la de 17 de febrero de 1971, en la misma línea, insiste en que la facultad discrecional en la adjudicación permite a la Administración (Ayuntamiento) declarar desiertos los concursos aun cuando hayan acudido licitadores aptos ... y más aún si en el momento final del concurso sólo llega un licitador, pues desaparece la razón inmanente del concurso que no es otra que la de poder escoger lo que más convenga; criterio, por demás, coincidente con el previsto para la contratación del Estado por los artículos 36 de la Ley y 93 y 116 y con el Reglamento.» (Sentencia de 31 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2385.)

2. La aceptación del Pliego de Condiciones no impide la impugnación del concurso si incurre en vicios sustanciales que afecten a su validez:

«Así pues, de la aceptación por los concursantes del Pliego de condiciones, debe concluirse la inviabilidad de la fiscalización jurisdiccional sobre los aspectos puramente contractuales de la concesión; pero no cabe señalar idéntica conclusión respecto a aquellas cuestiones que atañen al procedimiento de selección de contratistas y al poder reglamentario de la Corporación sobre la organización del servicio, pues en tales temas se incide netamente en la esfera del "orden público", por cuya integridad y pureza está obligada a pronunciarse la jurisdicción, incluso de oficio—Sentencias del Tribunal Supremo, de 14 de diciem-

bre de 1965, 27 de septiembre de 1966 y 31 de enero de 1967.» (*Sentencia de 9 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3213.*)

B) *Nulidad: La ausencia total y absoluta del procedimiento establecido determina la nulidad del contrato del que, sin embargo, puede dimanar acción de enriquecimiento sin causa cuando la Administración se hubiera beneficiado de tal contrato:*

«La pretensión actora no puede basarse en un contrato regularmente celebrado, creador de un vínculo obligacional que comporte necesariamente la realización de una prestación a cargo de la Administración correlativa a la del contratista, pues aunque se aceptara como dato procesalmente probado el relato fáctico que el demandante hace, la conclusión no podría ser otra, en este aspecto, que la anómala de una ineficacia contractual de carácter originario, estructural y absoluto, pues la contratación verbal, directa, carente de todo aparato formal y documental en todas las etapas de preparación y formación, es extraña a suministros que no tienen, en lo cuantitativo, el carácter de menores (arts. 85 y siguientes de la Ley de Contratos del Estado) y si, contra lo que el derecho dispone, la Administración utiliza y el particular acepta, esta contratación verbal, aformal, directa, en los casos no exceptuados, la sanción es la nulidad absoluta, como remedio ante la omisión total del procedimiento, y quiebra, en definitiva, de garantías del interés público y de los particulares interesados en acudir a la contratación administrativa, pues esta sanción extrema es la prevista en el artículo 47, 1), c) de la Ley de Procedimiento Administrativo cuando se prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Despojada la pretensión actora de fundamento contractual, tenemos que analizar si los mecanismos ideados por el derecho para asegurar el equilibrio patrimonial o, para vedar injustas situaciones de enriquecimiento correlativas a empobrecimientos ajenos, son aquí aplicables; y en este punto, es principio firmemente asentado por este Tribunal Supremo que las figuras, expresión de la "ratio" común de que nadie puede enriquecerse a costa de otros sin que medie una justa causa, son válidas para remediar los desplazamientos patrimoniales consiguiente de contratos nulos, en la medida estricta en que la Administración se aprovecha de las ventajas del contrato; aplicación de esta solución que requerirá constatar si los presupuestos justificativos de esta técnica de restablecimiento del equilibrio patrimonial concurren, a cuyo fin la doctrina jurisprudencial civil, respecto a este tema, y la crítica de la prueba, son los medios sobre los que ha de basarse la solución del litigio, atribuido a este orden jurisdiccional, pues la invocación de fundamentos elaborados en el área del derecho privado y de una validez más general no altera el carácter administrativo de la cuestión.» (*Sentencia de 14 de abril de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1774.*)

## IV. BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

*Autotutela conservativa: No compete a la Administración decidir por sí sobre la responsabilidad por daños que se causen contra sus bienes. Para tal acción de resarcimiento sólo son competentes los Tribunales Civiles:*

«La sentencia apelada, con doctrina sustancialmente compartida por esta Sala, invalidó la resolución impugnada como consecuencia de la *incompetencia de la Corporación para entender en materia propia de los Tribunales de la Jurisdicción Civil cual es la de responsabilidad por daños causados por un particular a los bienes de aquélla aunque sean de dominio público como derivada del artículo 1.902 del Código Civil, al no existir una norma específica que aun de modo excepcional atribuya a aquélla la facultad de resarcirse sin previo pronunciamiento de los Tribunales*; normas que ni existen en casos como el contemplado ni pueden derivarse de las facultades de intervención otorgadas por los artículos 1.º y 5.º del Reglamento de Servicios cuyos presupuestos obviamente no concurren en el caso, ni tampoco en las normas relativas a la autotutela del estado posesorio según el artículo 404 de la Ley de Régimen Local que no comprende las facultades para pronunciar una reparación de daños, ni menos aún de los artículos 92, 93 y 98 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales que evidentemente se contraen a supuestos de culpa contractual que no pueden extenderse a los de culpa aquiliana.

En consonancia con ello, no es de admitir la tesis esgrimida en la apelación de que la Corporación sería competente porque la actuación municipal, pese a una errónea calificación del acto impugnado, no constituiría ejercicio de una acción de resarcimiento sino de sus potestades de recuperación posesoria sobre bienes demaniales a tenor del artículo 55 del Reglamento de Bienes, al no limitarse dicha protección de la integridad posesoria a la recuperación material sino que alcanzaría a que pudiera deshacer por sí la Administración cualquier perturbación en dichos bienes, incluso en lo relativo a los efectos dañosos de los actos de particulares; sin embargo, para desestimar esta teoría basta señalar que ello equivaldría a ampliar una excepcional prerrogativa de la Administración, un privilegio de la misma como es la autodefensa posesoria de sus bienes a una institución de naturaleza jurídica diferente en su esencia y por tanto no subsumible entre las facultades derivadas de la primera; porque resulta claro que *mientras el interdicto propio de la Administración tiene exactamente la misma naturaleza que el civil, o sea, la de acción para mantener o reponer el estado posesorio y por ello medio cautelar referido directamente a las cosas para proteger situaciones que pueden no ser definitivas en tanto tiene lugar la declaración del derecho en la vía adecuada, las acciones indemnizatorias son por un lado puramente personales*

como derivadas de una obligación de reparar el daño y por otra no llevan a una protección cautelar sino a un definitivo resarcimiento, además de lo cual su contenido se extiende a una serie de valoraciones instrumentales pero necesarias que no se limitan a la reposición del bien en su situación anterior sino que deben pronunciarse sobre la valoración de los daños, la determinación del agente y la naturaleza de su actuación, la relación de causalidad y la imputación a un sujeto patrimonialmente responsable.» (Sentencia de 17 de abril de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2556.)

## V. TRABAJO

### *Normas laborales.*

a) *Interpretación: Doble vía administrativa y judicial para la interpretación de las normas laborales. Intento de delimitación de competencias entre Administración y Jurisdicción laboral:*

«La Ley Orgánica de la Magistratura del Trabajo de 17 de octubre de 1940, declaró en su artículo 1.º, que ésta sería la única institución jurisdiccional contenciosa en la rama social del derecho, pero además estableció que "sus titulares intervendrán en cuantos conflictos individuales se originen entre los diversos elementos de la producción, no sólo en el aspecto de las reclamaciones de índole civil, sino juzgando y sancionando los actos de aquéllos que, en el campo del trabajo, perturban el orden económico establecido, o simplemente observaran conductas incompatibles con el honor profesional" agregando que "para ello, interpretarán y aplicarán las normas legales pertinentes y ejecutarán sus propias decisiones", debiendo observarse que la expresión "conflictos individuales", introducida en la referida Ley modificando lo preceptuado al efecto en el artículo 435 del Código de Trabajo de 23 de agosto de 1926, a pesar de no figurar en el artículo 6.º de la Ley de 24 de abril de 1958, ha pasado también a los sucesivos textos del procedimiento laboral de 24 de abril de 1958, y refundido por el de 17 de enero de 1963 en su artículo 1.º, como ahora, en el propio artículo 1.º del texto refundido del de 21 de abril de 1966, que consignan que la jurisdicción de trabajo "es la única competente para conocer, resolver y ejecutar sus decisiones en los conflictos individuales que se promuevan en la rama social del derecho", preceptos que tienen su origen en la reptada Ley Orgánica de 1940, y que han podido dar lugar a confusión entre los conflictos de intereses y los jurídicos, consistentes en las reclamaciones, pleitos, cuestiones contenciosas o cuestiones litigiosas, comprendidas en aquella expresión genérica imprecisa, cuya falta de concreción, ha sido acentuada, al incorporarse al artículo, en virtud de lo dispuesto en el Decreto de 20 de septiembre de 1962, los párrafos atinentes a los conflictos colectivos susceptibles de tratamiento juris-

*diccional, que no deben reducirse a los que versan sobre la interpretación o aplicación de una norma preexistente, sino incluso, a las que se produzcan sobre materias no previstas en el Convenio, o cuando éste no exista, supuesto en el que la jurisdicción laboral habrá de resolver los que se denominan conflictos económicos o de intereses, creando la norma inexistente para solucionarlos; en armonía lo expuesto, con sentencias de este Tribunal de 18 de noviembre, 15 de diciembre de 1967, 30 de marzo y 2 de abril de 1968, etc.*

