

II. NOTAS

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: A) *Aplicación e interpretación.* B) *Publicación.* C) *Reglamento ejecutivo.*—II. ACTO ADMINISTRATIVO: A) *Naturaleza. El acuerdo municipal aprobando un documento sobre interpretación del régimen de planeamiento urbanístico posee la naturaleza de acto administrativo.* B) *Desviación de poder al condicionar las licencias de apertura con fines de naturaleza fiscal.* C) *Suspensión:* 1. *Suspensión de acto negativo.* 2. *Valoración del interés público. No procede la suspensión de una liquidación de cuotas de la Seguridad Social.* 3. *No procede la suspensión parcial que afecte exclusivamente a las condiciones impuestas por la licencia.*—III. CONTRATOS: *Es contrato administrativo la póliza de seguros suscrita entre una Mutualidad integrada en el Instituto Social de la Marina y un particular para cubrir los riesgos de la navegación marítima.*—IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA: A) *Necesidad de ocupación:* 1. *Derogación del artículo 22.3 de la L.E.F.* 2. *Interpretación del artículo 22.3 de la L.E.F. de conformidad con la Constitución.* B) *Expropiación singular. Rumasa.*—V. DOMINIO PÚBLICO: *No es obligatorio para los Ayuntamientos recibir el dominio de los caminos construidos por el IRYDA.*—VI. ADMINISTRACIÓN LOCAL: A) *Composición de las Comisiones municipales informativas.* B) *Suspensión de acuerdos:* 1. *El acuerdo municipal que exige el conocimiento de una lengua determinada para participar en una oposición supera los intereses exclusivamente locales.* 2. *El acuerdo municipal en materia de régimen estatutario de funcionarios locales no afecta a competencia estatal y no puede ser suspendido.* 3. *El acuerdo municipal en materia de régimen estatutario de funcionarios locales afecta a competencia estatal y puede ser suspendido.*—VII. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: IEAL. NATURALEZA JURÍDICA.—VIII: ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA: 1. *La resolución de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica de 30 de noviembre de 1978 supone una desconcentración, por lo que no deben aplicarse las reglas propias de la delegación.* 2. *La resolución de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica de 30 de noviembre de 1978 contiene una delegación, por lo que los acuerdos de los Colegios Oficiales deberán impugnarse teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 32 de la LRJ.*—IX. PARTICIPACIÓN: *No deben respetarse criterios de participación en la composición de las Comisiones informativas.*—X. BENEFICENCIA: *Fundaciones benéficas. Poderes de intervención administrativa.*—XI: ENERGÍA ELÉCTRICA: *Derechos de acometida. Recurso de revisión: evolución del criterio jurisprudencial y determinación de la jurisprudencia vigente.*—XII: FARMACIAS: *Responsabilidad del farmacéutico por la actuación de su auxiliar o empleado.*—XIII: LIBERTADES PÚBLICAS: A) *Principio de igualdad:* 1. *Incompatibilidades.* 2. *La valoración en unas oposiciones del conocimiento del euskera es discriminatorio.* B) *Derecho de asociación. Registro de Partidos Políticos.* C) *Acceso a las funciones públicas.* D) *Presunción de inocencia. La suspensión preventiva de empleo y sueldo acordada al iniciar un expediente disciplinario viola el artículo 24 de la Constitución.* C) *Derecho de huelga. Retención de haberes a los funcionarios.*—XIV: SANCIONES: *Suspensión preventiva de empleo y sueldo: violación del principio de presunción de inocencia.*—XV: URBANISMO: A) *Planes:* 1. *Naturaleza de las normas sobre distancias mínimas.* 2. *Suspensión del otorgamiento de licencias en virtud de sentencia firme.* 3. *Una vez transcurrido el plazo de dos años posterior a la suspensión automática de licencias por aprobación inicial de un Plan General, no cabe acordar una nueva suspensión para proceder al estudio de un PERI.* 4. *Sus-*

pensión judicial de la ejecutividad de los Planes. B) *Régimen del Suelo: Campamento de turismo en suelo no urbanizable*. C) *Licencias*: 1. No procede la suspensión de una condición contenida en una licencia. 2. El principio de autonomía local excluye la competencia del Gobernador Civil para suspender las licencias de urbanismo. 3. Ilegalidad del otorgamiento de licencias que supongan legalización a título de precario. D) *Declaración de ruina y de conjunto histórico-artístico*. XVI: RECURSOS ADMINISTRATIVOS: *Se entiende compatible con la doctrina del Tribunal Constitucional el mantenimiento de la regla «solve et repete»*.—XVII. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: A) *Carácter revisor. No debe dejarse para un segundo proceso lo que ya en el primero puede ser resuelto con plenitud de garantías, aunque ello suponga introducir hechos nuevos*. B) *Demanda. La caducidad del plazo opera por ministerio de la ley*. C) *Emplazamiento. Aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional*. D) *Sentencia. Concepto de sentencia firme a efectos de recurso de revisión*. E) *Procedimiento especial de la Ley 62/78. Suspensión de la ejecución del acto*.—XVII. RESPONSABILIDAD: A) *Funcionamiento normal de los servicios públicos. Muerte fortuita de un recluso en accidente laboral*. B) *Indemnización: criterios para su determinación*.

I. FUENTES

- A) *Aplicación e interpretación. El Tribunal Supremo aplica por analogía los principios informadores del Derecho laboral para enjuiciar la relación existente entre los Notarios y sus empleados y calificar la no admisión de éstos por el nuevo notario como un supuesto similar al despido improcedente.*

«Se enfrenta esta Sala, en el momento en que tiene que resolver definitivamente la presente contienda judicial, con las dificultades inherentes a una relación jurídica atípica (la relación del Notariado con sus empleados) que es la que ha dado origen a las presentes actuaciones, y a otras que le han precedido; atipicidad en la que algo tiene que ver la forma en que *la función notarial* está configurada y estructurada, puesto que, *por una parte, constituye un servicio público, de carácter impropio*, si empleamos la calificación de una vieja doctrina del Consejo de Estado del país galo, atendiendo a la posición *sui generis* del titular que presta el servicio, en una misión auxiliar de actuaciones privadas, principalmente, *mientras que, por otro lado, el Notariado, a pesar de las atribuciones públicas que en exclusiva es depositario* (entre otras, la de la fe pública extrajudicial), *goza de un status más afín al de las profesiones liberales que al del funcionariado propiamente dicho, que es, en definitiva, lo que más contribuye a marcar singularmente la situación de sus servidores (...)*.

Aparte de que, por lo dicho, quepa poner aquí en juego los principios básicos del derecho laboral, lo que es factible hacer, incluso en nuestra Jurisdicción, trayéndola como fuente de una cuestión prejudicial, al amparo de la habilitación concedida en el art. 4 de la repetida Ley de 27 de diciembre de 1956; aparte de esto, repetimos, cabe también, y esta es la conclusión a que llega la Sala, aplicar lisa y llanamente el Reglamento de Empleados de Notarías, aprobado por Decreto de 21 de agosto de 1956; norma, además, más acorde con el planteamiento de la demandante, al ver frustrados sus intentos de amparo de sus derechos ante los Tribunales de Trabajo, y tener que recurrir, al declararse éstos incompetentes, a la vía administrativa, que en sus dos fases —ante la Comisión auxiliar de la Mutualidad de Empleados de Notarías, del Colegio de Barcelona, y ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, del Ministerio de Justicia también le resultó adversa, aunque ahora por razones de fondo.

Pasando ya, después de establecer las anteriores premisas de carácter general, al problema concreto planteado en esta litis, convendrá empezar por puntualizar los datos más significativos del supuesto de hecho de que se trata, con las circunstancias que lo rodean, lo que pasamos a sintetizar en los siguientes apartados: 1.º la Señorita demandante C. A., empieza a trabajar en la Notaría de don Fausto N. A., en Barcelona, el año 1941; 2.º continúa trabajando con el sucesor de éste, don Joaquín A. M., a partir del año 1956, sin interrupción, pasando a ocupar la plaza de Oficial 2.º, al obtenerla por oposición, ganada el 12 de junio de 1972, y actuando con este Notario como secretaria profesional y particular suya; 3.º el demandado, Sr. H. T., toma posesión del Protocolo de los citados compañeros, al jubilarse el antecesor, el 4 de enero de 1977, negándose a admitir en su Notaría a la recurrente, como excepción a lo hecho con el resto del personal del Sr. A.; 4.º la actora ha podido aportar sendos certificados de buena conducta de los citados dos Notarios con los que ha trabajado desde el año 1941 al 1977, esto es, durante el dilatado período de treinta y seis años; 5.º el Sr. H. T., a la vez que no admite en su Notaría a la accionante, sí en cambio, emplea a dos señoritas, más jóvenes que ella, ajenas al personal de su antecesor (...).

Consciente esta Sala de que, como Tribunal de Justicia, y a pesar de su rango, sólo en una mínima parte puede contribuir a la construcción jurídica, a través de la decisión de un caso concreto, y, por tanto, plegándose a definiciones ya existentes, sobre la *naturaleza de la función notarial como propia de la que los administrativistas han calificado de «ejercicio privado de funciones públicas»* (S. 9 abril 1977), *«en el que los empleados no son funcionarios públicos»* (S. 4 abril 1979), pero, abundando en los razonamientos formulados en los primeros considerandos de nuestra fundamentación, y como deducción de los mismos, tenemos que con la sola aplicación del citado Reglamento de 21 de agosto de 1956, aunque el mismo no se vea desasistido de otras apoyaturas legales, como son los principios informantes del Derecho Laboral, e incluso de las reglas hermenéuticas del ya mencionado art. 3-1.º del Título Preliminar del Código Civil, se debe llegar en este caso a la estimación de la pretensión de la recurrente, por los motivos que a continuación se van a exponer.

El primero de ellos radica en el hecho de que aunque no se pueda hablar aquí de un despido nulo, o de un despido improcedente, sí que puede hablarse de una inadmisión indebida, de un rechazo a la permanencia de la actora en la Notaría, injustificado, puesto que: a) no ha existido la causa de disminución de trabajo a que se refiere el artículo 28.b) del citado Reglamento, pues no admite a la Srta. C., mientras que ingresan dos empleadas nuevas; b) por analogía, no se alegan los motivos que pueden justificar el despido, tipificados en el artículo 26 del propio Reglamento; c) admite a todo el personal de la Notaría del antecesor menos a la accionante, que por su edad y por los servicios prestados al Notario era de las más necesitadas de amparo; d) no tiene en cuenta la preferencia de los empleados cesantes frente a los extraños, conforme al orden preferencial establecido en el artículo 13, párrafo 2.º, y artículo 28, regla 4.ª, del tan repetido Reglamento.

En segundo lugar, aunque ciertamente una Notaría nada tiene que ver con el concepto de empresa, ya que la reconducción a lo laboral de la problemática de estos empleados se produce por otras motivaciones; sin embargo, totalmente al margen de lo empresarial, surge la situación incuestionable de la continuidad de la Notaría, a pesar del cambio de titulares, por la transmisión del fondo notarial, el Protocolo, punto de referencia de toda la actividad de esta función; continuidad que explica, al menos en parte, el que el Sr. T. utilizara los buenos oficios de los Oficiales retenidos, de su antecesor, para dirigirse a los antiguos o potenciales clientes; continuidad, además, y por lo que aquí interesa, que debe servir para la consecución del fin social tan importante en todos los sectores, la conservación del

puesto de trabajo, si no existen causas personales u objetivas que justifiquen lo contrario.

Como, a pesar de todo lo dicho, no se puede negar el carácter de los puestos de trabajo de estos empleados, que son, eminentemente, unos cargos de confianza, se debe cohonestar el pronunciamiento de la inadmisión indebida o injustificada, y, por lo tanto, la declaración de ser contraria a derecho, con la posibilidad de que el demandado Sr. T. insista en su conducta, lo que conllevará el deber de indemnizar a la no admitida, en la misma forma que corresponda por un despido improcedente; alternativa que en nada influye en la solución de tener que admitir, mejor dicho, estimar, el presente recurso de apelación, con la consiguiente revocación de la sentencia recurrida.

Una última puntualización es preciso hacer: la improcedencia de aplicar ahora una indemnización en la cuantía fijada en el Reglamento tantas veces citado, en nada reparadora del cese de la relación de empleo y más simbólica que otra cosa; lo que no está en contradicción con la cita de varios preceptos del mismo, en justificación del derecho a la continuidad en el puesto de trabajo de la accionante, pues, como se ha dejado expuesto en su momento, *la referencia al Reglamento es a los solos efectos de demostrar que, aun sólo con él, basta para pronunciarse sobre la ilicitud de la no admisión de la recurrente por el nuevo Notario, por las circunstancias de hecho concurrentes, lo que no es óbice para que ejerzan su gravitación los principios básicos del Derecho laboral, aquí aplicables, repetimos, como prejudicialidad de la cuestión debatida, sobre todo en el aspecto a que ahora nos referimos de las indemnizaciones procedentes.*

Ante la falta de concreción y de prueba en el proceso sobre este extremo último, su fijación se deja para el período de ejecución de sentencia, en el que, por un lado, habrá de fijarse el llamado salario de tramitación, y, en su caso, de no ser readmitida la recurrente, la indemnización que por tal evento le corresponda, de acuerdo con la legislación laboral aplicando los módulos establecidos para la categoría más afín a la suya.» (Sentencia 18 de abril 1984, Sala 4.ª, art. 2003.)