*En las sentencias de 17, 18 y 27 de octubre, 18 y 28 de noviembre y 15 de diciembre de 1967, 30 de marzo, 2 y 30 de abril, 27 de junio de 1968, 21 de febrero de 1969, 22 de enero y 11 de abril de 1970, 16 de febrero de 1974, etc., se viene declarando por esta Sala que, cuando se plantea un problema de tipo económico salarial, surgido entre la empresa y un grupo de su personal, existe una cuestión de orden contencioso, relativo al derecho privado social regulador de las relaciones jurídicas entre patronos y obreros como medio de satisfacción de necesidades particulares, al servicio privado de aquélla, que por su naturaleza, es propia de la competencia y decisión de la Magistratura de Trabajo y, no, de la autoridad administrativa, ya sea lo infringido una Reglamentación de Trabajo o se trate de la interpretación, cumplimiento o incumplimiento de determinadas cláusulas de un Convenio Colectivo Sindical o de una Norma de Obligado Cumplimiento, esto último vista la sentencia de 12 de diciembre de 1970, de tal manera que, de cristalizarse controversia individualizada, entre las partes habituales de todo nexo laboral, en cuanto al alcance y a la forma de llevarse a efecto unos y otros, surge con sustantividad propia, la competencia exclusiva de la Jurisdicción laboral, sin perjuicio de los supuestos para en la que sea necesaria la intervención sindical en determinados casos, bien para decidir, bien para informar, a tenor del artículo 1.º de la Ley de 17 de octubre de 1940 y de los Decretos sobre procedimiento laboral, lo que no varía por tratarse de uno o de distintos operarios, por ser individualizadas las correspondientes reclamaciones de cada individuo, estándose en presencia de un conflicto de tipo laboral, que, reúna las cualidades apuntadas en cuanto a materia y personas intervinientes, por contraerse a controversia de este género, entre partes habituales en una convención jurídica privada, en cuanto al alcance o forma de cumplir unos preceptos para conseguir o no, una mayor percepción dineraria por salario independiente de contrato laboral; de donde se sigue, que de ser esto así, la cuestión debe ser declarada de la susodicha competencia de la Magistratura del Trabajo, lo que se puede hacer de oficio, siendo derivación de esta afirmación, la nulidad del procedimiento y resoluciones recurridas, reservando a los productores el ejercicio de las acciones pertinentes entre la jurisdicción laboral competente; lo que se reitera en sentencias de 18 de octubre de 1967, así como en las de 21 de abril, 23 de octubre de 1958, 29 de abril de 1964, 1 de junio y 19 de julio de 1965 y 20 de junio de 1967, al declarar nulas de pleno derecho*

por incompetencia administrativa las resoluciones dictadas en aquella vía sobre reclamación individual de incremento salarial, lo que también se sostuvo en la de 27 de de septiembre y 31 de octubre de 1967, al establecer que el artículo 1.º del texto refundido de 21 de abril de 1966, atribuye competencia residual objetiva a la Jurisdicción laboral, con exclusión de la Administración, cuya intervención exige concreta determinación de atribuciones; a su vez, las sentencias de la Sala 6.ª de este Tribunal de 30 de junio de 1964, 25 de noviembre y 22 de diciembre de 1966, coinciden también, en declarar que, en caso de litigio corresponde el conocimiento e interpretación a las Magistraturas de Trabajo, cuando se trata de conflictos individuales derivados del incumplimiento de un Convenio Colectivo, sin que la intervención interpretativa de ellos encomendada a las autoridades laborales en el artículo 26 del Reglamento ni la facultad sancionadora que les reconoce el artículo 17 de la Ley de 24 de abril de 1958 restrinjan la actividad jurisdiccional de los Tribunales, pues unas y otras actividades, son del todo ajenas a la de dictar las invocadas resoluciones entre partes personadas en el conflicto individual promovido, con atribuciones no judiciales y sí gubernativas que bien caben en el procedimiento administrativo mientras que por el contrario al invadir las de la Magistratura del Trabajo, incurren en la nulidad de pleno derecho que prevé el apartado a), del número 1.º del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo por haber obrado en este caso la Administración como órgano manifiestamente incompetente.

Finalmente, dentro del terreno doctrinal hasta ahora expuesto, forzoso se hace señalar que *la antinomia real o aparente, que pueda existir entre los preceptos que delimitan las respectivas competencias objetivas de la jurisdicción laboral y administrativa, debe ser resuelta, a la vista de lo expresado en las sentencias precedentemente dichas, y, del principio fundamental regulado en el artículo 2.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870, y definitivamente consagrado en el 31 de la del Estado de 10 de enero de 1967, sometida a referéndum nacional—según el cual, la función jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, en los juicios laborales, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, que gozarán de completa independencia a tenor de lo determinado en el artículo 29—, atribuyendo competencia residual, a la Jurisdicción Laboral, con facultad exclusiva para asumir de forma genérica o expansiva aquellas funciones, en tanto no sean suscritas de forma concreta y específica, a un órgano administrativo, restringiendo así la actividad administrativa, en función típicamente judicial, y dejando siempre a salvo, la independencia de los Tribunales, en el ejercicio de su peculiar potestad de aplicar las Leyes, sin someterse a los criterios interpretativos relacionados por la administración activa, lo que conduce necesariamente a que, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tenga que anular por falta de competencia de la Administración, los actos de la misma,*

*mediante los que se decida extrajudicialmente lo que constituyendo la materia propia y exclusiva de un pleito laboral, no haya sido atribuido de forma específica y concreta al conocimiento de sus órganos, y que, por otra parte, deberá denegarse la admisión de los recursos interpuestos en vía jurisdiccional, para la revisión de las resoluciones administrativas que declaren el sentido, significación o alcance de un precepto laboral, sin constituir a su vez, norma eficaz vinculante para los Tribunales de ese orden; todo esto en conjugación con sentencias de esta Sala, ad exemplum, en las de 18 y 28 de noviembre de 1967, 30 de marzo y 2 de abril de 1968 y 21 de febrero de 1969, etc.» (Sentencia de 26 de abril de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3206.)*

b) Normas de Obligado Cumplimiento: Naturaleza jurídica equivalente a la de las Reglamentaciones Laborales:

*(Sentencia de 28 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 3111.)*

*Viā. I. C), 2.*

## VI. FARMACIAS

*Traslado forzoso de farmacéuticos ejercientes en Marruecos: Doctrina general interpretativa de la normativa vigente:*

*«El régimen jurídico del traslado de los farmacéuticos instalados en la antigua zona del Protectorado de España en Marruecos viene regulado fundamentalmente por el Decreto de 8 de agosto de 1962 y Orden de 4 de junio de 1963; normativa, por otra parte, imprecisa e insuficiente dados los defectos técnicos que ofrece su redacción atomizada y poco clara, que impone inexcusablemente una labor interpretativa que no resulta nada fácil, pero sí indispensable a efectos de determinar el sentido y alcance del mandato normativo contenido en el artículo 1.º del Decreto de 8 de agosto de 1962 y preceptos concordantes en relación con las facultades de decisión que a la Administración competen en este supuesto excepcional de traslado forzoso de farmacia; y en tal sentido debe afirmarse que si bien la razón de ser de esta relación no es otra que la de resolver el grave problema planteado a los farmacéuticos españoles que ejercían su profesión en Marruecos, no lo es menos que la misma supone el establecimiento de un régimen excepcional que altera notablemente la reglamentación general de las aperturas y traslados de farmacias, a la vez que conduce al reconocimiento a la Administración de facultades discrecionales, pues debe lograrse como ineludible una resolución razonable, fruto de una obligada armonización, al máximo, de los intereses de los farmacéuticos repatriados y de los ya instalados; de ahí —y tal como sostiene el demandado—, que en esta materia deban tenerse en cuenta los siguientes principios informantes de una recta interpretación: a) toda reglamentación de farmacia (como legislación administrativa que es), debe coordinar los*

principios de interés público y el privado; b) la interpretación de las normas que integran tal reglamentación debe pretender servir una necesaria adecuación de uno y otro principio; c) que aunque la Administración disponga de un amplio margen de actuación discrecional, ésta ha de someterse a ciertos límites objetivos que como presupuesto de hecho vinculan el quehacer de la Administración, y así ha de tener en cuenta determinadas circunstancias (previstas, incluso en el propio texto reglamentario, verbigracia: densidad de zona, etc.), que matizan y fundamentan la decisión a adoptar lejos de cualquier arbitrariedad improvisada; d) al encontrarnos dentro de una normativa que insta una régimen excepcional de traslado, es defendible la tesis de la interpretación estricta o restrictiva por exigencias de un elemental principio de justicia distributiva.

El procedimiento administrativo de traslado forzoso de farmacéuticos de la zona norte de Marruecos se desenvuelve en dos fases perfectamente diferenciadas, pero que no alcanzan total independencia —como si se tratara de procedimientos distintos—, ya que jurídicamente forman parte de un procedimiento único, informado por unos mismos principios y regulado por una misma normativa; ya que el artículo 1.º del Decreto de 8 de agosto de 1962, es norma de general aplicación a ambas fases, como incluso demuestra una exégesis literal del precepto al aludir «a la densidad de la zona», como una circunstancia más a tener en cuenta por el órgano decisor en el momento de resolver y es claro que tal referencia a la zona sólo cobra sentido en la segunda fase del procedimiento en que precisamente se pretende decidir en concreto el emplazamiento del local en una calle determinada, frente a la inocuidad de tal circunstancia en la primera fase del procedimiento en que sólo se busca y en definitiva se autoriza, sin más, el traslado a una ciudad determinada (en este caso Madrid), si exigirse y por supuesto, sin concretarse, en este caso, en la solicitud y documentación aportada, dato alguno referente a la zona, dentro de la localidad escogida, donde pretendía instalarse la farmacia trasladada; es por ello por lo que debe sortenerse que los criterios determinativos que sin duda se contienen en el artículo 1.º del Decreto de 8 de agosto de 1962 (norma material básica), obligan a la Administración a una cabal o ponderada valoración de las circunstancias concurrentes a fin de lograr una armonización de los intereses enfrentados, pues no resulta aceptable la tesis actora que circunscribe la atribución de facultad discrecional de la Administración a la primera fase sin apoyatura legal alguna; ya que, al contrario, en ambas existen, indudablemente, aspectos reglados (verbigracia: preexistencia de la farmacia y que estuviere abierta en la fecha de la independencia de Marruecos o petición dentro de plazo, cierre acreditado de la oficina que se traslada, etc., por lo que se refiere a la primera parte del procedimiento; mientras que en la segunda ha de cumplirse también los requisitos del plano y que el nuevo local guarde una distancia respecto a las farmacias ya establecidas y no inferior a la mitad de lo que