- B) *Publicación. La falta de publicación de una norma no impide la interposición del recurso, pero el Tribunal no puede entrar en su contenido, ya que ello supondría reconocer eficacia a la misma. En consecuencia el Tribunal ordena que se repongan las actuaciones al momento de la apreciación y se publique la norma.*

«Tampoco cabe acoger la alegación concerniente a la extemporaneidad del recurso jurisdiccional, que se tacha de prematuro con invocación de los artículos 82.f) y 58.3.b) de la Ley últimamente citada; porque el cómputo de plazo para interponerlo a partir de la publicación es sólo una garantía para el administrado que no impide que pueda deducirlo desde que la disposición se produjo y porque, en todo caso, según una doctrina jurisprudencial notoria por su reiteración, las declaraciones de inadmisibilidad han de hacerse con un criterio flexible que asegure y no dificulte el acierto de la decisión sobre el problema de fondo, de acuerdo con la orientación del preámbulo de la propia ley y con el designio de facilitar la efectiva tutela judicial y el control por los Tribunales de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actividad administrativa en cumplimiento de lo estatuido en los artículos 24 y 106 de la Constitución.

Es asimismo rechazable la argumentación, expuesta en forma de dilema, con la que se intenta demostrar la necesidad del recurso de reposición, por no hallarse comprendidos entre las excepciones del artículo 53 el supuesto de que se entendiera que la falta de publicación convertía la Orden en un mero acto administrativo de destinatario múltiple, ni el evento contrario

de que se mantuviera su calificación como disposición general puesto que *la exclusión de la regla común únicamente alcanza a la impugnación directa prevista en el artículo 39.1*, para la que, en sentir del Abogado del Estado, no estaría legitimado el Comité accionante aunque tenga el interés exigido en el artículo 28 de la repetida ley.

En efecto, descartada la idea de que la carencia de la debida publicación altere el carácter de la Orden tantas veces mencionada, sólo es preciso refutar la segunda proposición teniendo presentes las facultades representativas que a dicho comité le confiere el artículo 10 del Real Decreto de 21 de enero de 1981, en relación con el 80 del Real Decreto de 13 de junio de 1980 y el 63 y el 65 de la Ley de 10 de marzo del mismo año, y recordando la doctrina antes expuesta, con especial referencia a su concreta manifestación respecto a la legitimación corporativa, para la que es suficiente la titularidad de un interés directo que asiste al comité actor según la propia Administración.

Sin embargo, *no es factible examinar las infracciones del ordenamiento jurídico que se achacan a la disposición recurrida, porque esta indagación supone, para que tenga una efectiva trascendencia, la eficacia de la norma, de la que aquella sin duda carece con arreglo a los artículos 2.º del Código civil, 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 132 de la de Procedimiento Administrativo e incluso con el de igual número del Decreto de 2 de junio de 1966 dictado para la adaptación de esta ley a los Departamentos Militares, corroborados por el artículo 9.3 de la Constitución, puesto que su vigor depende, de manera absoluta, de su íntegra publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y no en otro periódico oficial —sentencias de 8 de octubre de 1962 y 27 de febrero de 1965—, y la orden impugnada se insertó en el «Diario Oficial de la Marina»; por lo que deben reponerse las actuaciones al momento inmediato al de la aprobación de la misma con el objeto de que se cumpla el indicado requisito, condición indispensable por su virtualidad.» (Sentencia 16 de junio 1984, Sala 4.ª, artículo 4375.)*

- C) *Reglamento. Reglamento ejecutivo: concepto restringido. Implica un desarrollo en virtud de remisión normativa legal pero en materia reservada a la Ley.*

«El Decreto impugnado trae causa del Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, por el que el Estado asume funciones atribuidas a la Seguridad Social, entre ellas el empleo, creando el Organismo Autónomo de carácter administrativo I.N.E.M., adscrito al Ministerio de Trabajo, y el problema se centra en si el Decreto 1762/1982 objeto de fiscalización es un Reglamento que al ser ejecutivo de dicho Decreto-ley precisaba del previo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (art. 22.3 de su Ley Orgánica, antes aludido), habiendo de advertirse que no es obstáculo para ello el que la norma de cobertura legal no revista el carácter de Ley formal, emanada de las Cámaras legislativas, sino de Decreto-ley, pues lo decisivo es que el Ejecutivo desarrolle o complemente normas con fuerza de Ley, y sería anómalo prescindir en este caso de la audiencia del Órgano consultivo, pues ello podría prestarse a regular por Decreto-ley determinadas materias para escapar en la ulterior regulación por el propio Gobierno de la garantía que supone la intervención del Consejo de Estado, e igualmente ha de precisarse que el Reglamento ejecutivo necesitado de dictamen puede ser tan sólo un parcial desarrollo de la norma legal, al desaparecer la exigencia de Reglamento General y las dudas que había suscitado su interpretación, exigiéndose también el requisito examinado en el caso, incluso, de las modificaciones efectuadas en el Reglamento ejecutivo, según expresamente dice el citado artículo 22 de la Ley Orgánica de 22 de abril de 1980.

por lo que, a la luz de estas premisas, habrá que abordar el indicado problema.

Con un sentido amplio, y si partimos del concepto de Reglamento ejecutivo que, a los efectos que nos ocupan, suministra la Moción del propio Consejo de Estado de 22 de mayo de 1969, recogida por la Sentencia de la Sala 4.ª de este Tribunal de 22 de abril de 1974, así como de la interpretación de un sector doctrinal que equipara los Reglamentos ejecutivos con las normas reglamentarias que desarrollan una remisión normativa contenida en leyes o normas con fuerza de ley, si aceptamos tal concepción amplia del Reglamento ejecutivo, que puede traducirse en aquella disposición general directa y concretamente ligada a una Ley de manera que ésta sea «completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento», en tal caso, ninguna duda cabría albergar sobre la naturaleza de Reglamento ejecutivo del Decreto objeto de impugnación, en cuanto el mismo viene a desarrollar, siquiera en aspectos parciales, el referido Decreto-ley 36/1978, según las remisiones normativas contenidas en éste, y concretamente en la Disposición adicional 1.ª, 4, que de una u otra forma encomienda al Gobierno las necesarias operaciones normativas —reglamentarias— para la integración en el Organismo Autónomo, de nueva creación del personal perteneciente al suprimido Servicio común de la Seguridad Social en materia de empleo, regularizando las Escalas del personal del Organismo Autónomo INEM; mas la Sala entiende que es criterio excesivamente amplio el que acaba de exponerse, acogiéndose, como punto de referencia más seguro, al concepto de Reglamento ejecutivo que implica un desarrollo en virtud de remisión normativa legal pero en materia reservada a Ley, para no extender excesivamente el ámbito de los Reglamentos de tal naturaleza, identificándolos con cualquier desarrollo normativo en materia escasamente relevante desde el punto de vista de la relación entre Ley y Reglamento.

Así las cosas, el impugnado Decreto, según sus propios antecedentes, responde a la previsión de la Disposición final 4.ª del aludido Decreto-ley 36/78 que, bajo la rúbrica «Control de Empleo», determina: «Se faculta al Gobierno para simplificar y racionalizar las escalas de funcionarios que se integren en el Instituto Nacional de Empleo...», así como también se hace uso mediante el mismo de la Disposición adicional 1.ª, apartado 4, en cuanto preveía que los funcionarios y empleados de los Servicios que se supriman (entre ellos, el Servicio de Empleo y Acción Formativa -S.E.A.F.) se integren en los Organismos de nueva creación en las condiciones que reglamentariamente se determinen; pues bien, al amparo de dicha cobertura legal, el Gobierno mediante el Decreto que nos ocupa efectúa creación de Escalas en el Organismo autónomo, y, lo que reviste mayor importancia, establece las funciones que ha de tener a su cargo, acogiendo no sólo las del Decreto-ley, sino, como pone de relieve la Memoria del combatido Decreto, las que vino a establecer con posterioridad la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980, de 8 de octubre, art. 43) al Estatuto de los Trabajadores, al llamado Acuerdo Nacional de Empleo (A.N.E.), de 9 de junio de 1981 y otras normas, así como igualmente se regulan los niveles de titulación requeridos para ingreso en cada escala y la integración en las nuevas del personal proveniente de las anteriores; y si atendemos a que la creación de Organismos Autónomos se halla reservada a la Ley, artículo 6.º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, y que por Ley han de regularse de manera específica las funciones que tales Organismos autónomos hayan de tener a su cargo así como su competencia, y las bases generales de su organización, artículo 6.º, 3.A) y C) de la citada Ley, hemos de concluir en la trascendencia de la norma reglamentaria aprobada y en el carácter ejecutivo de la misma en relación con la habilitación legal contenida en el tan repetido Decreto-ley.» (*Sentencia de 16 de junio de 1984, Sala 5.ª, art. 3909.*)

II. ACTO ADMINISTRATIVO

- A) *Naturaleza. El acuerdo municipal aprobando un documento sobre interpretación del régimen de planeamiento urbanístico es un acto administrativo, en tanto es una declaración de voluntad realizada por un ente de la Administración pública en ejercicio de una potestad administrativa.*

«Si la esencia del acto administrativo lo constituye ser una declaración de voluntad realizada por un ente de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa, esa condición no puede negarse al aquí impugnado, consistente en un acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Salamanca, en sesión celebrada el 27 junio 1980, aprobando íntegramente y haciendo suyo el dictamen de la Comisión Municipal de Urbanismo, sobre criterios interpretativos de la Ordenación urbanística en vigor en el Municipio, comprendidos en el documento redactado por los Servicios Municipales; y si además la simple lectura de su contenido, extenso y expresivo de soluciones concretas en puridad, disposiciones, respecto a materias específicas y sustanciales de dicho Régimen de Planeamiento, está poniendo de manifiesto que, contrariamente a la calificación y salvedades hechas en el mismo, realmente tiene el significado y alcance de normativa para el futuro, no sólo sobre la actuación a seguir por el propio Ayuntamiento y sus órganos y servicios internos o bajo su dependencia, sino que alcanza, afectando directamente a la actividad de los particulares administrados, interesados en la materia a que se refieren, predeterminando decisiones para posibles casos de conflicto, entre éstos y aquéllos, pues ello incluso se desprende del apartado 3.º, donde expresando su objetivo de evitar incertidumbre y dar seguridad al tráfico jurídico y a la actividad urbanística, y en la medida que «ello supone una mayor rigurosidad en la interpretación del Planeamiento en vigor y una mayor disciplina urbanística» se dispone dar la publicidad necesaria, aunque no en los periódicos oficiales (Boletines), y traslado directo y específico a determinadas entidades, entre ellas el Colegio de Arquitectos, Asociaciones Empresariales y de Vecinos y a los demás que pudieran tener interés en su conocimiento, con todas esas circunstancias, es claro que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 37 de la Ley de esta jurisdicción, el indicado acuerdo es susceptible del recurso contencioso-administrativo y, por lo tanto, no se da la causa de inadmisibilidad prevista en el apartado c) del artículo 82 de la misma Ley jurisdiccional, que por lo dicho resulta erróneamente declarada en el fallo apelado.» (Sentencia de 4 de junio de 1984, Sala 4.º, art. 3403.)

- B) *Desviación de poder. Constituye desviación de poder someter las licencias de apertura de establecimiento a condiciones que tienen por finalidad asegurar la liquidación de tasas por inspección de vehículos, ya que se trata de utilizar con fines fiscales potestades ajenas a las mismas.*

«En el acuerdo impugnado, de 11 julio 1980, el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana acordó lo siguiente: 1.º Conceder, con carácter provisional y supeditado al cumplimiento de los requisitos que en el presente acuerdo se imponen, la licencia de apertura solicitada por don Eugenio C. L., en nombre y representación de la Entidad "A., S.A.", para la apertura y puesta en funcionamiento de una oficina de alquiler de vehículos sin conductor, con emplazamiento en los locales 11 y 12 del C. C. El Veril, con estricta sujeción a cuanto viene establecido en los artículos 49 y siguientes

del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes en Automóviles Ligeros; 2.º A los efectos de proceder a la formalización de la correspondiente liquidación de tasas por inspección de vehículos para su posterior aprobación por esta Comisión Permanente, deberá remitir el interesado, y al cumplimiento de tal requisito queda condicionada la licencia, relación de vehículos con que inicialmente comenzará la actividad; 3.º El titular de la presente licencia queda obligado a comunicar dentro de los cinco días siguientes cualquier alta o baja que por cualquier circunstancia se produzca respecto de los vehículos declarados, indicando en todo caso para cada uno de ellos el número de matrícula y marca, en el bien entendido de que su incumplimiento llevará aparejada la cancelación automática de esta licencia provisional, que adquirirá carácter de definitiva en cuanto así lo acuerde esta Comisión Permanente, a la vista del incumplimiento de los condicionantes impuestos; 4.º Aprobar la liquidación por apertura de oficina de alquiler de vehículos sin conductor, por importe de 3.000 pesetas.

Es legalidad vigente en materia de otorgamiento de licencia para la apertura de los locales u oficinas de contratación de los servicios de alquiler de vehículos sin conductor, la contenida (como indica el ap. 1.º del acuerdo municipal) en el artículo 50, en relación con el 49 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, pero no del Reglamento aprobado por Decreto 763/79, de 16 marzo 1979, que sólo regula el servicio de transporte urbano de viajeros en automóviles ligeros de alquiler con conductor —art. 1.º del mismo—, sino del aprobado por Orden de 4 noviembre 1964, exceptuado de la derogación contenida en el Decreto 763/79, en lo referente a servicios de vehículos de alquiler sin conductor, por la disposición derogatoria segunda de este Decreto, y como es en esos artículos 49 y 50 en los únicos que se apoya el acuerdo impugnado para establecer las condiciones que se impugnan, la verificación de la legalidad de estas condiciones habrá de obtenerse contrastándolas con dicha normativa, a propósito de lo cual ha de significarse que *las únicas condiciones legales impuestas por dichos artículos en el otorgamiento de las licencias de apertura de locales u oficinas de contratación de los servicios de alquiler de vehículos sin conductor, son las que resultan implícitas en la redacción del artículo 50, y que se concretan en las que impongan las Ordenanzas o Reglamentos que estén dentro de la legalidad y las que se produzcan como consecuencia de la caducidad de las licencias que menciona el artículo*, establecida en contemplación al deber de acreditar los solicitantes, en el plazo de los treinta días siguientes al de la concesión de la licencia, que son contribuyentes a la Hacienda Pública en concepto de Impuesto Industrial (Licencia Fiscal) por el epígrafe correspondiente, y que son propietarios de un mínimo de cinco vehículos dedicados a este tipo de servicio, estando fuera de la previsión del condicionamiento, o caducidad, lo referente al requisito del precintado del cuentakilómetros y de la revisión periódica, que viene establecido en párrafo aparte, sea quien fuere la autoridad competente para realizar ese precintado o la inspección, por lo que es evidente que al condicionar el acuerdo recurrido el otorgamiento de la licencia, en el apartado 1.º, al cumplimiento del requisito de que el interesado remitiera una relación de los vehículos con que inicialmente habría de comenzar la actividad, para proceder a la formalización de la liquidación de tasas por inspección de vehículos para su aprobación por la Comisión, y en el apartado 2.º, a la obligación de comunicar dentro de los cinco días siguientes cualquier alta o baja que por cualquier circunstancia se produzca respecto de los vehículos declarados, indicando en todo caso para cada uno de ellos el número de matrícula y marca, y que su incumplimiento llevaría aparejada la cancelación automática de la licencia provisional, infringió dicho acuerdo la legalidad, y en tal sentido ha de ser anulado el citado condicionamiento al no surgir éste de ninguna disposición de carácter general previamente establecida, ni de las normas reguladoras contenidas en los artículos, citados por el acuerdo municipal, que a la licencia otorgada le son

aplicables, y por implicar además el condicionamiento 2.º una manifiesta desviación de poder, utilizándose la facultad de otorgamiento de licencias para fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico, cual el aseguramiento de la liquidación de tasas por inspección de vehículos.

Por cuanto se ha expuesto, procede también reconocer el derecho que asiste al actor a que la licencia otorgada se estime definitiva por el solo acreditamiento ante el Ayuntamiento de los requisitos relativos a la Licencia Fiscal y de ser propietario de cinco vehículos dedicados al servicio de alquiler sin conductor, que se menciona en los anteriores considerandos.

Considerandos del Tribunal Supremo: La fundamentación jurídica en que la sentencia apelada apoya su declaración de ilegalidad de las condiciones de licencia recurridas permanece íntegramente inalterable ante las alegaciones del Ayuntamiento apelante en cuanto que éste se limita, en primer término, a defender una competencia municipal para condicionar licencias de apertura de establecimientos mercantiles e industriales que la sentencia no sólo reconoce de manera bien explícita, sino que utiliza como presupuesto inicial de toda su argumentación posterior, y, en segundo término, a formular la afirmación pura y simple, sin razonamiento justificativo, de que las referidas condiciones vienen amparadas en el Reglamento de 4 noviembre 1964, siendo que la sentencia expone con total claridad y rigor lógico que la imposición de las mismas exceden de la cobertura del artículo 50 de dicho Reglamento, cuyo contenido confronta con el de esas condiciones, sin que encuentren fundamento normativo en ningún otro precepto vigente, destacando además la *desviación de poder en que inciden al haber sido acordadas con fines fiscales que son ajenos a los que corresponden a una licencia de apertura a un establecimiento comercial.*» (Sentencia de 24 de mayo de 1984, Sala 4.ª, art. 3149.)

C) Suspensión.

1. *En contra de la postura mantenida normalmente por el Tribunal Supremo, se concede la suspensión de la ejecutividad de un acto denegatorio de una autorización, con lo que el recurrente queda habilitado para ejercer la actividad para la que era precisa la autorización.*

La omisión por la parte recurrente de las alegaciones prescritas en el artículo 100.5 de la Ley Jurisdiccional no impide, en este caso, el conocimiento de las razones en las que la recurrente funda la alzada, por cuanto fueron expuestas ante el Tribunal inferior al interponer el recurso y de ellas se infiere, en relación con el alcance de la resolución administrativa impugnada, la procedencia de la excepcional medida pretendida, puesto que la denegación de la autorización definitiva, regulada en el artículo 18 del Reglamento del Juego del Bingo aprobado por la Orden de 9 de enero de 1979, excluye la posibilidad de que la actora pueda cumplir el único fin con que se constituyó, como empresa gestora, de acuerdo con el artículo 62.c) del propio Reglamento y, aparte del perjuicio consiguiente al desembolso de capital y a la prestación de la fianza —arts. 62.d) y 13.2—, la difícil determinación de los contingentes ganancias que podría haber obtenido justifica el éxito de la pretensión ejercitada al amparo del artículo 122.2 de la Ley precitada.» (Auto de 12 de marzo de 1984, art. 2506.)

2. *Debe valorarse, para resolver sobre la suspensión, el grado con que el interés público exija la ejecución. No procede la suspensión de una liquidación de cuotas a la Seguridad Social, puesto que el interés público en juego es trascendental, al afectar a la financiación del sistema entero de la Seguridad Social.*

«La parte apelante se limita a insistir en esta segunda instancia sobre los graves perjuicios de la inmediata ejecución del acto liquidatorio de cuotas debidas a la Seguridad Social impugnado en la pieza principal del recurso contencioso-administrativo, perjuicio que sólo concreta al respecto con el simple aserto de que dada la alta cuantía de la liquidación quedaría paralizada su empresa con el consiguiente embargo, única prueba ésta que en el ámbito de las presunciones de hecho se ofrecen en orden a grave dificultad de reparar los perjuicios que se seguirían de no acordarse la suspensión de los efectos ejecutivos del acto objeto del recurso; pero tal argumentación no tiene en cuenta el espíritu y finalidad (art. 3.º del C. Civ.) que informan la medida de suspensión prevista en el artículo 122.2 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo y que *a virtud de auténtica interpretación contenida en el apartado 6) de la Sección V de su Exposición de Motivos, deben centrarse en el grado con que el predominio de interés público exija la ejecución, primacía evidente para la materia aquí tratada al hallarse en juego interés público tan trascendental como lo es el concerniente a la financiación del sistema entero de la Seguridad Social*; lo que unido a la manifiesta solvencia del Estado para indemnizar a la recurrente, incluso de los perjuicios derivados de la paralización de su empresa, hace patente la ineficacia de los motivos de apelación, con la consiguiente necesidad de confirmar en todas sus partes el Auto aquí impugnado.» (Auto de 23 de mayo de 1984, Sala 4.ª, art. 3.129.)

3. *Suspensión. No procede la suspensión parcial del acuerdo que otorga una licencia supeditada en su eficacia al cumplimiento de condiciones previas, cuando la suspensión se solicita sólo respecto de las condiciones fijadas, ya que ello significa pretender otorgar eficacia inmediata a un acto que, en su sustantividad, es denegatorio y, por tanto, insusceptible de suspensión.*

«De la extensa y pormenorizada narración de antecedentes hecha por el recurrente en su escrito de alegaciones resulta claramente que el acto administrativo impugnado en este recurso jurisdiccional en tramitación contiene esencialmente, conforme al tenor del punto o apartado 3.º de dicho acuerdo municipal, la concesión de la licencia solicitada por el interesado, bien que condicionada en su efectividad al cumplimiento previo de determinadas exigencias, lo que, en puridad, y toda vez que la esencia de la autorización administrativa radica en la posibilidad de la actividad del administrado, vale tanto como si se hubiera denegado la licencia instada por el interesado por no concurrir las circunstancias requeridas al efecto y en tanto no se dieran las condiciones mismas, a cuyo cumplimiento previo se ha supeditado el inicio de las obras objeto de la autorización municipal.

En esta situación no es dudoso que *la petición del recurrente —encaminada a la suspensión del acto impugnado en cuanto concierne a las condiciones previas a cuyo cumplimiento se demora la eficacia de la licencia concedida— implica en realidad la inmediata efectividad de la autorización administrativa sin traba ni condicionamiento alguno, esto es, el alzamiento, aunque fuere temporal, de aquellos requisitos previos a cuya concurrencia se supeditó por la Administración la eficacia habilitante de la licencia otor-*

gada, y, consecuentemente, la habilitación al administrado para la iniciación de su actividad constructura sin ningún obstáculo, lo que, en buena lógica, no parece ortodoxo en razón a que, por una parte, dicha suspensión, más que tal, constituye propiamente una verdadera modificación del acto impugnado que se alcanzaría, a despecho del carácter unitario del acto de concesión de la licencia y de la innegable complementariedad de sus diversas partes integrantes, mediante ese hábil pero artificioso expediente de escindir su contenido para aprovechar lo conveniente y repudiar lo demás no deseado, y porque, de otro lado, con tal petición se está intentando obtener aquí más aún de lo que, según manifiesta el recurrente en su escrito, ha venido gestionando ante la Corporación Municipal en relación con la simultaneidad entre la iniciación de las obras y el cumplimiento del condicionado, pues bien claro está que el otorgamiento de la suspensión ahora solicitada daría lugar a la posibilidad de comenzar la construcción sin ni siquiera deber atender simultáneamente al cumplimiento de las condiciones fijadas por la Administración.

Por lo demás, y según se ha dicho antes, la realidad es que *el acto impugnado, y aun cuando literalmente haya recibido una forma de expresión aparentemente positiva, tiene sustancialmente un contenido negativo que, so pena de su esencial mutación, lo hace insusceptible de suspensión, ya que de darse lugar a ésta se estaría transformando una denegación de licencia por no concurrir aquellas circunstancias a que respecta las condiciones de previo cumplimiento establecidas por la Administración, en una concesión de la autorización administrativa solicitada al margen y con abstracción de los requisitos exigidos por el Municipio como presupuesto de su otorgamiento.*

Asimismo obsta a la suspensión de la ejecución del acto impugnado según se insta por el recurrente —y antes que el motivo aducido en el Auto apelado con referencia a la mayor o menor dificultad de la reparación de las consecuencias lesivas que pudieren derivar de dicha ejecución— el dato, expresamente consagrado en la Exposición de Motivos como criterio rector de la decisión al respecto, de la medida en que el interés público exija la ejecución, que en el caso presente aparece con la suficiente relevancia para denegar una suspensión al amparo de la cual se procedería a realizar un importante volumen de obras en, cuando menos por ahora, discutibles condiciones urbanísticas, sin el previo cumplimiento de las exigencias de esta índole fijadas por la Administración en presumible tutela del interés público y con el consiguiente riesgo, al menos potencial hoy por hoy, de un no deseable desorden urbanístico en pugna con el Ordenamiento vigente.» (Auto de 28 de mayo de 1984, Sala 4.ª, Ar. 3138.)

III. CONTRATOS

Naturaleza. La póliza de seguro suscrita entre una Mutualidad integrada en el Instituto Social de la Marina y un particular para cubrir los riesgos de la navegación marítima, es un contrato administrativo, tanto por la naturaleza oficial de la Entidad Aseguradora, como por la finalidad pública que se persigue con el aseguramiento estatalizado y obligatorio de unos riesgos que afectan a un sector necesitado de especial protección.

«El examen de las varias disposiciones que han venido regulando la naturaleza y el régimen jurídico de la Mutua Nacional de Previsión de Riesgo Marítimo a partir de la Ley de 18 octubre 1941 (Orden Ministerial de 16 enero 1960) y Ley 116/69, de 30 de diciembre (sección 1.ª, capítulo 117, etc.), y Decretos 1867/70 y 2864/74, de 30 de agosto, y Real Decreto 1414/81, artículo 5.º, evidencian que nos encontramos ante una Entidad oficial de previsión

social integrada en el Instituto Social de la Marina y que aunque con personalidad propia cumple o asume —entre otros fines públicos, como mutual— aseguradora la cobertura de los daños ocasionados por los riesgos de navegación de las embarcaciones inscritas en el registro especial, cuya razón de existencia responde a facilitar el seguro de las pequeñas embarcaciones, impedir que las siniestradas sean reparadas indebidamente, sustituirlas por otras, remediar el desempleo de los tripulantes y la baja en la obtención de la riqueza pesquera, etc.; en definitiva, la Mutua atiende funciones típicas del Instituto Social de la Marina (art. 7.º de los Estatutos), y siendo la póliza de seguro suscrita con los mutualistas la forma normal de cubrir los riesgos de navegación de las embarcaciones (exigencia obligatoria), cuyo contenido (derechos y obligaciones), procedimiento, acciones y recursos (capítulos II y III de los Estatutos), así como la extensión y efectos del seguro especial son objetos de regulación completa en los Estatutos de la Mutua, tal como preceptúa el artículo 1.º, siendo supletorio el Código de Comercio, en tanto no se oponga a los principios que caracterizan la Mutualidad (ausencia de ánimo de lucro y cumplimiento de fines sociales o públicos) y los riesgos que asume, tan en así que las condiciones generales del seguro recogidas en la póliza son transcripción de los artículos de los Estatutos (v. gr., arts. 11 a 52, 77 a 81: respecto de los mutualistas, póliza, prima, riesgo, procedimiento, abandono, acciones, etc.) y por ello puede afirmarse que tanto la organización, como la actividad y funcionamiento de la Mutua Nacional de Previsión de Riesgo Marítimo, como en sus relaciones con los mutualistas, formalización de pólizas de seguro, cumplimientos y efectos, etcétera, se regulan por una disposición que es el Estatuto de la Mutua como norma o disposición de Derecho Administrativo, en cuanto norma la actividad administrativa de una entidad de previsión social encuadrada en un Instituto que forma parte de la Administración Institucional del Estado.