corresponda al término municipal, apartado 2.º de la Orden de 23 de junio de 1961, a los que se superponen facultades de carácter discrecional apoyadas en razones de equidad o necesidad justificada que se extienden a todo el procedimiento de traslado (como incluso se desprende de lo implícitamente declarado por las sentencias de la Sala de 28 de mayo de 1969 y 21 de febrero de 1973, en razón de que inicialmente o en la primera fase la determinación de localidad en la península ha de acordarse en atención de las diversas circunstancias concurrentes en orden al número de farmacéuticos establecidos en la localidad, habitantes, etc. y en general, atendiendo a cuantas constituyan una objetiva determinación (párrafo 3.º del artículo citado); mientras que en la segunda una acertada elección de local o su ubicación no viene limitada en este supuesto excepcional a comprobar si se respetan las distancias exigidas, sino que además de tal exigencia la Administración ha de valorar —en uso de sus facultades—, las circunstancias concurrentes en la zona elegida (densidad de población, farmacias ya instaladas, etc.), por así preceptuarlo la norma contenida en el artículo 1.º del Decreto de indudable aplicación general.» (Sentencia de 22 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2807.)

## VII. TRANSPORTES

*De viajeros por carretera: Concesión: Límites de la discrecionalidad y elementos para su control judicial:*

«Acusada en la discrecionalidad administrativa para resolver en un sentido o en otro la solicitud de concesión, si bien atendidos los límites de tal discrecionalidad administrativa, que han sido matizados por la jurisprudencia de esta Sala singularmente en sentencias que comienzan en 6 y 8 de mayo de 1966 y terminan en 15 y 22 de junio de 1972, por no enunciar sino las más destacadas, cuya esencial doctrina es la de que la declaración de la necesidad de un servicio de esta especie, conlleva ejercicio de facultades discrecionales de la Administración, lo que no supone en forma alguna libre arbitrio ya que tal apreciación discrecional ha de hacerse en consonancia con lo que aparezca de las circunstancias, datos e informes, que de una manera reglada, han de constar en las actuaciones administrativas, conforme se desprende de los preceptos reguladores comprendidos en los Reglamentos citados, y que configuran los conceptos jurídicos indeterminados de necesidad primero, de utilidad después y de conveniencia finalmente, y que en definitiva de la obligada ponderación de tales informes, que si bien no son vinculantes, si controlan la repetida discrecionalidad, llegar hasta los elementos complementarios de la concesión solicitada, cuales son su calificación, su clasificación, su coincidencia con el ferrocarril, y la posibilidad en fin, de formar con ellos un lógico juicio de estimación, dado que al abundar en el tema de la discrecionalidad se hace

*necesario conectar con la teoría general de este fenómeno, que encuentra ámbito adecuado en el propio preámbulo de la Ley fundamental de la jurisdiccional en la que se establece que los actos discrecionales no quedan excluidos de la fiscalización contencioso-administrativa, por una poderosa razón, y es que la discrecionalidad no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque, y tiene su origen en la inexistencia de normas aplicables, a alguno o algunos de los elementos de tal acto, por lo que es evidente la admisibilidad de la impugnación en cuanto a lo demás, la determinación de cuya existencia está vinculada al examen de la cuestión de fondo, de tal modo que únicamente al juzgar de la legitimación del acto, cabe concluir sobre su discrecionalidad, y ésta surge cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar lo que es de interés público, interés éste que, dentro de la específica legislación coordinadora y ordenadora de Transportes de Viajeros por Carretera, ha de confrontarse con el no menos respetable del interés privado, singularmente cuando estudiado en su conjunto la ordenación de una concesión, cabe perfectamente la disyuntiva administrativa de elegir el medio más idóneo, más adecuado, para ponderar con la posible relativa equidistancia, los intereses de ambas clases, pues de lo que se trata, como dice el mismo repetido preámbulo de la Ley, es de alejarse de un positivismo superado y actuar de acuerdo con lo que es más justo, mejor obrar administrativo, que siempre supone armonizar la discrecionalidad técnica, que atiende a momentos concretos, con la estimativa o de valor de la institución por la que están regulados.» (Sentencia de 22 de mayo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2410.)*

#### VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL

##### *Marcas:*

*Denominación genérica: Una expresión compleja puede no ser genérica a pesar de lo que sean individualmente todos sus términos:*

«Pero el carácter genérico de una expresión compleja no constituye la suma de la genericidad de sus miembros integrantes sino que, al contrario, la combinación de dos o más vocablos comunes puede originar, y de hecho así sucede en numerosas ocasiones, un conjunto con propia sustantividad y la carga expresiva suficiente para cumplir su misión específica de orientar, sugerir y atraer la atención del consumidor o usuario de un producto o de un servicio determinados.

La denominación "Vacaciones aprendiendo" aparece compuesta de un sustantivo y un gerundio cuya yuxtaposición refleja de forma sintética, directa y descriptiva esta modalidad concreta de una de las actividades propias de las Agencias de viajes, que consiste en simultanear el tiempo libre y la enseñanza de idiomas o de otros aspectos

relacionados con el itinerario turístico, en una positiva reconversión del ocio, por lo que —en definitiva— ofrece una clara eficacia diferenciadora y además posee individualidad semántica desde el momento en que la misma idea asociada a ella puede ser formulada mediante una serie indefinida de variaciones de diferentes palabras, según observa acertadamente la sentencia apelada, como muestran otras marcas aceptadas ("Tiempo libre", "Puente Cultural", etc.).» *Sentencia de 12 de febrero de 1975, Sala 3.ª, Ref. 771.*)

## IX. VIVIENDA

*De Protección Oficial: Potestad sancionadora:*

a) *Doctrina general sobre la naturaleza de la potestad sancionadora de la Administración en esta materia:*

*(Sentencia de 6 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1674.)*

*Vid. XII, A).*

b) *La falta de esmero en la construcción y de pulcritud en el acabado constituye por sí solo elemento típico sancionable:*

«Bien entendido, en punto a subsunción en las formulaciones típicas de las referidas Ordenanzas, que la especial índole de la materia repercute sobre los estrictos límites pertinentes al concepto de tipicidad, e incluye en el contenido de las normas constructivas los presupuestos y derivaciones forzosamente unidos a su recta aplicación, como lo es la escrupulosidad y cuidado en las instalaciones y acoplamiento de materiales, es decir, que no basta que éstos cumplan los requisitos de ordenanza contemplados antes de su integración en la obra, ni que se ajuste la misma al proyecto en sus líneas generales, sino que incumbe a los promotores desarrollar, o exigir de los ejecutores, el esmero de construcción y pulcritud de acabado pertinentes a las características de cada caso, pues la finalidad social que persigue el régimen protector de las viviendas aquí tratadas, y la necesidad de procurar un uso eficiente en el modo y en el tiempo a los beneficiarios de la protección estatal, impiden exigir a la normativa ordenancista tipicidades detalladas imposibles en materia tan casuística y a la vez tan de obvio entendimiento como es el esmero en la ejecución de las obras, principalmente quebrantado en el supuesto actual, y en modo alguno excusable ante los inferiores precios o rentabilidad asignados a las viviendas protegidas, factores hermenéuticos que obligan a entender que la conducta descuidada en el modo de ejecutar las obras es también, a efectos del artículo 2.º del Decreto de 18 de febrero de 1960, elemento típico en las normas constructivas a que tal precepto se refiere, aunque con aquel actuar no se transgredieran aparentemente las literales definiciones en dichas normas contenidas.» *(Sentencia de 6 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1674.)*

## X. PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO

A) *Normas de ordenación del entorno de Monumentos: No colisionan ni modifican la planificación urbana existente sino que simplemente concurren y coexisten con ella:*

«Por lo que respecta a la segunda objeción sustantiva formulada por la recurrente contra el Decreto recurrido por modificar la nueva Ordenación, en que se fundamenta el acuerdo del Consejo de Ministros, el Plan Parcial vigente en aquel Polígono sin haber sido aprobada esa modificación por el procedimiento ni los órganos urbanísticos requeridos por la Ley del Suelo, no constituye infracción legal, porque ni la normativa de la Ley del Suelo y de la Ley de Régimen Local, excluyen la aplicación de la Estatal protectora del Patrimonio Artístico e Histórico Nacional, ni esta legislación especial infringe aquéllas al señalar las peculiaridades y limitaciones constructivas no previstas en los Planes Municipales y de Urbanismo, por ser adoptadas dentro de la competencia privativa de la defensa de los intereses Histórico-Artísticos que le están confiadas por el Estado a la Dirección General del Patrimonio Artístico Nacional, por lo que en el presente caso no se infringe ningún precepto de la Ley del Suelo, sino que se trata simplemente de coexistencia o pluralidad de diferentes normas legales como son la legislación protectora del Patrimonio Artístico Nacional y la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.» (Sentencia de 23 de mayo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2479.)

B) *Decreto declarativo de Monumento o Conjunto Histórico-Artístico:*

1. *No es disposición general sino acto-condición al que se aplica, a efectos de impugnación, el régimen propio de los actos administrativos:*

«Los acuerdos sobre declaración de Monumentos o conjuntos Histórico-Artísticos, aunque adoptan la forma de Decretos por ser tomados, a propuesta del ministro de Educación y Ciencia, por el Consejo de Ministros, no son disposiciones generales o Decretos normativos, sino que su naturaleza propia es la de ser actos-condición que se agotan al aplicarse al Monumento, sector o conjunto para que fue dado, no es aplicable más que para aquel caso, no es válido para incidir o incorporarse al ordenamiento jurídico por lo que revela que no son disposiciones generales y, en consecuencia, la legitimación para impugnarlos no está restringida a las entidades que representan intereses corporativos.» (Sentencia de 23 de mayo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2479.)