El contrato o póliza de seguro para cubrir riesgos de la navegación marítima (de pequeñas embarcaciones de carácter obligatorio y con el alcance a que se ha hecho referencia) de embarcaciones inscritas en este régimen especial no puede atribuirse, como hace el Tribunal, "a quo" el carácter de contrato sometido al derecho privado, puesto que además del carácter de órgano u entidad oficial del asegurador —Mutualidad— y de la dudosa calificación de comerciante atribuible al tomador, es lo cierto que el contrato por su objeto y finalidad tiende a cumplir una finalidad pública de aseguramiento de unos riesgos (de navegación marítima), que por afectar a un determinado sector necesitado de especial protección se crea o establece un sistema público (estatalizado y obligatorio, etc.) de seguro de amplia cobertura que sin duda es encajable, de alguna manera, entre los afectantes a un servicio público en sentido amplio, como referido a los intereses públicos o comunes —SS. de 21 febrero 1979, 12 noviembre 1980, 17 noviembre 1978 y 30 abril 1979, etc.—; aparte de que también en este supuesto existen o se dan características intrínsecas en el contrato que hacen precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del negocio, bastando esta nota para atribuirle carácter administrativo —art. 4.2 de la Ley de Contratos, art. 7.1.b) y c) del Reglamento— y como tal residenciable ante esta Jurisdicción por aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.1, en relación con el artículo 1 de la Ley Jurisdiccional. Finalmente, razones de economía procesal, respondiendo a la necesidad de ofrecer una pronta tutela jurisdiccional, abonan la conclusión establecida.» (Sentencia de 8 de mayo de 1984, Sala 4.ª, Ar. 2633.)

IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA

A) *Necesidad de ocupación.*

1. *Impugnabilidad en vía contencioso-administrativa como acto separado y sin limitación de motivos. Derogación del art. 22,3 de la LEF por el art. 24 de la Constitución.*

«El Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 noviembre 1979 que dispuso la expropiación y urgente ocupación de parcelas y pertenencias mineras es recurrible en sí mismo y sin necesidad de agotar todo el expediente expropiatorio, por lo que el motivo de inadmisibilidad que invocan tanto la representación de la Administración como la del demandado no puede ser acogido, y ello en aplicación de la doctrina contenida en la S. del T. Const. de 16 mayo 1983 y Auto del mismo Tribunal de 22 octubre 1980, de acuerdo con la que debe tenerse por derogado el artículo 40.g) de la Ley de esta Jurisdicción, al oponerse al artículo 24 de la Constitución Española, de cuya aplicación directa e inmediata no se tiene duda, con la obligada consecuencia de la inaplicación del sistema de no sujeción a revisión jurisdiccional que regulan los artículos 22.3 de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con el artículo 126 de la misma, como, entre otras, lo declaró la S. de esta Sala de 25 octubre 1982 (R. 6036), por lo que debe entenderse que actos como el que en este proceso se impugnan, aunque estén insertos en un solo procedimiento administrativo, por su significada trascendencia y autonomía, están sujetos a revisión jurisdiccional como acto separado, y sin limitación de motivos de impugnación; y tampoco debe apreciarse extemporaneidad en la interposición del recurso de reposición que la Abogacía del Estado invoca para fundar en ello motivo de inadmisibilidad del recurso en base a la firmeza del acto recurrido, pues consta de modo indubitario que notificado el acto originario en 12 enero 1980, el recurso de reposición fue interpuesto en 8 febrero siguiente, por lo que no se acoge el motivo que se propone.» (Sentencia de 6 de junio de 1984, Sala 5.ª, Ar. 3555.)

2. *La declaración de urgente ocupación acordada por el Consejo de Ministros es recurrible en vía contencioso-administrativa, a pesar de lo dispuesto en contra por los artículos 22 y 126 de la LEF, ya que ésta debe ser interpretada de conformidad con la Constitución, que consagra el derecho a la tutela judicial y el total control de la legalidad de la actuación administrativa.*

«Ante el recurso jurisdiccional deducido por D. Bartolomé T. G., en relación con los acuerdos del Consejo de Ministros de 27 febrero 1981 que concedió a D. José E. de los R. el derecho a la ocupación por el procedimiento de urgencia de 115.000 metros cuadrados en finca de la propiedad del recurrente, necesaria para la continuidad de la explotación minera «Isabelita», núm. 1121, siguiendo los trámites del artículo 52 de la L. Ex. For., y del acuerdo del mismo Consejo de Ministros de 27 noviembre de igual año que declaró la inadmisibilidad del recurso de reposición previo al contencioso-administrativo, se opone por la defensa de la Administración demandada la inadmisión del recurso por ser tales acuerdos declarativos de la ocupación urgente, irrecurribles como consecuencia del sistema establecido en la L. Ex. For. en sus artículos 22 y 126; mas estos preceptos han de ser interpretados de conformidad con la Constitución, que en su artículo 24.1 establece el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses

legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión, y el 106 el control de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican; por lo que esa actuación administrativa en cuanto impone a los administrados una privación de sus derechos, al incluir sus bienes en un expediente de expropiación, puede ser recurrida ante el Tribunal competente, en cuanto sea el fundamento del recurso, la acomodación de las resoluciones al ordenamiento jurídico, como ocurre en el presente caso, pues se trata de resolver si esa actuación administrativa que lleva a la expropiación de terrenos por el procedimiento de urgencia se ha efectuado conforme a las normas legales y de acuerdo con el fin que con tal decisión se trata de alcanzar; por lo que ha de ser rechazada esta alegación de inadmisibilidad y entrar a resolver el fondo de la cuestión planteada.» (*Sentencia de 4 de abril de 1984, Sala 5.ª, Ar. 2197.*)

B) *Expropiación singular. RUMASA.*

«En la demanda se da por supuesto que el artículo 5.º de la Ley 7/1983 viola el artículo 14 de la Constitución por denegar el derecho de reversión y estima la parte demandante que, como el precepto legal citado es aplicable al caso contravertido, debe promoverse cuestión de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, en concordancia con el artículo 163 de la Constitución; pero el derecho de reversión invocado en la demanda, regulado por el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, deriva de que no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación; y la expropiación aquí enjuiciada, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/1983, de 2 de diciembre, es, según su Fundamento 9.º, un caso singular que no responde a esquemas generales, pues el supuesto no es el de una expropiación privativa de bienes con destino posterior a un fin al que se afectan esos bienes, ni tampoco una operación destinada a reservar al sector público recursos o servicios, ni es tampoco una operación con motivación y justificación sancionadora; se trata, sigue diciendo la Sentencia expresada en su Fundamento 10, de una actuación expropiatoria que, recayendo en definitiva sobre empresas diversas, pasan a titularidad pública, con la previsión además de su posible reprivatización, actuando mientras tanto la Administración como empresaria, dentro del marco de la economía de mercado; lo que lleva a estimar que la reprivatización autorizada mediante el acto administrativo recurrido está integrada en la finalidad intrínseca de la expropiación, según concreta expresamente el referido artículo 5 de la Ley 7/1983; por lo que realizar esa reprivatización no supone que la expropiación quede sin fundamento o se altere su finalidad, sino que, por el contrario, complementa el proceso expropiatorio previsto, y el cumplimiento de esa finalidad expropiatoria no puede determinar el nacimiento del derecho de reversión, derivado de supuesto contrario, por lo que ni el acto administrativo recurrido ni la ejecución del mismo origina el nacimiento de ningún derecho de reversión, y el fallo que ha de dictarse en este procedimiento no está mediatizado por la denegación del derecho de reversión que el artículo 5 de la Ley 7/1983 hace y, por consecuencia, no procede aplicar, a este efecto, lo previsto en el artículo 163 de la Constitución y preceptos concordantes.» (*Sentencia de 17 de julio de 1984, Sala 3.ª, Ar. 4254.*)

V. DOMINIO PÚBLICO

No es obligatorio para los Ayuntamientos recibir el dominio de los caminos construidos por el IRYDA, ya que la normativa sectorial de reforma agraria parece condicionar tal obligación a la disposición de los medios económicos y la legislación general de régimen local establece que toda transferencia del Estado hacia las Corporaciones locales deberá hacerse por Ley y con la correspondiente dotación financiera.

«Planteada la cuestión de si es obligatorio para los Ayuntamientos recibir del IRYDA la propiedad de los caminos construidos por el citado Instituto, el problema se centra en que conforme al artículo 78 de la L. de su regulación publicada por D. de 12 enero 1973, sólo puede recurrirse contra la transmisión por las personas que deben hacerse cargo de ellos en los casos en que las obras no se ajustan al proyecto y en el de que no se entreguen a quien corresponda, cuya norma se complementa con el artículo 81 del mismo texto, donde en su número 2.º se impone que los caminos secundarios se "entregarán" a las Hermandades de Labradores y Ganaderos, mientras que en el número 1.º tan sólo dispone que las Diputaciones, los Ayuntamientos y las Entidades locales menores "a quienes hayan de entregarse" la propiedad de algún camino principal se complementarán a consignar en sus presupuestos los recursos para la conservación de aquéllos.

Que trasladada la anterior regulación al caso controvertido, *de un lado aparece claro que el artículo 81.1 no impone, sin más, la imperiosidad de la transferencia del dominio a las Corporaciones Locales, sino que su tenor literal impone un condicionamiento para el supuesto de la transferencia, el de consignar recursos presupuestarios para la conservación de tales caminos; pero es que de otro lado la posibilidad jurídica de una interpretación extensiva hacia la necesidad obligada de recibir el dominio, choca con la normativa local contenida en el artículo 9 de la Ley de Régimen Local —«sólo por medio de una Ley se podrán establecer servicios que representen cargas económicas para los municipios o que determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración General del Estado»—, que se completa con el artículo 179 del Reglamento de las Haciendas Locales, que declara "no se podrán establecer servicios ni autorizar gastos que representen cargas económicas para los municipios o determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración General del Estado"; pero es que además infringe el órgano el artículo 23 de la Ley 48/66, de 23 julio, sobre modificación parcial del Régimen Local, pues dispuso que para la efectividad de lo ordenado en la Base 1.ª de la Ley de 17 julio 1945 sobre relevo de las obligaciones que tengan por objeto costear, subvencionar o realizar servicios de la Administración General del Estado que puedan pesar entonces todavía sobre las Corporaciones Locales, se procederá a desgravar dichas corporaciones de aquellas atenciones desde el 1.º enero 1968, y por si fuera poco el artículo 135 del Real Decreto 3046/77, de 6 octubre, señala que la Administración del Estado podrá transferir a las Entidades Locales la titularidad de funciones que, siendo de la competencia estatal a nivel local pueden asumir las respectivas entidades; pero tal transferencia habrá de hacerse por Ley, la que regulará al propio tiempo la dotación financiera pertinente, que en el caso enjuiciado no se ha hecho, y es aquí donde el punto de conflictividad, ya que el Ayuntamiento recurrente carece de recursos para consignarlos en su Presupuesto; de aquí que el artículo 138, consciente del problema, queda a salvo los auxilios «voluntariamente aceptados», que es la situación contraria a la presentada, ya que la Corporación ni los ha aceptado voluntariamente ni los quiere asumir obligatoriamente.*

Planteado así el conflicto, la Sala estima ser procedente la contemplación globalizadora y armonizada del ordenamiento jurídico, de tal modo que no es congruente con su propia concepción el atender un problema con normas desconectadas de inexcusables incidencias en otros sectores, circunstancia que concurre en el presente caso, ya que las Resoluciones administrativas de origen y en la alzada han contemplado solamente su normativa sectorial —sin duda válida—, pero propugnando una interpretación extensiva del número 1 del artículo 81 de su Ley reguladora en cuanto entiende ser obligatoria —que la Ley no dice— la recepción del dominio de los caminos principales, ámbito que es precisamente donde choca con la normativa local cuya incompatibilidad con aquella interpretación hace que proceda la estimación del recurso en aras del principio de "certeza" y su complementario de "seguridad jurídica".

Las alegaciones de la parte apelante carecen de virtualidad suficiente para contrarrestar los fundados razonamientos de la sentencia apelada, por cuanto resulta obvio que la transferencia de la titularidad dominical de los caminos cuestionados lleva consigo la inseparable carga económica de su conservación, que no puede ser impuesta con carácter imperativo a la Corporación municipal interesada, máxime dándose el caso, que acreditan las actuaciones, de que pretendían entregarse en un lamentable estado de mantenimiento.» (*Sentencia de 8 de febrero de 1984, Sala 4.ª, Ar. 2438.*)

VI. ADMINISTRACIÓN LOCAL

- A) *Comisiones informativas. La composición de estas Comisiones no debe respetar imperativamente un criterio de participación y proporcionalidad. El acuerdo sobre su composición se adoptará por mayoría de votos.*

«La Administración apela contra la Sentencia dictada por la Sala de 1.ª Instancia que anula el acuerdo municipal recurrido y ordena se proceda a nueva convocatoria del Pleno para que se designen las Comisiones Informativas conforme a los criterios de participación y proporcionalidad, sentencia que tiene en cuenta los siguientes fundamentos: a) el artículo 91 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales según el que, a propuesta del Alcalde, dichas Corporaciones establecerán el número y denominación de las Comisiones, adscribiendo a ellas los Concejales que las forman procurando que todos ellos participen, alcanzando esta participación especial relieve en un régimen democrático, pues las facultades del Alcalde están limitadas por el respeto a la regla de proporcionalidad; b) la limitación o reducción del derecho a ser integrado en los diversos órganos colegiados supone una transgresión del derecho de participación en condiciones de igualdad en las funciones y cargos públicos que reconoce el artículo 23.2 de la Constitución Española, pues esta norma no limita su protección a los cargos derivados de elección por consulta del Cuerpo electoral, sino que alcanza también a los cargos que integran un cuerpo representativo, como en un caso similar reconoció la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 septiembre 1983.

Al plantearse por los demandantes apelados la lesión de su derecho fundamental garantizado por el artículo 23 de la Constitución Española de participar en los cargos públicos, en relación con el acuerdo municipal impugnado por no haberles incluido en la designación de concejales adscritos a las Comisiones informativas, es preciso señalar que la norma constitucional en que pretenden amparar su derecho fundamental invocado, alude a la participación ciudadana en los asuntos públicos, directamente o a través

del sufragio universal mediante la elección libre de representantes, cuestión diversa a la que se plantea en el recurso jurisdiccional que tampoco puede invocar en su apoyo el número 2.º del mismo precepto, pues el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos está subordinado a los requisitos que señalan las leyes y en el caso presente la designación de las Comisiones Municipales se rige por las normas de los acuerdos municipales que según el artículo 302 de la Ley de Régimen Local de 24 junio 1955 se adoptan por mayoría de votos, por lo que no puede afirmarse existiese infracción constitucional de derechos fundamentales, sin que la participación que según el artículo 91 del Reglamento de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales que se cita en apoyo del criterio de participación proporcional pueda determinar, dado su rango, argumento en favor de lesión de derechos fundamentales.» (*Sentencia de 14 de junio de 1984, Sala 3.ª, Ar. 3204.*)

B) *Suspensión de acuerdos.*

1. *El acuerdo municipal que contiene una exigencia relativa al conocimiento de una lengua determinada para participar en una oposición no concierne exclusivamente a los intereses locales, por lo que puede ser suspendido por el Gobernador Civil. Además, el Tribunal confirma la suspensión al existir una infracción manifiesta de las leyes, ya que el acuerdo municipal vulnera el principio constitucional de igualdad e infringe el de reserva de Ley que afecta a esta materia.*

«Aunque el tema planteado en el presente recurso —validez o nulidad de acuerdo municipal que exige, como requisito imprescindible para el acceso a determinadas funciones públicas, el conocimiento de euskera—, ha sido ya abordado y resuelto en anteriores sentencias de esta Sala en sentido declarativo de la nulidad, conviene, ante la profusión de alegaciones formuladas por el Ayuntamiento del que procede dicho acto, una reflexión más detenida de la cuestión propuesta.

Son dos los problemas fundamentales que suscita el tema litigioso. Primero si los Gobernadores Civiles, y concretamente el Gobernador Civil de Navarra, tiene potestad para suspender, con base en el artículo 365 en relación con el artículo 362.1.4.º de la Ley de Régimen Local, los acuerdos de las Corporaciones Locales de la provincia cuando estime que esos acuerdos constituyen infracción manifiesta de las leyes. Segundo, si supuesta la existencia de tal potestad, puede predicarse del acuerdo del Ayuntamiento de Lesaca, cuya suspensión da origen al presente recurso, que efectivamente constituye una infracción manifiesta de las Leyes.

Que según el artículo 362.1.4.º de la Ley de Régimen Local los presidentes de las Corporaciones Locales deberán suspender la ejecución de los acuerdos de las mismas, entre otros casos, cuando constituyan infracción manifiesta de las Leyes. A su vez, el artículo 365 del mismo Texto Legal establece que los Gobernadores Civiles deberán acordar la suspensión de dichos acuerdos si los Presidentes de las Corporaciones no hubiesen hecho uso de tal facultad. El juego combinado de ambos preceptos pone claramente de manifiesto que el *Ordenamiento Jurídico atribuye a los Gobernadores Civiles la potestad de suspensión de ejecución de acuerdos municipales, siempre que concurren los presupuestos que configuran el válido ejercicio de aquélla, es decir, infracción manifiesta de las Leyes por el acuerdo, no uso de la potestad por el Presidente de la Corporación, y actuación dentro de los marcos temporales fijados por el artículo 365 de la Ley de Régimen Local y 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, esto es, acuerdo de suspensión dentro de los cinco días siguientes a la comunicación del

acuerdo que se va a suspender, y traslado de dicho acuerdo de suspensión a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial competente dentro de un plazo de tres días.

Que el Ayuntamiento plantea el sugestivo e interesante tema de la subsistencia e incompatibilidad de los artículos citados de la Ley de Régimen Local con la Constitución, estimando que la potestad de fiscalización que entrañan aquéllos en favor del Gobernador Civil, resulta contraria a la autonomía municipal reconocida y declarada en los artículos 137 y 140 de la Constitución. Tema sobre el que ya ha tenido ocasión de pronunciarse el *Tribunal Constitucional*, y cuya doctrina, en cuanto emana del intérprete supremo de la Constitución —art. 1 de la Ley Orgánica de 3 octubre 1979—, y al tener sus sentencias valor de cosa juzgada, vincula a todos los Poderes Públicos —art. 38 de la Ley Orgánica en relación con el 164 de la Constitución—, por lo cual es preciso partir de dicha doctrina contenida en la Sentencia de 2 febrero 1981, que decidió recurso de inconstitucionalidad promovido contra determinados artículos de la Ley de Régimen Local, y en la de 29 abril 1981, pronunciada en cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla, en relación precisamente con los artículos 362.1.4.º y 365 de la Ley de Régimen Local.

La doctrina del Tribunal Constitucional, expuesta en la anterior sentencia interpretativa, hace precisa, en definitiva, la reconducción del tema hacia la determinación de si en el caso ahora enjuiciado, el acuerdo suspendido nace relación exclusiva a la gestión de solos intereses municipales, o por el contrario afecta a la competencia del Estado o excede de los límites de la competencia municipal por incidir sobre intereses extramunicipales.

Una primera aproximación al tema podía ofrecer la impresión de que un acuerdo de una Corporación Municipal por el que se aprueba la convocatoria para la provisión de una plaza de auxiliar administrativo del Ayuntamiento es asunto de la exclusiva incumbencia municipal, pues sólo atañe a la gestión de intereses locales; sin embargo, al mirar su contenido se desvanece esa impresión inicial y aparecen intereses extramunicipales afectados por el acuerdo. En efecto, la exigencia de conocimiento de euskera como requisito para tomar parte en la oposición convocada está haciendo referencia a ámbitos competenciales supramunicipales, como lo pone de manifiesto la simple constatación de que es la Constitución misma, en el artículo 3, la que formula expresas declaraciones respecto de las lenguas españolas y de la riqueza de las diversas modalidades lingüísticas de España como patrimonio cultural objeto de especial respeto y protección. *Es claro que la ordenación normativa del uso del castellano y de las demás lenguas españolas no será nunca asunto que concierna exclusivamente a los intereses municipales. Y por ello, un acuerdo municipal que contiene una exigencia relativa al conocimiento de una lengua determinada rebasa la esfera de la gestión municipal. Estamos, pues, en presencia de un acuerdo de aquéllos respecto de los que puede hacerse uso de la potestad gubernativa de suspensión.* Naturalmente, hace falta ver ahora si el ejercicio de la potestad ha sido actuado conforme al Ordenamiento Jurídico.

Por cuanto atañe al fondo del asunto, éste no es otro que el del enjuiciamiento de si la exigencia de conocimiento del euskera como requisito para tomar parte en la oposición constituye infracción manifiesta de las Leyes, además de tener el ya expresado alcance extramunicipal.

No se oculta a la Sala la pluralidad de perspectivas desde las que puede valorarse una exigencia de tal índole como la de conocimiento de una determinada lengua española, concretamente en este caso, el euskera. Y que una de esas perspectivas la muestra la conveniencia que puede haber en que en una localidad enclavada en sector geográfico habitado por núcleos de población en buena parte vasco-parlantes, los funcionarios municipales conozcan esa lengua para poder comunicarse a través de ella con los vecinos del municipio. Pero tampoco puede la Sala ignorar que un problema tan

delicado y con tantas implicaciones culturales, sociales y políticas, no debe resolverse con la visión que pueda ofrecer una sola de la pluralidad de perspectivas confluyentes o desde uno sólo de los posibles ángulos de percepción. Es necesario, por el contrario, una contemplación global del tema que trate de armonizar los posibles puntos de vista, y ello no es posible sino en virtud de un planteamiento integral en el marco del Ordenamiento Jurídico, primordialmente del configurado por la Constitución, pues precisamente porque la Constitución es la norma suprema y fundamental, y porque, como expresa su preámbulo, nació con el designio de garantizar la convivencia democrática dentro de la propia Constitución y de las leyes, serán éstas, Constitución y Leyes (el Ordenamiento Jurídico en suma), las que puedan ofrecer los principios básicos informadores y estructurales del sistema político-jurídico-social en cuyo marco ha de situarse en visión integral el problema debatido. Y así, y frente a la convivencia antes aludida, que puede hallar cumplida satisfacción con la nueva posibilidad de valorar, conforme a baremo racionalmente establecido, en conocimiento del euskera, lo cierto es que *la exigencia rotunda de dicho conocimiento como requisito imprescindible para participar en la oposición choca frontalmente con principios y normas constitucionales y del resto del Ordenamiento Jurídico, en el sentido que emplea esta expresión el artículo 9.1 de la Constitución. Y como todos los ciudadanos y los poderes públicos, según ese precepto, están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, es claro que si aquella contradicción se produce, el acuerdo que la origina será inválido y deberá ser anulado.* Y la contradicción se produce, en efecto, con varios artículos de la Constitución. Así, con el artículo 3 en cuanto establece el deber de todos los españoles a conocer el castellano como lengua española oficial del Estado, así como el derecho a usarla; con el artículo 14, que consagra el principio de igualdad ante la Ley de todos los españoles, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; con el artículo 103.3, que remite a la Ley —y no a un acuerdo municipal— la regulación del acceso a la función pública; con el artículo 139.1, a cuyo tenor todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Es claro que una intelección conjugada y armónica de todas estas normas constitucionales lleva a la conclusión de que *un acuerdo municipal que exige el conocimiento del euskera para tomar parte en una oposición a cargo público, constituye una discriminación respecto de todos aquellos españoles que conociendo, en uso de su derecho y en cumplimiento de su obligación, uno y otra con respaldo constitucional, el castellano, no pueden participar en dicha oposición por el desconocimiento del euskera. El principio de igualdad ante la Ley queda así infringido por el acuerdo, así como la proyección que de esa igualdad de derechos y obligaciones hace a todo el territorio del Estado al artículo 139.1.*

Al margen de las motivaciones procedentes, constituye también motivo de infracción constitucional la vulneración del principio de reserva de Ley, que puede apreciarse en relación con la materia debatida. En efecto, recordemos que el artículo 103.3 remite a la Ley la regulación del acceso a la función pública; que el artículo 23.2 establece que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Si el principio de reserva de Ley significa el acotamiento —a veces constitucional, a veces legal, lo que permite hablar respectivamente de reserva material y reserva formal de la Ley— de materias para su exclusiva regulación mediante normas de rango legal, eliminado del campo acotado la posibilidad de que la Administración pueda actuar válidamente, ya mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, ya mediante actos administrativos generales o singulares, se puede inferir la inexcusable consecuencia de que un señalamiento de requisitos y condiciones para tomar parte en pruebas de ingreso en la función

pública no puede prevenir sino de normas legales, y que la Administración al acordar una convocatoria determinada ha de limitarse a hacer cabal aplicación de las previsiones legales correspondientes.

El principio de igualdad, cuya infracción y desconocimiento está en la base de la fundamentación anulatoria del acuerdo recurrido, ha de ser interpretado, según previene el artículo 10.2 de la Constitución, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. A este respecto vale recordar que la citada Declaración Universal aprobada en 10 diciembre 1948, al consagrar el principio de igualdad de derechos y libertades proclamados en las mismas, lo hace prohibiendo toda distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole; el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 diciembre 1966, en el que los Estados Partes en el mismo se comprometen a garantizar los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, etc.; en el mismo sentido del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 diciembre 1966; y asimismo el artículo 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 noviembre 1950.

La representación del Ayuntamiento de Lesaca, aquí apelante, en su escrito de alegaciones ante esta Sala, insiste en las formuladas en primera instancia, sobre las limitaciones de los Gobernadores Civiles, para la suspensión de los acuerdos municipales, al amparo del artículo 118 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, en la fecha en que por el de Navarra se dispuso de la del acuerdo del Ayuntamiento de Lesaca, de 31 octubre 1980, relativo a la exigencia del conocimiento del euskera a nivel de conversación, para ser admitido a la convocatoria de provisión de una plaza de Auxiliar Administrativo, con funciones de Depositario, en dicho Municipio, así como sobre la ausencia en el presente caso del requisito de la infracción "manifiesta" de la Ley, determinante del ejercicio correcto de dicha facultativa suspensiva, en la referida fecha de la adopción de la aquí discutida.