2. *No es disposición general sino simple acto administrativo:*

«De los distintos motivos que aquí se han aducido para pedir la nulidad del Decreto, que ha declarado "conjunto histórico arqueológico" a diversos sectores de Mérida, tenemos que estudiar, en primer lugar, los de carácter formal, basados en el quebrantamiento de lo que es esencial en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, regulado en los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo y que, al decir del recurrente, es el adecuado a la naturaleza de aquel Decreto y, en este punto, tenemos que recordar, ante todo, que aquellos preceptos regulan el procedimiento a través del cual se realiza una función normativa y el Decreto ahora impugnado lo que hace es catalogar un conjunto que a tenor de la Ley de 13 de mayo de 1933 —y el Reglamento de 16 de abril de 1936—, necesitan de una protección en aras de un interés comunitario, declaración que hará posible la aplicación al conjunto, y a la propiedad afectada por la declaración, de la normativa que, en esta materia, constituye el derecho vigente, y las técnicas que al servicio de aquellos intereses comunitarios, y en el marco de las aludidas disposiciones, se establecen; características del Decreto que aún con su significado de aplicar a aquellas zonas una normativa hasta entonces no extendida al conjunto y sí a monumentos aislados, y sólo en este sentido, innovador del régimen hasta entonces aplicable en esta materia en Mérida, excluyen su sometimiento al procedimiento que dice el recurrente.» (*Sentencia de 17 de abril de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1831.*)

## XI. URBANISMO

A) *Planeamiento:*

a) *Aprobación inicial, provisional y definitiva: Naturaleza jurídica: Posibilidad de modificar en cada acto de aprobación las prescripciones del plan:*

«Es de señalar que en modo alguno puede atribuirse a las decisiones que cierran cada una de las fases del expediente de aprobación de los Planes según el artículo 32 de la Ley del Suelo, otro carácter que el de actos de trámite y sólo el de definitivo a la resolución de aprobación definitiva, puesto que éste, que en el orden formal concluye el expediente, en el sustancial puede examinar el plan "en todos sus aspectos" como expresamente dice el precepto y decidir su aprobación o modificación sin sujetarse a las determinaciones preestablecidas en los anteriores, de donde se desprende que el de aprobación inicial queda limitado en su alcance a la iniciación del expediente de aprobación mediante la concreción externa y publicación del contenido del plan propuesto y en ese sentido no cabe hablar para los particulares de otros derechos que los derivados del procedimiento y no de otros sustanciales que impidan la modificación de determinadas previsiones en

los sucesivos actos de aprobación provisional o definitiva y no sólo en vista de las reclamaciones presentadas sino atendiendo al público interés.» (Sentencia de 17 de abril de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2557.)

b) *Planes especiales: Caso de plan especial viario que por exceder su contenido del que es propio de los planes especiales constituye en realidad un plan mixto especial y parcial.*

«La Comisión de Urbanismo al "aprobar" el proyecto añadió bajo el calificativo ambiguo de *recomendar*, que antes de que se redactara aquél, "se analizaran" los siguientes factores: si se compensaba o no la elevada capacidad de la calzada central con la facilidad de acceso; "estudiar" la capacidad de enlace desde Sans a través de las calzadas laterales; considerar el efecto congestivo en las calles que cruzan el cinturón por absorción del tráfico procedente de calles cortadas; y *estudiar la incidencia del cinturón en el uso del suelo* "de su zona de influencia"; recomendaciones cuyo alcance se comprende—así como el del Plan—habida cuenta de la inclusión de un tramo subterráneo desde Monteros de Espinosa a Vía Augusta; de otro tramo a nivel desde aquella plaza a Enteuzza; de otra calzada subterránea entre Modalell y Berlinés; y de la ampliación de viales especialmente en Lesseps; por la alteración de rasantes en la Plaza de Cerdá—con calzadas a diferente nivel—los pasos inferiores colocados en siete calles y elevados en dos tramos, con paralela alza de estructuración otras y varios subterráneos con diferentes "calzadas rápidas"; *todo lo cual denota que el Plan especial viario supone tales obras, transformaciones de condiciones y usos, y problemas circulatorios de vehículos, ya de estacionamiento ya de tránsito a pie (tan ligado a la habitabilidad y el comercio), que rebasa los límites del artículo 16 de la Ley del Suelo y penetran en varios de los definidos en el artículo 10—singularmente el I, b) de la misma—, siendo en realidad un plan mixto, cuya aprobación "inicial" y subsiguientes—incluyendo la que se presente como definitiva—deja sin decidir importantes extremos que afectan a la naturaleza y consecuencia del Plan, y por repercusión a los subsiguientes proyectos (o proyecto si fuere único) desbordando la autorización del artículo 32, número 3 in fine de la citada Ley del Suelo.*

*Por todo ello la aprobación del Plan no debió otorgarla el Consejo en Pleno de la Comisión, sino el Ministerio de la Vivienda.»* (Sentencia de 11 de abril de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2422.)

c) *Ordenación del entorno de los Monumentos Histórico-Artísticos: Las normas de ordenación de tales Monumentos dictadas por los órganos competentes para su protección no colisionan con la planificación urbana existente en el lugar, sino que coexisten simplemente con ella:*

*(Sentencia de 23 de mayo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2479.)*

Vid. X, A).

B) *Licencias:*

a) *Concepto de solar: El afrontamiento con la vía no ha de entenderse como inmediación material, sino como simple posibilidad de enlazar con las redes municipales de infraestructura:*

«El afrontamiento con vía pública no ha de entenderse en un sentido material de inmediación a dichos viales sino en un sentido de relación con los mismos, de suerte que lo decisivo es la posibilidad de enlazar con las redes de servicios urbanísticos municipales de los enumerados por el citado artículo 63, como ya se declaró en sentencia de esta Sala de 25 de mayo de 1971 recaída en el recurso número 230 de 1970, y siendo ello así en el presente caso no cabe negar dicho carácter de solar a la parcela litigiosa, dado que la misma afronta con el paseo de Miraconcha, de cuya calle constituye la finca o inmueble número 9, a través de la escalinata de acceso al edificio, afrontamiento que igualmente se produce respecto a la calle de Aldapeta, contando ambas vías públicas con los servicios urbanísticos exigidos por el precepto de referencia, como pudo comprobarse en la diligencia de reconocimiento judicial.» (*Sentencia de 9 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Referencia 3211.*)

b) *Obras provisionales: El concepto de provisional depende ante todo de las propias características de solidez, extensión, etc., de la edificación prevista:*

«Sin embargo, en este caso la resolución municipal denegando la licencia de obras no se ha basado en ninguno de los elementos de apreciación discrecional en relación con los cuales aquel dictamen hubiese podido ser decisivo en orden al otorgamiento, sino exclusivamente en no tener carácter provisional las obras pretendidas, lo cual por ser un elemento objetivo definido mediante un concepto indeterminado susceptible de concreción mediante criterios de experiencia, resulta susceptible de fiscalización por sí mismo y en tal concepto pudo efectuarlo la sentencia recurrida confirmando el criterio municipal y puede serlo ahora, admitiendo los criterios de apreciación que en todo caso llevarían a denegar la licencia, puesto que, como señaló aquella sentencia, fundándose en pruebas que no han sido desvirtuadas, no puede considerarse provisional una estructura que, aunque desmontable, es "una fuerte y bien proyectada techumbre" que en conjunto con las paredes fijas ya construidas, "constituiría una auténtica nave apta para instalar en la misma una verdadera industria", incluso de notable superficie (1.336 metros cuadrados).» (*Sentencia de 30 de abril de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2644.*)

c) *Legalización de obras: En tal posibilidad está incluida también la modificación de condiciones impuestas por la licencia y que no vieran exigidas por la normativa urbanística vigente:*

«La posibilidad de la legalización de obras no ajustadas a condiciones de la licencia, admitida por el artículo 171, número 2, apartado b), en relación con el 1 del mismo precepto de la Ley del Suelo, implica que no cualquier quebrantamiento de aquellas condiciones, por irrelevante que para los intereses públicos resulte su efecto, determinan sin más la demolición de lo edificado en discordancia excluyendo toda vaibilidad a la legalización, entendida ésta no sólo como subsanación de deficiencias materiales, sino también incluyente de modificación de condiciones impuestas en la licencia y sin embargo no exigidas por el ordenamiento urbanístico aplicable, pues al ser aquella licencia instrumento de adecuación del derecho privado de edificar a los susodichos públicos intereses, y requiriendo éstos típica concreción en normativa de carácter general, la cualidad de legítimas concierne a condiciones que coincidan con límites preestablecidos en normas generales donde se define el grado en que el interés público se estima incompatible con la libertad de edificación derivada del dominio, conjugándose así la función social del mismo con el principio de seguridad jurídica ya que lo contrario convertiría a la licencia en acto constitutivo de restricciones discrecionales de aquel derecho con base en un común consentimiento sobre la integridad de datos y características del proyecto, lo cual, si bien pertinente a la distinta materia del contrato de obras entre particulares o entre éstos y la Administración, resulta por completo ajeno a la naturaleza de la licencia de edificación como acto interventor de la actividad urbanística de los administrados según se infiere de los artículos 1, números 3, 5, apartado b), 8, 9; números 4 y 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales en relación con los 47, número 2.º, 61 y 165 de la Ley del Suelo, razones que inducen a admitir la posibilidad de legalizar aquellas obras que si bien inadaptadas a los referidos datos y características del proyecto que motivó la licencia no vulneran sin embargo limitaciones impuestas por el ordenamiento urbanístico ni en el aspecto subjetivo revelan conducta opuesta a la buena fe rectora de las relaciones con la Administración, en cuyas circunstancias, teniendo también en cuenta el carácter reglado consustancial a la licencia, la citada posibilidad de legalizar es asimismo deber jurídico del organismo competente para otorgar aquélla.» (Sentencia de 24 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2319.)