Que respecto a la aducida limitación, lo cierto es que en la sentencia apelada se establece con claridad y acierto que, ajustándose a esa limitación, según el criterio marcado por el Tribunal Constitucional, para la fecha en que se dispuso la suspensión referida, el Gobierno Civil tenía dicha facultad, conforme al citado artículo 118 de la Ley de esta jurisdicción, porque *el acuerdo municipal, en el particular del condicionamiento incluido en la convocatoria referida, rebasa la esfera de la gestión municipal y afecta a materia de la competencia del Estado*; afirmación coincidente con la doctrina de esta Sala, recogida, entre otras, en SS. de 20 y 23 abril, 20 octubre y 20 diciembre 1983 (R. 2230, 2238, 5903 y 6352), relativas precisamente al régimen legal o condiciones de los funcionarios de las Comunidades Autónomas y concretamente de los Municipios. Y en cuanto a la ausencia en el presente caso, del requisito de la infracción "manifiesta" de la Ley, también aducida en las alegaciones del apelante, ante esta Sala, es de advertir, por un lado, que en la propia sentencia apelada se apunta la razón de la reflexión detenida que se hace de la cuestión, la cual es precisamente por la profusión de las manifestaciones formuladas por el Ayuntamiento, lo que utilizando el argumento de la propia apelante, interpretando aquella detenida reflexión, contenida en la sentencia, serviría para la interpretación en el mismo sentido de la profusión de las suyas, o sea atribuyéndolas al esfuerzo tratando de desvanecer, aunque inútilmente, la evidencia de la infracción "manifiesta" de la Ley, por lo que ese argumento impugnatorio resulta carente de toda inconsistencia: y por otro lado que la presencia de esa cualificada infracción, en el presente caso, incluso aparece advertida en los acuerdos de la Comisión Delegada de la Diputación Foral de Navarra, 21 noviembre y 29 diciembre 1980, refiriéndose expresamente a la comentada exigencia del conocimiento del euskera, incluida en la convocatoria

aprobada, en el acuerdo del Ayuntamiento, objeto de la suspensión gubernativa; acuerdos aquellos de los que se dio traslado, oportunamente, al Alcalde-Presidente.» (Sentencia de 13 de abril de 1984, Sala 4.ª, Ar. 2567.)

2. *Actos que afecten a la competencia estatal. No afecta a tal competencia y no puede ser suspendido un acuerdo municipal en materia de régimen estatutario de funcionarios locales.*

«Las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado, en el recurso de apelación por él interpuesto, no desvirtúan los minuciosos y acertados razonamientos recogidos en los considerandos de la sentencia recurrida —aceptados, en lo sustancial, por esta Sala—, en los que se efectúa una adecuada apreciación de los hechos objeto del debate y se aplican también rectamente las normas atinentes al caso del pleito; debiendo significarse, al decidir el presente recurso de apelación, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, *podrán ser impugnados por la Administración ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa "los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales que constituyan infracción de las leyes y afecten directamente a materias de la competencia del Estado"*, circunstancia esta última cuya concurrencia no cabe apreciar en el caso de autos, ya que la infracción del artículo 25 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, en que se funda la impugnación y suspensión (del Acuerdo adoptado por la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Móstoles el 29 de octubre de 1981, sobre reconocimiento de trienios a personal contratado) decretadas en la Resolución del Gobernador Civil de Madrid de 17 de noviembre de 1981, supone la vulneración de un precepto que tiene carácter legal pero que es de exclusiva aplicación al personal al servicio de las Corporaciones Locales y que, en consecuencia, no afecta "directamente" a materia de la competencia del Estado, atendidas las atribuciones que se reconocen a tales Corporaciones en el artículo 5.º de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, "en materia de personal propio de las mismas" y en los artículos 137 y 140 de la Constitución al afirmar la autonomía de los Municipios para "su gobierno y administración" y "para la gestión de sus propios intereses"; sin que esas específicas facultades de la Corporación Local en relación con el personal a su servicio impidan ni dificulten la elaboración, con un carácter general, por los órganos estatales, de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, con arreglo a lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución y en el 27.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, siendo únicamente la concreta violación de los preceptos legales en que se estableciesen las citadas bases genéricas (de obligado cumplimiento para la Administración Local) —de los que no se cita ninguno como infringido en el Acuerdo de impugnación y suspensión adoptado por el Gobernador Civil de Madrid— los que afectarían de manera directa a materia de la competencia del Estado.» (Sentencia de 28 de mayo de 1984, Sala 4.ª, Ar. 3932.)

3. *Actos que afecten a la competencia estatal. Afecta a tal competencia y puede ser suspendido el acuerdo municipal en materia de régimen estatutario de sus funcionarios.*

Es doctrina ya reiterada por esta Sala (Sentencias, entre otras, de 16 de julio de 1982, 20 y 23 de abril y 20 de octubre de 1983, y 15 de mayo de 1984) la de que *la autonomía municipal reconocida en el artículo 140*

de la Constitución no ha eliminado de manera total y absoluta el control gubernativo de la legalidad que establece el número 4.º del artículo 362 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, sino que tan sólo lo ha modificado en el sentido de que su ejercicio lícito quede limitado a los supuestos en que los acuerdos municipales, objeto del mismo, afecten directamente a la competencia del Estado o invadan competencias ajenas a la municipal, como ha sido también declarado por el Tribunal Constitucional —Sentencias, entre otras, de 2 de febrero y 29 de abril de 1981— y establece igualmente el artículo 8 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, cuya doctrina es de aplicación al específico ámbito territorial vasco y en la materia funcional, ya que la competencia que respecto al Estatuto de los Funcionarios de la Administración Local confiere a la Comunidad Autónoma el artículo 10.4 de la Ley Orgánica de 18 de diciembre de 1979, reguladora del Estatuto de Autonomía del País Vasco, se le atribuye «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución», lo que implica que *el Estado posee competencia exclusiva para establecer las bases del régimen legal de los funcionarios de las Administraciones Públicas y que la competencia de la Comunidad Autónoma ha de ser ejercitada respetando dichas bases; siendo, por tanto, innegable que los Gobernadores Civiles de las provincias vascas pueden suspender los acuerdos municipales que recaigan sobre la citada materia* —al ser incluíbles dentro de la defensa de la competencia estatal que a tales Autoridades viene encomendada—, *sin que esa competencia sea incompatible con la de la misma naturaleza que pueda corresponder al Gobierno autónomo en su ámbito competencial propio.*» (Sentencia de 8 de junio de 1984, Sala 4.ª, Ar. 1001.)

VII. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

IEAL. Naturaleza jurídica.

«Según lo expuesto, la solución del problema depende de que el Acuerdo tenga cobertura legal que lo legitime y permita al Gobierno adecuar la estructura retributiva del personal del citado Organismo, cuestión vinculada a la determinación de su naturaleza jurídica, en razón de que si se trata de un Organismo Autónomo, el Gobierno tiene la norma habilitante para dictar el Acuerdo objeto del recurso, en el Real Decreto-ley 22/77, de 30 de marzo, relativo a la reforma de la legislación sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, cuya Disposición Final 3.ª establece: "El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, previa iniciativa de los Ministerios interesados, regulará acomodándose a los criterios del título 1.º del presente Real Decreto-ley los regímenes retributivos del personal de la Administración Institucional o Autónoma."

Que el Instituto, según el artículo 1.º de su Ley creadora de 6 de septiembre de 1940, ratificado por el artículo 1.º de la Ley que lo reorganiza, de 28 de junio de 1967, es un organismo con personalidad y capacidad jurídica de los fines que le asigna el artículo 2.º de la Ley de su creación, quedando adscrito al Ministerio de Administración Territorial, con el carácter, estructura y funciones que le atribuyen las leyes vigentes, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.º2 del Real Decreto 2182/1980, de 10 de octubre, cuyos gastos de sostenimiento corren a cargo de los Presupuestos del Estado, quedando suprimidas las aportaciones de las Corporaciones que servían para integrar parte de su patrimonio, según establece el Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre, deduciéndose de este grupo de normas que se trata de una Entidad de Derecho Público, creada por Ley, con personalidad jurídica independiente que tiene encomendada la realización de fines públicos

y adscrito a la Administración Central, circunstancias todas características de un Organismo Autónomo según la definición de éstos contenida en el artículo 2.º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, siendo por tanto calificable de Organismo Autónomo que se integra en la Administración Institucional y actualmente después de la publicación de la Ley General Presupuestaria 11/77, de 4 de enero, es un Organismo Autónomo de carácter administrativo, sin que sea obstáculo a esta conclusión que la Disposición Final de la Ley 62/67, antes citada, que reorganiza el Instituto establezca que no le será de aplicación lo dispuesto en la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre régimen jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, pues tal exclusión no afecta a la realidad de su naturaleza jurídica.» (Sentencia de 19 de junio de 1984, Sala 5.ª, Ar. 4340.)

VIII. ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA

1. *La resolución de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica de 30 de noviembre de 1978 supone una desconcentración de funciones, no una delegación, por lo que no deben aplicarse las reglas propias de la delegación.*

«La argumentación de falta de competencia objetiva de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao para conocer de los recursos contencioso-administrativos interpuestos por don Francisco Javier G. N. contra el Acuerdo del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Vizcaya, de 26 diciembre 1979, confirmado por los del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España, adoptados en sesiones de 12 y 14 mayo y 16 y 17 diciembre 1980, dado que el acto originario si bien procede de Entidad cuya competencia no se extiende a todo el Territorio Nacional —Colegio Oficial de Farmacéuticos de Vizcaya— al haberlo hecho en virtud de delegación de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica, que de acuerdo con la Resolución de 30 noviembre 1978 le ordenó resolver el expediente incoado para determinar si existe o no caducidad del derecho a continuar disfrutando de los beneficios otorgados al amparo de las Ordenes Ministeriales de 16 julio 1959 y 2 marzo 1963, a don Francisco Javier G. N., es de considerar con arreglo a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, como dictado por la Dirección General de Ordenación Farmacéutica, Organismo cuya competencia se extiende a todo el Territorio Nacional, excluido por tanto el conocimiento de los recursos contra sus actos de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales, sería argumento válido si se tratase de un acto delegatorio singular, dictado en virtud de una delegación de facultades hecha por un Organismo o Autoridad de la Administración del Estado, en un Organismo inferior a la misma, y dependiente de aquélla, al tratarse de una delegación de atribuciones de un Director General, pero en el supuesto que nos ocupa se trata de una delegación que viene dada por una disposición de carácter general, la Resolución de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica de 30 noviembre 1978, que como antes había hecho la Orden del Ministerio de la Gobernación de 3 julio 1974, delegó en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos la resolución de los expedientes que cita en el número 2.º del artículo 9 del Real Decreto de 14 de abril de 1978, genérica delegación que la sentencia de esta Sala de 25 abril 1983 califica como un supuesto de desconcentración de funciones, no de una genuina delegación.» (Sentencia de 4 de junio de 1984, Sala 4.ª, Ar. 3405.)

2. *Los acuerdos de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos deben entenderse dictados por delegación, según la Resolución de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica de 30 de noviembre de 1978, siendo aplicable el art. 32 de la LRJ.*

«La cuestión de inadmisibilidad debe ser examinada prioritariamente, ya que su apreciación haría innecesario el examen del fondo de la cuestión planteada, y es lo cierto que esta Sala viene declarando reiteradamente que los Colegios Oficiales de Farmacéuticos no son administraciones públicas, sino Corporaciones que ejercen por Delegación funciones administrativas, facultad que reconoció el artículo 9.2 y que ejerció la Resolución de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica de 30 noviembre 1978 («BOE» de 22 enero 1979) y siendo efecto de la Delegación el que los actos del órgano delegado se consideren como procedentes de delegante, según el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, *esta Sala resulta competente, no sólo porque la denegación de instalación de Farmacia fue adoptada por un Órgano periférico de la Administración del Estado, sino también porque los recursos se resolvieron por autoridad administrativa de inferior categoría que el Ministro*, según dispone el artículo 11, 1.º, c), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, competencia que al atribuirse expresamente a las Salas de las Audiencias Territoriales excepcionan el principio general de competencia que el artículo 6 del Real Decreto-ley 1/1977 determina para la Sala de la Audiencia Nacional.» (Sentencia de 4 de junio de 1984, Sala 4.ª, Ar. 3407.)

IX. PARTICIPACIÓN

Artículo 23,2 de la Constitución. El acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos está subordinado a los requisitos legales. El acuerdo sobre composición de una Comisión informativa municipal se adaptará por mayoría, sin que deban respetarse criterios de participación y proporcionalidad.

Vid. Administración local. VI, A), Sentencia de 14 de junio de 1984, 3, 3204.

X. BENEFICENCIA

Fundaciones benéficas. Poderes de intervención administrativa. Teoría general.

«Como recuerda la sentencia de esta Sala de 17 de abril de 1979, *la intromisión de la Administración Pública en las Fundaciones Benéficas* (y esta consideración merece la Fundación L. R. y P.) *tiene su justificación en el hecho de que a través de estas Fundaciones, un bien patrimonial o conjunto de bienes, se adscriben a un fin de carácter social y al bien común, lo que le sitúa en un ámbito semejante al reservado a ciertos bienes públicos, circunstancia que explica que los poderes de intervención estatal sean casi tan rigurosos como los que constituyen la natural tutela que sirve de nexo entre la Administración del Estado y los establecimientos públicos, montándose*

al servicio de esta actividad administrativa de protectorado una organización y un ordenamiento procesal de carácter tan inequívocamente administrativo como para no dudar de que las cuestiones que las mismas puedan suscitar deben resolverse en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, congruente con este control e inspección, que con una terminología tradicionalmente consagrada se denomina Protectorado, el artículo 8.º de la Instrucción para el ejercicio del Protectorado en la beneficencia particular de fecha 14 de marzo de 1899, establece que corresponde a la Dirección General de Administración, que en tal concepto ejerce el Protectorado de la Beneficencia, con las formalidades que se expresan entre otras las facultades de "7.ª Autorizar los arrendamientos...", prescribiendo el artículo 70 de las citadas Instrucciones, respecto a la forma de verificarse los arrendamientos, que cuando no existiese autorización de los respectivos fundadores será el de subasta, siempre que se trate de cantidades que excedan de la tercera parte de la renta total de las fundaciones.» (Sentencia de 28 de septiembre de 1984, Sala 4.ª, Ar. 4311.)