### C) Edificaciones ruinosas:

1. Las resoluciones municipales sobre ruina no pueden producir efectos de cosa juzgada:

«El que las resoluciones municipales negativas sobre ruina de edificaciones no pueden producir efectos de cosa juzgada es algo tan elemental que, más que inducido de la doctrina o la jurisprudencia, bien puede decirse que se deriva como simple consecuencia del sentido común jurídico e incluso extrajurídico, pues siendo la vida de

*un edificio un proceso hacia su fin o acabamiento normal, declarar que en un momento determinado no concurren aún las hipótesis o circunstancias para decretar su ruina, o muerte definitiva, jamás puede comprometer el futuro más o menos inmediato, en cuanto que lo que hoy no está todavía ruinoso, puede estarlo mañana, ello no quebranta los principios técnicos de la cosa juzgada, pues que entre uno y otro no alteraron sustancialmente las cosas y las causas o razones de la pretensión.» (Sentencia de 11 de abril de 1975, Sala 4.ª, Referencia 2421.)*

2. *Las declaraciones judiciales denegatorias de la declaración de ruina no producen presunción de cosa juzgada que pueda exceptuarse en nuevo litigio sobre el mismo tema:*

*«Si bien es cierto que el inmueble cuya declaración de ruina se pretende ahora fue objeto de otras actuaciones administrativas que concluyeron con las sentencias de esta Sala de 4 abril 1968 y del Tribunal Supremo de 20 abril 1971, por las que se anularon los acuerdos municipales declaratorios de ruina, sin embargo, esas sentencias no pueden tener la trascendencia que pretende darle la parte actora, ni menos aún, fuerza de cosa juzgada, puesto que lo único que hacen es declarar que en el año 1968 la finca no estaba en estado de ruina, pero sin que una declaración judicial que se pronuncia sobre esta cuestión fáctica (determinar cuál es el estado de un inmueble) pueda servir para fijar permanentemente ese estado de hecho, evitando el paso del tiempo y la producción de las lesiones propias de toda edificación, que como cosa mutable y perecedera, puede variar de un momento a otro; lo contrario equivaldría a que los inmuebles adquirieran unas condiciones de seguridad, estabilidad y habitabilidad permanentes en virtud de declaraciones judiciales, que vendrían a significar tanto como el refuerzo o apuntalamiento de las fincas.» (Sentencia de 5 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2660.)*

#### D) Edificación forzosa:

*A efectos de la inclusión en el Registro Municipal de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa la inscripción de la finca en el Registro de la Propiedad tiene distinta trascendencia según de cual de las causas de inclusión en el Registro de Solares se trate:*

*«Cabe Señalar, el distinto alcance y trascendencia que la inscripción en el Registro de la Propiedad puede tener en ciertos casos, a efectos de la inscripción en el Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa, según se trate de inscripción de inmuebles comprendidos en el concepto del número 3.º del artículo 63 de la Ley del Suelo, o de inmuebles comprendidos en alguno de los conceptos del número 3.º del artículo 142 de tal Ley. Pues en el primero de los expresados conceptos, la calificación del inmueble como*

*inscribible en el Registro Municipal viene determinado directamente «per se» y por la propia naturaleza del inmueble en cuanto que «es finca solar» y por tanto y a efectos de la determinación e individualización de la «finca» cuya inscripción se pide en el Registro Municipal, jugará plenamente la inscripción registral de tal finca en el Registro de la Propiedad (límites y titularidad) o jugará en todo caso (y en el supuesto de que se trate de solares a que se refiere el número 1.º del artículo 5.º del Reglamento del Registro de Solares) en relación (y a efectos de segregación, etc.) con las porciones no edificadas de tal finca inscrita en el Registro de la Propiedad. Pero en cambio, y en relación con las fincas constituidas por inmuebles de los que se refieren en el número 3.º del artículo 142 de la Ley del Suelo, y cuyos respectivos conceptos se contienen en los números 2.º, 3.º, 4.º y 5.º del artículo 5.º del citado Reglamento puede en algunos casos no ocurrir así, pues en estos supuestos, la calificación de la finca a efectos de su inscripción en el Registro de Solares se determina en funciones de que en la edificación sobre ella existente, se dé alguna de las circunstancias que según los expresados números del artículo 5.º constituyen causa de inclusión de la finca en que se encuentran tales edificaciones en el Registro de Solares, y como para la apreciación o no de la existencia de alguna de dichas causas, concretamente la del número 5 «edificación inadecuada» en relación con los apartados a) y c) (que es el caso de autos) es preciso partir del carácter que la edificación existente sobre la finca presente en cuanto así la misma constituye una unidad tanto desde el punto de vista arquitectónico como urbanístico, y atendiendo asimismo para interpretar el alcance y consecuencias de la condición que en relación con su actual estado ofrezca como unidad urbanística a las causas determinantes de ella, a fin de que en el supuesto de existencia de arrendatarios de las edificaciones no pueda por una interpretación extensiva del carácter de unitaria de la edificación, producirse un fraude en relación con los derechos de continuación en el arrendamiento que pudieran corresponderles al no existir tal unidad de edificación, pero teniendo también en cuenta además de esos derechos, la necesidad de dar cumplimiento en cuanto sea conforme al ordenamiento jurídico, atendidas las circunstancias concretas que en cada caso concurren, a la «ratio legis» a que la inscripción en el Registro de Solares obedece.» (Sentencia de 23 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2809.)*

## XII. ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

### A) Naturaleza de la potestad sancionadora: Doctrina general: Viviendas de Protección Oficial:

«Desvirtúa sus alegaciones tendentes a combatir la sanción impuesta con base en carencia de voluntariedad, pues ni se trata aquí de reprimir actos culpables, ni tampoco es posible, cual se pretende en

*la demanda, identificar la infracción administrativa con el delito a efectos de responsabilidad y determinación de la autoría, puesto que una cosa es la afectación a principios y garantías comunes a cualquier orden represivo de la antijuridicidad, y otra diferente la manera o forma de aplicarlos adecuada a la diversidad sustancial y teleológica entre pena criminal y sanción administrativa, con la paralela diferenciación entre la clase de responsabilidad correspondiente a los respectivos ámbitos represores, fundada en el peculiar aspecto del orden sancionador aquí tratado, sobre una especial relación entre los promotores y la Administración pública que constituye a los primeros en colaboradores de ésta para un fin social según voluntaria aceptación y por los beneficios legales solicitados y obtenidos, lo que califica en estos casos la sanción como efecto de cláusula penal reglamentariamente impuesta a la bilateral relación de anterior cita, determinándose así la responsabilidad administrativa de los promotores con sujeción, previa y voluntariamente admitida, a las sanciones reglamentarias para el caso de que la construcción no cumpla las condiciones ordenancistas, que es lo mismo que un incumplimiento por ellos de las obligaciones contraídas frente a la Administración, lo que les califica como responsables ante la misma en cuanto al incumplimiento típico de resultados constructivos a que directamente se obligaron e implícitamente ratificaron los promotores con la solicitud de calificación definitiva, siendo todo esto independiente de las concreciones de aplicación de la autoría en el orden criminal, así como del concepto de responsabilidad en dicho otro campo punitivo, al que ciertamente es consustancial la función individualizadora de la culpabilidad por dolo o imprudencia en los términos invocados por la parte actora, pero que tan sólo es circunstancial y no condicionante de la sanción, en el particular ámbito examinado de la represión administrativa.» (Sentencia de 6 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1674.)*

### XIII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

A) *División de finca: Es indemnizable la simple partición, aun cuando no resulte antieconómico para el propietario la conservación de las partes no expropiadas.*

«Respecto del primero de los motivos alegados, reiterada jurisprudencia de esta Sala —sentencia de 24 de enero de 1974 y las citadas en ella—, ha declarado, que en los casos de división material de una finca, a consecuencia de la construcción de obras, que han originado su expropiación, hay que distinguir dos supuestos diferentes: la expropiación parcial, que hace antieconómica la explotación del resto de la finca no expropiada y la que solamente produce un menor rendimiento de la parte no afectada por esta medida, pues así como en el primero, es correcta la alegación del apelante y para obtener la indemnización es preciso cumplir los tres requisitos de los artícu-

los citados 23 y 46 de la Ley de Expropiación Forzosa; expropiación parcial, petición del propietario de que se le expropie la totalidad de la finca por ser antieconómica la explotación del resto, agotando la vía administrativa y denegación de la Administración a esta petición; en el segundo no juega los citados preceptos, puesto que la finca, aunque dividida, sigue siendo rentable, si bien en menor cuantía, que antes de llevarse a efecto la expropiación y estos perjuicios están comprendidos en la cobertura de los artículos 1 y 46 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, que garantizan la desvalorización del resto de lo expropiado, por lo que la competencia del Jurado, comprende su estimación sin necesidad de que el interesado siga los trámites del artículo 23 referido, bastando con la solicitud de que le sean abonados y la posterior demostración de la realidad de su existencia, pudiendo ser señalados cuantitativamente por el Jurado, no sólo en una suma concreta, sino en un tanto por ciento del valor del justiprecio, como ha declarado la sentencia de 21 de junio de 1961, que es lo sucedido en autos, a la vista de los datos del expediente y demás elementos probatorios.» (*Sentencia de 7 de mayo de 1975, Sala 5.ª, Referencia 1681.*)

*B) Arrendamiento de local industrial: Criterio de indemnización por mayor renta que consiste en la capitalización al 10 por 100 de la diferencia entre la renta anterior y la que se deberá satisfacer para obtener un local semejante al que se ocupaba.*