XI. ENERGÍA ELÉCTRICA

Derechos de acometida. Recurso de revisión. Evolución del criterio jurisprudencial y determinación de la jurisprudencia vigente en la actualidad.

«Si bien el recurso de revisión interpuesto por Hidroeléctrica Española, S. A., cumple los requisitos de forma que legalmente se exigen para ser admitido, no obstante, al entrar a resolver sobre el mismo, resulta pertinente su desestimación; ya que, como expresamente se declara en el décimo considerando de la sentencia que se impugna, la cuestión planteada "ha dado lugar a vacilante Jurisprudencia de esta Sala (la tercera del T. S.), habiéndose afianzado y mantenido últimamente —SS. de 12 diciembre 1979, 21 febrero 1980 y 7 junio 1982— la interpretación que conduce a la aplicación del artículo 3.º citado" (del D. de 17 marzo 1959), por las razones que detalla seguidamente; deduciéndose de lo expuesto que las SS. de 9 marzo 1971 y 18 noviembre 1976, invocadas por la Empresa recurrente, mantienen un criterio que ha sido abandonado desde hace tiempo por la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, cuya doctrina vigente es la que se contiene sin alteración en las SS. de 12 diciembre 1979, 21 febrero 1980 y 7 junio 1982, así como también en la de 16 noviembre 1982, y que continúa en la de 29 septiembre 1983 (dictada con posterioridad a la que es objeto de revisión); siendo, en consecuencia, alegadas por la empresa recurrente dos sentencias que se basan en criterios interpretativos ya superados y carentes de vigencia en la actualidad, por lo que el recurso de revisión promovido se encamina en realidad no a conseguir —conforme requiere la específica finalidad del motivo alegado (art. 102.1.b)— la uniformidad de la Jurisprudencia, sino a la modificación de la doctrina establecida de modo reiterado en las Sentencias antes aludidas, pronunciadas por la Sala 3.ª del T. S. a partir de la de 12 diciembre 1979.» (Sentencia 18 de junio de 1984, Sala 3.ª, Ar. 3395.)

XII. FARMACIAS

Farmacéutico. Responsabilidad: el farmacéutico que abandona el control y funcionamiento de la Oficina de farmacia de la que es titular es responsable de las extralimitaciones cometidas por su auxiliar o empleado.

«Antes de entrar en el fondo del asunto es necesario recordar la sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1982 según la

cual "el Farmacéutico que abandona el control y funcionamiento de la Oficina de Farmacia de la que es titular, es responsable de las extralimitaciones cometidas por su auxiliar o empleado", de tal forma que el despacho de medicinas con ingredientes sicotrópicos por los mancebos y auxiliares o su falta de inscripción en el Libro Recetario, materia de este recurso, ni disminuye ni atenúa la responsabilidad del farmacéutico colegiado a quien le incumbe el deber de cuidar lo que se despacha en su farmacia y que en el caso de autos ha incurrido, cuando menos, en una grave culpa "in vigilando".

En el fondo del asunto (la sanción grave de "suspensión indefinida del ejercicio profesional con clausura de su oficina de Farmacia", por haber dispensado un elevado número de especialidades o productos psicotrópicos o anfetamínicos sin haber sido registrados en el Libro Recetario correspondiente) viene actualmente resuelto por la conjugación de dos importantes sentencias del Tribunal Supremo: la de 8 de julio de 1981 y la de 23 de enero de 1978; según esta última, *la suspensión indefinida, en cuanto supone una inhabilitación para el ejercicio de la profesión y es en la práctica la desposesión del título de Farmacéutico* (pues los Colegios Provinciales impiden en sus Reglamentos que se colegie un titulado que haya sido inhabilitado en otro Colegio), *por lo cual rebasa con mucho la pena de inhabilitación especial que recoge el Código Penal en su artículo 30 y que tiene una duración máxima de doce años; por ello la sanción de suspensión indefinida es totalmente ilegal.*» (Sentencia de 5 de junio de 1984, Sala 4.ª, Ar. 4372.)

XIII. LIBERTADES PÚBLICAS

A) Principio de igualdad.

1. *Incompatibilidades. La violación del principio de igualdad exige, según la doctrina del Tribunal Constitucional, un trato discriminatorio injustificado, no apareciendo dicho trato discriminatorio cuando se incide sobre actividades profesionales diversas.*

«La tesis de la parte recurrente viene inspirada en la idea y concepción rigurosamente errónea de que el planteamiento del problema estriba en la declaración de procedencia o improcedencia de las compatibilidades en cada caso declaradas o consentidas y el alcance de éstas, y la respuesta habrá de ser obligatoriamente negativa por cuanto que la cuestión que se debate no es esa; no se trata de valorar la legalidad o no de la compatibilidad o incompatibilidad declaradas en cada caso, sino de hallar ante situaciones iguales si se han producido tratamientos distintos o discriminatorios, partiendo para ello de esa situación de igualdad, identidad o exactitud y no de equivalencia, analogía o equiparación con otras profesiones como se pretende; negatoria que lleva como consecuencia el que no pueda prestar contenido el derecho fundamental de igualdad que se trata de salvaguardar la ardua y dilatada polémica de la incompatibilidad, sino la situación que concurre en el recurrente, ha sido o no objeto de un tratamiento de desigualdad en relación con situaciones a su vez iguales, y no son en manera alguna iguales, las que en la demanda se denuncian como carentes «de razones objetivas» en relación con otras disciplinas funcionariales y las actividades que ella desempeña ni lo es singularmente aquélla en la que se detiene la sentencia apelada en razonar y en la que hace especial hincapié, porque sin perjuicio de que las funciones que les vienen conferidas no tienen en manera alguna la misma significación, en todos los casos enunciados las situaciones son desiguales, lo que hace que permanezcan ajenas a este

examen analítico como ajenas al proceso sumario y preferencial, tanto más cuanto al pretender resolver sobre las mismas conllevaría como inevitable consecuencia conocer de cuestiones ajenas a la competencia de esta Sala y, lo que es más decisivo e importante, alterar los presupuestos procesales que son necesarios y esenciales para dar vida a esta clase de procesos.

Siendo el derecho fundamental que se supone desamparado el de "igualdad" previsto en el artículo 16 de la Constitución, el Tribunal Constitucional, en su S. de 10 julio 1981, marca las pautas que han de ser tenidas en cuenta para hacer posible esa protección, para que la discriminación haya tenido lugar, y así el primero de los postulados, el de "que el principio de igualdad ha de entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en relación con el cual se invoca" y si las enunciadas hechas por el recurrente no son correctas para de ellas deducir el riguroso principio de igualdad, tampoco lo son las de la Sala porque omite la también doctrina del Tribunal Constitucional, que declara que "el principio de igualdad encierra una prohibición de discriminación, de tal manera que ante situaciones iguales deben darse tratamientos iguales. Sólo podrá aducirse el principio de igualdad cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones entre los sujetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferenciado por los mismos en razón a una conducta arbitraria o no justificada de los poderes públicos"; terminando estas declaraciones con la de que "la igualdad de situaciones es requisito básico para la correcta invocación y aplicación del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución", quedando así enmarcados con rigurosa precisión los perfiles dentro de los cuales ha de desenvolverse la acción promovida en defensa de ese derecho fundamental y en cuyo lugar no tienen cabida las actividades profesionales que se citan comparativamente por cuanto que, como también tiene declarado este Tribunal en su S. de 10 diciembre 1982, "la igualdad ha de entenderse entre iguales, es decir, entre aquellos que tienen circunstancias de todo tipo iguales".» (*Sentencia de 5 de junio de 1984, Sala 3.ª, Ar. 3173.*)

2. *Valorar en unas oposiciones el conocimiento del euskera es discriminatorio para aquellos españoles que únicamente hablan castellano. Por el contrario, no es discriminatorio valorar el conocimiento de un idioma extranjero. La diferencia estriba en que el Euskera es un idioma oficial.*

«La cuestión planteada en el recurso contencioso-administrativo de la Ley 62/78 gira en torno a una supuesta vulneración de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, en el Acuerdo de la Excma. Diputación Foral de Alava de 28 marzo 1983, por el que se convocaba concurso-oposición para la provisión de una plaza, entre otras, de Ingeniero Industrial, y en la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra dicho acuerdo, en cuanto en las Bases 7.ª y 9.ª se dispone que el tercer ejercicio (voluntario) "consistirá en la traducción directa, sin ayuda de diccionario, de un texto elegido por el Tribunal y referido al idioma que haya elegido cada uno de los opositores", y que "el ejercicio voluntario se calificará con el máximo de 0,60 puntos en el caso de que el idioma elegido sea el euskera, y con un máximo de 0,40 puntos en el caso de que el idioma elegido sea cualquier otro". La sentencia de primera instancia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra aquel acuerdo por la representación del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Madrid, hoy parte apelante.

Sobre la cuestión debatida, esta Sala, en S. de 25 enero 1984 y ante un caso sustancialmente igual, ha mantenido en síntesis el siguiente criterio: a) para resolver esa problemática se hace preciso partir del artículo 3.º de la Constitución, según el cual la lengua oficial del Estado es el castellano,

por lo que todo olvido o discriminación con respecto a ella conculca el espíritu y letra de tal precepto, y esto se ve corroborado por el artículo 6.º de la Ley Orgánica de la Autonomía del País Vasco, según el cual "el euskera, lengua propia del pueblo vasco, tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial de Euskadi, y todos sus habitantes tienen derecho a conocer y usar ambas lenguas", afirmándose en el párrafo 3.º que "nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua", pues es evidente que la diferencia de puntos que se da a los parlantes del euskera va a pesar en el cómputo del concurso, discriminando a los que sólo hablan castellano; b) y no es óbice a esos razonamientos el que el ejercicio de idiomas no sea eliminatorio, pues aunque ello es cierto, no cabe duda que los puntos de su conocimiento puede pesar a la hora de las puntuaciones totales, sobre todo en los casos de empate o diferencia muy pequeña de puntuación, en perjuicio de quien habla solamente el castellano, que además de ser el oficial de los españoles, está asimilado al de Euskadi a tenor del artículo 6.º mencionado, no teniendo explicación cómo al que habla castellano no se le da el mismo trato en puntuación que al que habla euskera; c) tampoco tiene fuerza convincente el que se compare la puntuación con la que se concede al conocimiento del idioma francés, alemán o inglés, pues aunque la cuantificación de puntos pueda ser correcta, no lo es si se da la diferencia de puntuación del que habla euskera al que habla castellano, al ser ambas dos lenguas oficiales que los habitantes del País Vasco tienen el derecho de conocer y de usar; d) y no merece mejor acogida la comparación de los puntos de ese ejercicio de idiomas con la puntuación de los restantes ejercicios, pues lo cierto es que la puntuación al idioma de euskera puede pesar mucho a la hora de la totalidad de puntuación, discriminando a todos aquellos que no lo hablan y sí el castellano, que es idioma tan oficial en el País Vasco como el euskera; e) es evidente que esta situación rompe el principio de igualdad del artículo 14 de la vigente Constitución, en cuanto se conculca el derecho de los españoles al acceso al funcionariado, disminuido para todos aquellos que no sean parlantes del euskera.

Coherente con esa doctrina, procede estimar el presente recurso de apelación, pues los razonamientos recogidos en la sentencia impugnada carecen de virtualidad jurídica, a saber: 1) en el caso examinado nos encontramos con un tratamiento desigual para situaciones iguales, pues la situación igual es la celebración de oposiciones y el tratamiento desigual es la puntuación concedida al conocimiento del euskera frente a quien solamente habla castellano; 2) en cuanto a que "valorar con una puntuación suplementaria determinados conocimientos... no pugna con el principio de igualdad por no suponer, en principio, un tratamiento discriminatorio", procede hacer la observación que los "determinados conocimientos" a que alude el Tribunal de 1.ª instancia no es otra cosa que los lingüísticos de un idioma cooficial con el castellano en esa Comunidad Autónoma, los que deben coexistir en absoluto plano de igualdad, cuyo equilibrio se rompería al prevalecer uno sobre el otro; 3) sin que esa desigualdad de tratamiento pueda estimarse razonable; en efecto, los ejercicios de idiomas se exigen siempre lógicamente sobre lenguas extranjeras, no respecto a las oficiales en el país de origen, y en el caso que analizamos cabría se produjeran situaciones de oposiciones en ese País autónomo en que ninguno de los concurrentes conocieran idioma extranjero, pero, sin embargo, se concedería una puntuación de 0,60 puntos a quien hablase una de las lenguas oficiales del país, el euskera, con posible notable incidencia en la puntuación totalizada de la oposición, lo que inexorablemente lleva a una discriminación no razonable e incomprensible con los españoles que únicamente hablan el castellano, que es la lengua oficial del Estado español, prohibición por razón de la lengua que está prohibida expresamente en el número 3.º del artículo 6.º del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, y que se produciría si se concede esa puntuación suplementaria en favor del euskera parlante, con evidente perjuicio del que habla castellano, la otra lengua oficial.