«Por lo que respecta a la indemnización por mayor renta la jurisprudencia, ante la falta de otras concreciones, ha sentado el criterio de hallar la diferencia de renta que tendría que abonar el arrendatario entre la actual y la que debería satisfacer, para adquirir un local semejante al que ocupaba, multiplicándolo por diez, lo que equivale a capitalizar al 10 por 100 la misma, con lo que se obtiene una suma que se estima adecuada, para que el industrial pueda hacer frente al derecho de traspaso que deberá pagar, para la reinstalación del negocio en análogas circunstancias al que ha tenido que desalojar, ya que se considera que tal procedimiento es ajustado para equilibrar la situación anterior y posterior de la empresa, tal como la referida jurisprudencia ha interpretado el artículo 44 de la Ley de Expropiación Forzosa.—Sentencias de 14 y 19 de febrero de 1973, etc.—» (*Sentencia de 26 de septiembre de 1975, Sala 5.ª, Ref. 3223.*)

*C) Afección a zona de servidumbre de carretera: Es indemnizable la simple afección a la zona de servidumbre de carretera prevista por el artículo 18 de la Ley de 7 de abril de 1952.*

«Por el contrario, es de estimar procedente la indemnización solicitada, por la limitación que implica la ampliación de la zona de servidumbre prevista en el artículo 18 de la Ley de 7 de abril de 1952, modificativa del apartado a) del artículo 38 del Reglamento de Poli-

cia y Conservación de Carreteras de 29 de octubre de 1920, si bien es de hacer constar que tal gravamen sólo es referible respecto de la finca matriz, no del resto o parte de la finca, cuyo desmerecimiento ya ha sido objeto de adecuada valoración como queda razonado en el considerando noveno de esta resolución, limitación o afectación real que debe concretarse en un 5 por 100 del valor en pesetas del metro cuadrado afectado.» (*Sentencia de 26 de febrero de 1975, Sala 5.ª, Ref. 804.*)

D) *Requisas civiles: Epizootias: Las reses muertas con anterioridad a la orden de sacrificar el ganado deben también ser indemnizadas, si la Administración retrasó de modo anormal el dictar aquella orden.*

«Debe por tanto subrayarse la existencia de una obligación incumplida de los servicios competentes a los efectos legales y reglamentarios de prevención y lucha contra la epizootia y no sólo ello, sino además que al intervenir procedieron al sacrificio obligatorio de todas las reses que quedaban en la explotación de los recurrentes poniendo así de relieve que, de haberse intervenido con la celeridad que aquellas normas exigen, habríase indudablemente sacrificado la totalidad de las muertas antes de que ello tuviere lugar porque el sacrificio una vez confirmado el diagnóstico de peste porcina africana es preceptivo y obligatorio a tenor del artículo 2.º y 3.º del Decreto de 6 de abril de 1967, tanto respecto de las reses enfermas como de las sospechosas, razón por la cual dicha medida no puede en esta situación reputarse como facultativa para la Administración; de aquí que aun no reputándose el sacrificio como un derecho del ganadero puesto que constituye evidentemente una privación singular en beneficio del interés público sanitario, también es cierto que en este caso el no haberse producido su sacrificio obligatorio ni fue ni puede ser consecuencia de una decisión legítima de la Administración que por lo expuesto no podía adoptar infringiendo aquel mandato, sino simplemente del retraso en su actuación determinante para los particulares reclamantes del perjuicio consistente en la pérdida de la indemnización por las reses muertas en el intervalo y que, de no haber sido así, habrían sido necesariamente sacrificadas.

A lo expuesto no puede ser obstáculo lo previsto en el artículo 153-1 del invocado Reglamento de Epizootias que excluye de indemnización a los animales que mueran antes de la fecha en que se ordene el sacrificio, porque es este un precepto que evidentemente contempla aquellas situaciones de normalidad en la actuación de la Administración en las cuales evidentemente no cabría pensar en una obligación de sacrificar antes de producirse la denuncia y la intervención sanitaria como en este caso.» (*Sentencia de 13 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2732.*)

## XIV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A) *Ministro Secretario general del Movimiento*: Sólo tiene carácter administrativo su actuación a través del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas de las que forma parte; por el contrario, carece de tal carácter su actuación en el seno de la Secretaría General del Movimiento.

«La Secretaría General del Movimiento no es uno de los Organos de la Administración Central del Estado enumerado con carácter taxativo en el artículo 3.º de la Ley de Régimen Jurídico. Tampoco en dicho precepto está comprendido el Ministerio de la Secretaría General del Movimiento, del que emanó la Orden de cese, aunque el titular de aquel Ministerio quede efectivamente integrado en un Organos de la Administración del Estado, pero solamente en cuanto miembro de las Comisiones Delegadas de Asuntos Económicos, Acción Cultural, Sanidad y Asuntos Sociales, a los que el artículo 7.º de dicha Ley adscribe y, por supuesto, igualmente en cuanto miembro del Consejo de Ministros, Solamente a través de dichas Comisiones Delegadas o del Consejo de Ministros, como miembro integrante de estos Organos colegiados corresponde al Ministro Secretario General del Movimiento acción administrativa. De ello se infiere que sus resoluciones dentro del seno de la Secretaría General y su acción en este ámbito de competencias no participa de carácter administrativo, y concretamente todo lo concerniente a nombramientos y separación de cargos del Movimiento es función discrecional de carácter político.» (Sentencia de 21 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2316.)

B) *Administración Local.*

a) *Atribuciones de órganos municipales*: Son válidos los acuerdos del Ayuntamiento en Pleno y de la Comisión Municipal Permanente en materias atribuidas exclusivamente al Alcalde.

«Formando parte el Alcalde, tanto de la Comisión como del Pleno, del hecho que el acuerdo fuese adoptado por aquélla o por éste cuando corresponde sólo hacerlo al Alcalde, no se sigue vicio alguno para el acto sino por el contrario, y dado el carácter colegiado y deliberante de dichos órganos una mayor garantía de acierto en la resolución.» (Sentencia de 3 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 1671.)

b) *Suspensión de acuerdos por Presidentes de las Corporaciones Locales*: Doctrina general sobre la finalidad de la potestad de suspensión, contenido del concepto «infracción manifiesta de las leyes» y alcance de la revisión jurisdiccional

«El artículo 362, número 4.º de la Ley de Régimen Local condiciona la suspensión de los acuerdos de las Corporaciones a que vul-

neren las Leyes de modo manifiesto, es decir, evidente o indudable, sin coherencia por tanto con el mandato legal en cualquiera de los cauces admitidos por la lógica, lo que excluye de la medida de suspensión acuerdos corporativos susceptibles de racional adecuación al alcance y sentido de las disposiciones legales aunque el ajuste de contenido a las mismas resultara desacertado, denotándose así que al cualificar el legislador la transgresión como manifiesta a los efectos examinados no vino con ello a conferir facultades a la Presidencia para hacer prevalecer—bien que fuera provisionalmente—su propio criterio interpretativo de las Leyes sobre el discordante de la Corporación, sino que, al contrario, configurado el Alcalde como órgano ejecutor tanto de los acuerdos del Ayuntamiento como de las Leyes y disposiciones gubernativas en la doble función que le atribuyen los artículos 116, apartado b) y 117, extremo a) de la Ley referenciada, la suspensión de aquellos acuerdos en virtud del artículo 362 constituye un deber de Derecho Policial para la susodicha autoridad (que por propia naturaleza resulta incompatible con el ejercicio de una función revisora de legalidad) cuyo cumplimiento se dirige a mantener los presupuestos de vigencia de las Leyes como cuestión afectante a la pública seguridad y con independencia del estricto acierto que la Corporación lograra en cuanto a interpretar el ordenamiento jurídico en lo que es de su competencia, razón que explica la necesidad de ser manifiesta la vulneración legal que con el acuerdo se cometiera, pero si esta circunstancia restringe las posibilidades gubernativas en cuanto a la suspensión aquí tratada, otra cosa es el ámbito revisor pertinente al proceso jurisdiccional que sigue a la medida, ya que la posibilidad de anular el acuerdo corporativo a tenor del artículo 118, número 5, de la Ley de 27 de diciembre de 1956 implica necesidad de examinar su ajuste a Derecho en toda la extensión susceptible de producir aquella ineficacia, o sea de modo autónomo a la cualidad manifiesta o no de la transgresión, como también ocurre en el supuesto que prevé el artículo 212 de la Ley del Suelo, razones que impiden simplificar la materia del actual proceso limitándola a una valoración del raciocinio hermenéutico que motivó el tan repetido acuerdo de la Comisión Permanente, sino que es preciso analizar si fue o no conforme con el ordenamiento jurídico la legalización de las obras acordadas, toda vez que sólo sobre este último supuesto cabría pronunciar su invalidez como única alternativa frente al levantamiento de la suspensión prevista en el citado artículo 118 de la Ley Jurisdiccional.» (Sentencia de 24 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Referencia 2319.)

#### XV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

*Interés directo: Definición de este concepto: Incluye también el simple interés competitivo.*

«Este Tribunal Supremo ha dicho ya en sus sentencias de 18 de diciembre de 1974 y 23 de enero de 1975, entre otras, que la legitimación activa, como presupuesto inexcusable del proceso, implica una relación unívoca del sujeto con el objeto de la pretensión (acto administrativo) de tal forma que la anulación de este último origine automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro, potencial pero cierto para el demandante y tal conexión inmediata se produce en el presente caso, desde el momento en que las tres sociedades dedicadas a la producción de azúcar con base en la remolacha, cuyas fábricas se encuentran en la provincia de Granada, intentan preservar su presente situación de una probable competencia comercial derivada de la previsible actividad de una nueva fábrica en proyecto (la autorizada en la provincia limítrofe de Jaén dentro de la zona de influencia de las anteriores), 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 establecidos en el ordenamiento jurídico, por lo que en definitiva tales circunstancias configuran suficientemente el interés directo, personal y legítimo aludido no sólo en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo sino en el 28 de la reguladora de esta Jurisdicción.» (*Sentencia de 16 de mayo de 1975, Sala 3.ª, Referencia 2377.*)

#### XVI. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A) *Recurso de reposición: Elementos mínimos para tenerle por válidamente deducido.*

«Para calificar como recurso de reposición a los escritos presentados por particulares es suficiente con que exista un acto previo administrativo que se les haya notificado y que en la petición se interese que por la propia autoridad que la dictó se reponga la referida resolución y el escrito se haya deducido dentro del término o plazo legal otorgado por el artículo 52 de la Ley Jurisdiccional para su interposición, aunque en el escrito no se señalen los motivos posibles para fundar la reposición que se pide, basta con que ésta sea solicitada.» (*Sentencia de 8 de abril de 1975, Sala 3.ª, Ref. 1660.*)

B) *«Reformatio in peius»: Doctrina general sobre su improcedencia.*

«La exclusión de la reforma "in pejus" deriva de la vinculación de la Administración a sus propios actos declarativos de derechos y aunque este principio no sea absoluto las facultades de revisión en vía normal de recurso se encuentran limitadas al ámbito objetivo de las pretensiones del recurrente, porque lo que permite la revisión es precisamente la existencia del recurso y fuera de él el acto declarativo

de derechos sólo puede ser objeto de revisión en los supuestos y a través del procedimiento previsto en los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Ello es así porque el recurso administrativo no puede entenderse como un presupuesto formal para el desbordamiento de las potestades revocatorias de la Administración, sino un proceso impugnatorio normal al que es circunstancial el principio de congruencia, en base del cual la Administración puede revisar en vía de recurso en la medida en que venga autorizada por las peticiones del recurrente, pero sólo en esta medida; para el resto ha de acudir a sus potestades de revisión de oficio: porque el ámbito objetivo del recurso está determinado por las pretensiones deducidas, ya que los aspectos del acto impugnado, cuya impugnación no se formula expresamente, quedan consentidos, y de otra parte sin recurso ni hay posibilidad de revisión (aparte la de oficio), y aquél viene predeterminado por la legitimación que institucionalmente juega exclusivamente respecto de las pretensiones ejercitadas, delimitando las potestades resolutorias del órgano "ad quem", sin que a ello se oponga que el órgano administrativo haya de resolver todas las cuestiones que plantee el expediente, pues éstas no pueden tener otro significado que las dudas que se le planteen al órgano administrativo sobre la legitimidad del acto recurrido en los aspectos, no en todo el acto, en que incide la pretensión actora, en el sentido expresado por las sentencias de 14 de marzo de 1964 y 5 de junio de 1967, etc., al sostener que el artículo 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo no ha de interpretarse de forma que destruya el principio de congruencia, extendiendo la facultad resolutoria "ultra petita" al margen de las pretensiones de los interesados, sino que ha de ser entendido como norma que autoriza a agotar la temática expresa o implícita en ellas radicada, por lo que sólo debe aplicarse a cuestiones que teniendo base en el expediente sean consecutivas, interdependientes o complementarias, pues con otra inteligencia quedaría desnaturalizado dicho recurso—tipo y subvertido el principio general que en materia de competencia anuncia el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento Administrativo—.» (Sentencia de 16 de abril de 1975, Sala 4.ª, Referencia 2554.)

## XVII. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### A) Naturaleza, extensión y límites.

a) El recurso contencioso-administrativo no tiene por objeto resolver agravios comparativos.

«La supuesta ilegalidad con que hubiera actuado la Administración al pronunciar aquella otra resolución, no constituye ni puede constituir fundamento para acceder a lo por él pretendido, toda vez que esta

Jurisdicción, según tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia de sus Salas en este Tribunal Supremo, no tiene por objeto resolver recursos de agravio comparativo, sino decidir si el acto o disposición impugnados en el recurso son o no conformes con el ordenamiento jurídico, como así ha efectuado en este caso, sin que la misión revisora que le confiere su Ley reguladora pueda extenderse a enjuiciar actos no sometidos a la misma, a virtud del recurso pertinente.» (*Sentencia de 3 de junio de 1975. Sala 5.ª, Ref. 2171.*)

b) *No puede entenderse resuelta la reposición si el órgano administrativo, absteniéndose de pronunciarse sobre el fondo, se limitó a inadmitir el recurso.*

*«Si bien, en principio, son susceptibles de impugnación simultánea, al amparo del artículo 55, párrafo 1.º, de la Ley Jurisdiccional, tanto el acto administrativo inicial objeto del recurso administrativo de reposición, como el que expresamente resuelva ésta; ello sólo es legalmente posible cuando el segundo de dichos actos contiene, en efecto, como la Ley exige, un pronunciamiento resolutorio expreso de dicha reposición, no debiendo entenderse ésta resuelta cuando el órgano administrativo, absteniéndose de entrar en el fondo de la cuestión, se limita a inadmitir aquel recurso administrativo, por extemporáneo o por cualquier otra causa.*

En el segundo supuesto contemplado en el considerando anterior no existe equivalencia de contenido entre uno y otro acto; y como el segundo no es propiamente resolutorio de la reposición interpuesta contra el inicialmente impugnado, que ni se confirma ni se revoca, debe ser reputado autónomo. Ha sido dictado sí, en trámite de reposición, y por ello, con arreglo al artículo 53, apartado a), de la Ley, es impugnable ya directamente en la vía jurisdiccional en cuanto reúne las características que exige el artículo 37. *Pero este carácter de impugnabilidad no se extiende al acto primitivo de la Administración —en este caso el concesivo de la licencia—, que al no haber sido objeto de resolución decisoria de signo positivo o negativo, en la reposición no puede llevarse a debate judicial, en el que solamente cabe resolver sobre la legalidad o ilegalidad del contenido del acto dictado en virtud de reposición, que en este caso no fue ni confirmatorio ni anulatorio del recurrido administrativamente, sino que absteniéndose de resolver sobre el fondo se limitó a declarar la inadmisión de dicho recurso de reposición. Si la resolución del órgano jurisdiccional confirmase la expresada inadmisibilidad de la reposición, es evidente que aquel acto primero —de concesión de licencia en este caso— ganaría firmeza, pero si el Tribunal declara la ilegalidad y anula por tanto la resolución administrativa que, absteniéndose de entrar a resolver sobre la cuestión de derecho material que motivó dicho recurso, se limitó a declarar éste inadmisibile, entonces la revocación de dicha inadmisión deja expedita*

*jurídicamente la vía a la Administración para entrar a conocer y resolver sobre la cuestión de fondo.» (Sentencia de 26 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2810.)*

*B) Postulación procesal: Poder otorgado con posterioridad a la expiración del plazo de interposición del recurso: subsanación válida.*

«Respecto a la otra causa de inadmisibilidad opuesta con base en que el procurador de la Sociedad actora carecía de la representación de "Christian Dior" cuando interpuso el recurso, ya que el poder aparece otorgado el día 30 de mayo de 1969, es decir, al día siguiente de que finalizara el plazo para recurrir en esta vía contenciosa, es de tener en cuenta que si bien el poder fue otorgado en esa fecha, pero inspirándose la Ley de esta Jurisdicción tanto en el artículo 129 como en su preámbulo en el principio justicialista, censurando el criterio formalista, al estimar que los requisitos formales se instituyen para asegurar el acierto de las decisiones y su conformidad con la justicia y no como obstáculos, admite la posibilidad de la subsanación no sólo por el cauce articulado en el 129, sino toda subsanación que sea anterior a iniciarse el procedimiento; por lo que si el poder se otorgó en el extranjero, aunque fuera al día siguiente de presentar el escrito inicial de interposición del recurso, como sucedió en este caso, si el procedimiento verdaderamente no se inició hasta que fue dictada la primera providencia en fecha 1 de julio de 1969, el procurador judicial, al que le había sido otorgado el poder de representación el día 30 de mayo anterior, claro que no sólo ya ostentaba la representación para actuar y seguir el recurso en nombre de la Sociedad recurrente, sino que ratificando ésta con tal otorgamiento la facultad de iniciar aquél este recurso en su nombre, convalidaba lo actuado, por lo que debe ser rechazada esta segunda causa de inadmisibilidad.» (*Sentencia de 13 de febrero de 1975, Sala 3.ª, Ref. 469.*)

*C) Requisito del previo pago: Sólo será exigible cuando venga impuesto expresamente por una norma con categoría formal de ley.*

1. «El artículo 57 de la Ley de esta Jurisdicción dice que al escrito inicial del recurso se acompañará el documento acreditativo del pago en las Cajas del Tesoro Público en los asuntos sobre multas, como es la impuesta en el fallo recurrido, precepto que debe ser interpretado siguiendo el criterio de la más reciente jurisprudencia de esta Sala recogida en la sentencia de 14 de junio de 1973, fiel al sentido espiritualista de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de esta Jurisdicción, tendente a evitar un excesivo formalismo y a reducir el número de inadmisibilidades basadas en la falta del requisito procesal mencionado, bien en los casos de obligaciones no líquidas, ya por concederse al aval eficacia equivalente al pago, ora por actuar como re-

corriente una entidad local, habiendo llegado la sentencia de 12 de febrero de 1972 a calificar como *norma en blanco* el apartado e) del artículo 57, 2, de la Ley, y como norma de reenvío la de 2 de marzo de 1973, en base de lo cual se proclama, tanto en la sentencia primeramente citada como en la de 27 de junio de 1973 y otras posteriores, que *el requisito del ingreso previo sólo será obstáculo para la admisión del recurso jurisdiccional cuando expresamente se exija por alguna otra Ley.*» (Auto de 16 de mayo de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2381.)

2. «En cuanto a la excepción de inadmisibilidad alegada al amparo del apartado f) del artículo 82, en conexión con lo dispuesto en la norma 2, e), del artículo 57 de la Ley Jurisdiccional, debe afirmarse, de conformidad con la doctrina contenida en las sentencias de 14 y 27 de junio de 1973, 20 de noviembre de 1974, etc., que *el requisito del previo pago sólo es exigible en el caso de que venga expresamente impuesto por una norma con categoría formal de ley; cosa más que problemática en este supuesto, dado el carácter reglamentario de la normativa aplicable—Reglamento de Espectáculos Taurinos de 15 de marzo de 1962—y la total literalidad de la Ley de Orden Público en el enjuiciamiento y sanción de la infracción estudiada que nos conduce a la desestimación de la causa de inadmisión aducida.*» (Sentencia de 21 de abril de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2663.)

D) *Excepción de cosa juzgada: El requisito de identidad en las cosas equivale a identidad en el acto o resolución impugnado, no en el objeto sobre el que recaiga dicho acto o resolución.*

«Aunque en esencia el tratamiento jurídico procesal de la cosa juzgada en el proceso contencioso-administrativo no puede tener otro fundamento que aquel en que se basa en el proceso civil, pues en ambos hay que considerarla más que en la vertiente de presunción de verdad, según la terminología de los artículos 1251 y 1252 del Código Civil, en el principio de que constituye una realidad sustancial, no una ficción que por razones de seguridad impone el mantenimiento de lo resuelto, garantizando de este modo su eficacia, pero abstracción hecha de su naturaleza, cómo su actividad se produce en relación con la sentencia son las llamadas identidades procesales el elemento de contraste para determinar cuándo existe o no. Por ello también en la cosa juzgada en el proceso civil, cómo en el contencioso-administrativo juegan sus límites subjetivos y objetivos pero así como en cuanto a los primeros no existe particularidad alguna, al perfilar los límites objetivos o, lo que es lo mismo, la identidad entre las cosas, debe destacarse la peculiaridad de que en el proceso contencioso-administrativo—revisor de la legalidad de los actos o resoluciones administrativas—el objeto inmediato del proceso es siempre el acto o resolución impugnado, no el objeto sobre el que dicho acto o resolución recaiga.» (Sentencia de 5 de mayo de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2660.)

E) *Procedimiento: Demanda. Presentación extemporánea. Caducidad del recurso. Inaplicabilidad a este supuesto del artículo 121 de la Ley Jurisdiccional.*

«Se decretó por la Sala la caducidad del proceso en virtud de lo preceptuado por la norma contenida en el apartado 2.º del artículo 67 de la Ley Jurisdiccional, al haber transcurrido con exceso el plazo legal previsto para la presentación de la demanda y ser éste un término improrrogable e insubsanable, imposible de rehabilitar una vez transcurrido tal como ha proclamado la jurisprudencia en sentencias, entre otras, de 23 de abril de 1958, 27 de diciembre de 1969, etc., y sin que pueda otorgarse eficacia—cosa que por otro lado aquí no ha ocurrido— a la presentación del escrito dentro del día en que se notifique la resolución que acuerde la caducidad por resultar inaplicable el artículo 121 de la Ley, dada la improrrogabilidad, por imperativo legal, del plazo concedido para la presentación de la demanda a contar desde el siguiente de la entrega del expediente—doctrina jurisprudencial reiterada y contenida en las sentencias de 5 de junio de 1961, 22 de diciembre de 1962 y 18 de marzo de 1965, y Auto de 1 de marzo de 1958, etcétera—» (Auto de 21 de abril de 1975, Sala 4.ª, Ref. 2630.)

F) *Suspensión del acto impugnado:*

1. *Naturaleza de la suspensión y requisitos para que proceda:*

(Auto de 6 de junio de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2650.)

Vid. II, A), 1.

2. *El comenzar a cumplir una sanción de privación de libertad no puede ocasionar daño de imposible o difícil reparación:*

(Auto de 6 de junio de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2652.)

Vid. II, A), 2.

## XVIII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

A) *Ejercicio de la acción reparatoria: No acompañar al escrito inicial de prueba completa respecto a la materialidad del daño no determina la caducidad de la acción.*

«Se hace preciso examinar con preferencia la alegación de inadmisibilidad del recurso por caducidad del mismo al haber transcurrido—conforme a las alegaciones de la representación de dicho Ayuntamiento— más de un año desde que los hechos reales dañosos tuvieron

lugar hasta el día o momento de la interposición de la demanda, a cuyo efecto dicha representación cita el artículo 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa, que en su número 2.º contiene una exigencia cual es la de que se especifiquen las circunstancias en que el daño se produjo, pero a la vez una indudable facultad, cual es la de aportación de las pruebas, por lo que en definitiva no puede admitirse la rigurosidad, que precisamente rechaza la Sala de instancia en su considerando tercero, de que por el hecho de no figurar una prueba completa acompañatoria del escrito inicial, en el sentido de determinar los daños y perjuicios ocasionados, ha de entenderse tal escrito como no presentado, con la secuela de su caducidad.» (*Sentencia de 10 de junio de 1975, Sala 3.ª, Ref. 2793.*)

B) *Caducidad de la acción: No corre el plazo para el ejercicio de la acción mientras se encuentre pendiente causa penal por el hecho causante de la lesión patrimonial.*

«Opone la Administración dos defensas, una la que llama caducidad de la acción, y que funda en el transcurso de más de un año a contar del hecho que motiva la responsabilidad, y otra, la de falta de los presupuestos de la responsabilidad por responder el hecho a conducta culposa del recurrente, según la tesis de Administración; pero de estas dos defensas no ofrece dificultad la desestimación de la primera, pues la pendencia de una causa penal constituía un obstáculo al ejercicio de la acción reparatoria, tal como previene el artículo 111 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y se colige del artículo 114 de esta misma Ley; y desde que el ejercicio de la acción quedó expedito, es claro que no se han operado los efectos extintivos de la acción, por lo que el alegato indicado no puede prosperar.» (*Sentencia de 1 de julio de 1975, Sala 3.ª, Ref. 3202.*)

C) *Supuesto de interés: Demente que se arroja por la ventana de un hospital propiedad de la Diputación Provincial matando, como consecuencia de la caída, a un transeúnte. El Tribunal Supremo aprecia la responsabilidad de la Diputación y ordena se indemnice a los padres y a la novia del transeúnte muerto, por la pérdida de hijo y prometido, respectivamente.*

«En cuanto al fondo, debe partirse, como acertadamente sienta la sentencia recurrida, de que tanto el Hospital de San Juan de Dios como el psiquiátrico de la Virgen son centros asistenciales de la Corporación demandada como ella misma ha admitido y, por tanto, la cuestión se centra en orden a la *responsabilidad patrimonial* de ésta según el artículo 121 de la Ley de Exp. Forz. en la *relación de causalidad entre el funcionamiento de aquellos establecimientos y el daño que*

*para los padres y la prometida de Manuel S. M. determinó la muerte de éste; aspecto en el cual procede confirmar el criterio de dicha sentencia, puesto que independientemente de que concurriese o no negligencia en la actuación, bien las personas de uno u otro establecimiento, bien en relación con la vigilancia de un enfermo que ya había comenzado desde la mañana a presentar síntomas de enajenación y había intentado arrojar por la ventana o bien respecto de la celeridad del traslado al Hospital Psiquiátrico acordado por el Médico que le asistió, debe reputarse que objetivamente la relación entre ambos servicios funcionó de modo defectuoso, puesto que dio lugar a que el enfermo se arrojase por la ventana en su intento de suicidio, produciendo la muerte de Manuel S. y las lesiones a su novia; resultado patrimonialmente atribuible a la Corporación, que no puede exonerarse del mismo invocando, como ha hecho, su imputación a la acción de tercero, puesto que el perturbado, al hallarse internado en el hospital (aunque no fuese en calidad de enfermo mental, sino para tratamiento médico), no constituía un agente extraño al funcionamiento del centro, sino un usuario interno que como tal se integraba en su organización y disciplina; y con mayor motivo si se advierte que por esta misma razón sería igualmente responsable objetivamente la Corporación aunque los servicios hubiesen funcionado perfectamente, pues aun no hallándose la víctima relacionada con la actividad de la Administración, ya que se limitaba a pasar por la acera del hospital donde recibió el golpe del enfermo, que se había arrojado por la ventana, éste procedía del edificio donde el servicio se presta y en relación con el cual señala el artículo 1910 del Código Civil que el ocupante responde de los daños causados por lo que se arroje o caiga de un inmueble, sin que aquí proceda hacer distinción entre objeto o persona, al no poder reputarse a ésta como tercero responsable ajeno a la esfera del servicio, según se ha dicho.*

*Respecto de la indemnización acordada, impugnada en esta instancia por los mismos perjudicados, que entendieron improcedente la reducción de la cantidad que habían solicitado, procede asimismo confirmar la tesis de su penúltimo considerando (que a estos efectos valorativos se acepta), entendiendo como daño indemnizable para los padres y la novia el producido por la muerte de la víctima, pues aun prescindiendo de toda estimación en orden a la valoración del dolor puramente moral, en cuanto a la prometida bastaría la invocación del artículo 44, párrafo 2.º, del Código Civil (no su aplicación pormenorizada, para la que faltan las pruebas pertinentes) para poner de relieve la existencia de una lesión patrimonial de un derecho causada por la muerte de la persona con quien iba a contraer matrimonio pocos días después; y respecto de los padres, es asimismo evidente que la falta de su hijo debe reputarse como lesión indemnizable en cuanto su presencia presenta, junto al aspecto puramente afectivo, otro que al producirse su privación se revela como daño a un derecho; y puesto que la*

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

sentencia recurrida hizo, por falta de pruebas, una apreciación global de dichos perjuicios, fundada la que se contiene en normas de general aplicación y en Jurisprudencia de este Tribunal (como la sentencia de esta Sala de 4 de noviembre de 1969, que aplicó procedimiento análogo), e incluso realizando empíricamente una especie de actualización de aquellos módulos, procede asimismo su confirmación por cuanto esa apreciación y proporcional reparto entre los padres y la novia no ha sido desvirtuada.» (*Sentencia de 12 de marzo de 1975, Sala 4.ª, Referencia 1798.*)

Jorge NONELL GALINDO