En consecuencia, procede estimar el presente recurso de apelación, pues se ha producido en la Base 9.ª del referido concurso-oposición impugnado vulneración del principio de igualdad ante la Ley que, como derecho fundamental de la persona se recoge en el artículo 14 de la Constitución.» (*Sentencia de 3 de mayo de 1984, Sala 3.ª Ar. 2423.*)

- B) *Derecho de Asociación. Doctrina general sobre las potestades regladas de la Administración ante las solicitudes de inscripción en el Registro de Partidos políticos. El Tribunal señala, además, que la falta de acatamiento expreso de la Constitución en los Estatutos del Partido político no es un defecto formal que justifique la no inscripción.*

«Abundando en lo dicho, la situación jurídica, tal como viene planteada, no puede tener otra conclusión que la resultante de la disyuntiva señalada, toda vez que, conforme al artículo 22.3 de la Constitución, las Asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad, y esa inscripción ha de producirse fatalmente cuando no se hayan opuesto reparos formales por la Administración y no se haya hecho uso de la facultad que a la Administración le confiere el artículo 3.1 de la Ley 54/78, de 4 diciembre, de remitir, en supuesto legal previsto en dicho precepto, la documentación oportuna al Ministerio Fiscal. Consecuentemente y con vista de la doctrina sustentada por el Tribunal Constitucional —SS. 2 febrero 1981 y 22 marzo 1983—, puede señalarse que, a la presentación de la documentación en el Registro de Partidos Políticos, pueden producirse estas cuatro situaciones: A) Que no hallando defectos formales ni reparos de proyección ilícito penal, el Registro acuerde por acto expreso, dentro de los veinte días siguientes, la inscripción, lo que le confiere personalidad jurídica de inmediato; B) Que no pronunciándose el Registro en ningún sentido, transcurran los veinte días desde la presentación a inscripción del partido político, en cuyo caso, por silencio positivo, adquiere personalidad jurídica *ex lege* al transcurso de esos veinte días, con aneja obligación de inscribirse en el Registro por parte de la Administración; C) Que se hallen reparos de tipo penal, en cuyo supuesto deberá remitirse la documentación al Ministerio Fiscal, a los fines del artículo 3.1 de la Ley 54/1978; y D) Que por encontrarse o entender existen defectos formales deniegue la Administración su inscripción hasta que se subsanen, señalando tales defectos concretamente y plazo de subsanación (F. J. 5.º, S. del Tribunal Constitucional de 2 febrero 1981).

La Administración con su acto denegatorio ha actuado en la forma últimamente prevista, entendiendo con ello, como asimismo el Abogado del Estado al interponer el recurso de apelación, que los defectos reseñados son de carácter formal y por tanto dentro del ámbito de sus facultades de verificación reglada y ello hace necesario analizar si merecen o no tal calificación.

En esta coyuntura los defectos formales han de identificarse con lo que se define en la S. de 2 febrero 1981 del Tr. Const. como "comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto de Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios", y para ello es forzoso acudir a la propia Constitución y como normas legales más casuísticas a la Ley 54/1978 y en la parte no derogada por ella, a la Ley 14 junio 1976 y conforme a sus disposiciones podemos concluir: 1.º Que la exigencia de españolidad de los asociados ha quedado constatada en el artículo 1.º de los Estatutos en forma suficiente, a los efectos del procedimiento de admisión prevenido en el artículo 3.2.e) de la Ley 21/1976, como extremo a consignar en los Estatutos; y 2.º Ni de la Constitución, ni de la Ley 54/78 ni de la

Ley 21/76 últimamente invocada, aparece la exigencia de una textual y explícita declaración de acatamiento a la Constitución. Porque el respeto a la Constitución y a la Ley se infiere de la utilización de los recursos que una v otra otorgan a los ciudadanos, y no precisa, por no exigirlo la normativa invocada, que se haga una específica declaración sobre el particular y consiguientemente el acto administrativo, al calificar como defectos formales los apuntados, ha incurrido en error de calificación, con el correlativo exceso en sus facultades o funciones de verificación reglada, estableciendo valoraciones jurídicas que no le competen, y así lo debió comprender la Administración cuando en la primera resolución de 30 junio 1983 señalaba otros distintos defectos formales, ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 21/1976, en orden a la simple constatación en los Estatutos de los extremos que en dicho precepto se reseñan.

Ante la afirmación contenida en el precedente razonamiento de que los defectos que motivaron la denegación expresa de la inscripción en el Registro no son de conceptualización formal, no restaba otra función a la Administración que la de la utilización de la facultad establecida en el artículo 3 de la Ley 54/1978, si es que así lo hubiera estimado procedente del escuto examen de la documentación presentada —no de actos u omisiones extra procedimentales, ni de simples conjeturas—, o proceder a la inscripción del partido en el Registro, pues eran las dos únicas decisiones que podía adoptar conforme al esquema de situaciones trazado en el 5.º Considerando (situaciones A) y C)). (Sentencia de 23 de mayo de 1984, Sala 3.ª, Ar. 2918.)

- C) *Acceso a las funciones públicas. La exigencia establecida en la norma que regula la convocatoria de concurso de méritos según la cual el expediente académico únicamente se valorará cuando haya sido evaluado en centros estatales españoles, es inconstitucional.*

«Apreciados correctamente los hechos y aplicada debidamente la normativa que se cita en la Sentencia apelada, procede confirmarla en todas sus partes, por ser evidente que en el particular acotado que fue objeto de la apelación interpuesta por el Abogado del Estado por entender que el párrafo final de la "Nota" al ap. 1.º del Baremo de Valoración de méritos incorporado como Anexo a la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 6 junio 1983 convocando Concurso de Méritos entre Profesores Agregados de Bachillerato para acceso a Catedráticos del mismo nivel, que establece: "El expediente académico únicamente se valorará cuando haya sido evaluado en centros estatales españoles" no viola el derecho fundamental del artículo 23.2 que aprecia la Sentencia apelada, por estimar el Abogado del Estado reiterando lo ya manifestado en la contestación a la demanda, que, en caso contrario, de valorarse las calificaciones obtenidas en cada asignatura de la carrera en las Universidades no Estatales, también se produciría discriminación, de signo contrario, se beneficiaría a los concursantes titulados por Universidades Oficiales no Estatales al ser posible hayan obtenido una calificación superior a la de "aprobado", sin necesidad de realizar exámenes de superación para obtener nota superior mientras que en las Universidades Estatales para obtener nota superior a la de "aprobado" se precisa la realización del correspondiente examen de superación, con lo que resultarían favorecidos los de las Universidades no Estatales, que sin necesidad de superar nuevas pruebas pedagógicas, con el mismo esfuerzo docente hubieron obtenido calificaciones superiores, argumentación que no es de admitir por la razón legal de que lo que determina la estimación de un recurso de la Ley 62/78 es la concreta actividad desarrollada por la Administración que directamente repercute y lesiona el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, garantizar y tutelar este derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, contra

la norma que lo desconoce en forma real o hipotética, como es la que excluye de valoración los expedientes académicos en los concursantes a efectos del Baremo de puntuaciones, cuando los estudios hayan sido hechos en Centros Oficiales no estatales y, por el contrario, valora las calificaciones cuando hayan sido evaluadas en Centros Estatales españoles, es claro que la actividad desplegada por la Administración y su conexión con la falta de fundamento o motivación objetiva para discriminar los estudios cursados en unos y otros Centros Oficiales, a los que el Ordenamiento positivo les reconoce igual plenitud de efectos civiles, para seleccionar el personal docente, no justifica esa diferencia de trato, lesionando, en consecuencia, el derecho que a todos los ciudadanos reconoce el artículo 23.2 de la Constitución en cuanto los recurrentes reuniendo todos los requisitos que señalan las leyes en su condición de Profesores Agregados de Instituto, para acceder por concurso de méritos al Cuerpo de Catedráticos del mismo nivel no se les puntúa o valora las calificaciones obtenidas en las asignaturas, por haber cursado los estudios en la Universidad de Navarra. El supuesto que opone la parte apelante no es equivalente, pues ni se trata de un hecho real, sino de una mera hipótesis; un hecho irreal en el que no es real lo que el apelante designa como mayor o menor esfuerzo docente para obtener las calificaciones en unas y otras Universidades, y, en todo caso, permitiría evaluar los expedientes académicos de todos los concursantes sin distinción de Universidades, por lo que no podría producirse esa supuesta o hipotética paradoja a que alude la parte apelante, puesto que en ningún caso se vulnerará el artículo 23.2 de la Constitución, porque, en definitiva, no se puede negar que en el sistema seguido en las Universidades Estatales se hace valoración de las asignaturas, sometiéndose a exámenes de superación del "aprobado", equivalente a la superación de Nota que mediante un único examen se realiza en las Universidades Oficiales no Estatales, son dos sistemas igualmente válidos para hacer las evaluaciones, en los que no existe razón objetiva para prejuzgar cuál de las dos exige un mayor esfuerzo docente para obtener Nota; aparte que la igualdad es sólo violada si la desigualdad está discriminada por un tratamiento legal que sea desigual, no cuando la desigualdad no constituye, por sí misma, una discriminación; procediendo, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Sentencia apelada.» (*Sentencia de 19 de junio de 1984, Sala 3.ª, Ar. 3400.*)

D) *Presunción de inocencia. La suspensión preventiva de empleo y sueldo acordada al iniciar un expediente disciplinario viola el artículo 24 de la Constitución.*

«Si bien en estos procesos tramitados con arreglo al procedimiento especial de la Ley de 26 de diciembre de 1978 no puede examinarse la legalidad intrínseca del acto, contrastándolo con todo el Ordenamiento Jurídico, sino que sólo puede examinarse si existe o no violación de un derecho fundamental comprendido en los artículos 14 al 29 de la Constitución, sin embargo no puede aislarse el acto que se examina de la legalidad que debió ser observada, siempre y cuando la inobservancia de ésta incida directamente sobre un derecho fundamental, violándolo; por ello no se examina en este recurso la falta de motivación del Acuerdo que ordenó la suspensión preventiva del funcionario (que no se ajustó a lo establecido en el art. 116 del Reglamento de Funcionarios Locales), ya que ello podría haber sido opuesto en un recurso contencioso ordinario, pero en cambio, si es preciso destacar que, ratificando la exigencia de la "resolución motivada" del Reglamento de Funcionarios, la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 26 de octubre de 1957, que da normas para la tramitación de los expedientes disciplinarios, dice en su número segundo que *tal medida de suspensión preventiva es "precautoria y de excepción, por lo que*

sólo excepcionalmente debe ser adoptada", lo que impide convertirla en norma general e inseparable de todo expediente disciplinario.

Que la propia Resolución antes mencionada establece en su número 4, párrafo segundo, que los expedientes disciplinarios deberán quedar concluidos con la formulación de la propuesta del Instructor y su notificación al encargado en el plazo de dos meses, plazo rebasado con exceso en el caso que se debate, en el que también se rebasó el de seis meses que establece el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo, para que en todos los expedientes se dicte resolución de fondo (salvo que medie justa causa excepcional debidamente justificada que lo impidiere, la cual se consignará en el expediente por medio de diligencia firmada); y si bien el transcurso de esos plazos no convierte en nulos de pleno derecho los actos que en su día se dicten, se razona como antecedente para declarar que en este proceso especial se pueden impugnar los acuerdos de suspensión preventiva de empleo y sueldo de los funcionarios expedientados, puesto que si se hubiere de esperar para acudir a este proceso a que se dicte el acto final que impone la sanción, el administrado quedaría sometido no ya a los plazos que establecen las normas legales y reglamentarias, sino a los que la Administración tenga a bien observar o a la simple inacción, quedando privado el administrado del derecho fundamental, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, de obtener una tutela efectiva de los Tribunales, ya que la sanción que pudiera recaer pudiera ser inferior a la realmente cumplida; aparte de la desigualdad que origina la suspensión preventiva para unos funcionarios frente a otros sujetos a expediente no afectados por tan excepcional medida.

Además de lo razonado, la suspensión preventiva de empleo y sueldo acordada (medida no suspendida por la Sala Territorial durante la tramitación de este proceso especial) *infringiría* la presunción de inocencia proclamada por el artículo 24.2 de la Constitución, sancionando así, anticipadamente, mediante tan excepcional medida a quien todavía no ha sido objeto de una sanción disciplinaria no ya mediante una resolución firme, sino ni siquiera por la dictada por el órgano competente de la Administración (pese al tiempo transcurrido desde que, en el presente caso, debió de dictarse esta resolución), atribuyendo así a los actos de la Administración de unas prerrogativas incluso superiores a las que se exigen para la ejecución de las resoluciones judiciales.» (*Sentencia de 23 de julio de 1984, Sala 3.ª, Ar. 4258.*)

- E) *Derecho de huelga. Funcionarios. En recurso extraordinario de revisión se declara conforme a derecho la Sentencia que anuló la retención de haberes llevada a cabo por la Administración ante la huelga de sus funcionarios.*

«Conviene poner de relieve la identidad de cuestiones resueltas por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, frente a la que la Abogacía del Estado interpone el presente recurso extraordinario de revisión al amparo del artículo 102.1.b) de la Ley de esta Jurisdicción, y la de la Sala de la Audiencia Territorial de Zaragoza, diciendo que en ambos casos las resoluciones originarias que se impugnan acuerdan deducir determinados días de haber a sendos funcionarios de la Administración Central del Estado por el hecho de haberseles comprobado su no asistencia al puesto de trabajo o su escasa o nula atención a las tareas del mismo, deducción de haberes —sueldo y complementos— que la Sentencia de 4 mayo 1981 de la Sala de Zaragoza estima ajustada a Derecho en tanto que la Sentencia de la Audiencia de Valencia objeto de este recurso extraordinario acuerda la nulidad de la reducción y ordena la devolución de las cantidades retenidas, soluciones judiciales distintas y

contrarias entre sí porque diferentes son los razonamientos en que respectivamente se apoyan al acogerse o no los diferentes motivos de impugnación articulados.

El criterio acogido como fundamento en la Sentencia de la Sala de Zaragoza y mantenido aquí por la Abogacía del Estado consistente en que no siendo la retención de haberes acordada sanción de ninguna especie que haya de imponerse a través del correspondiente procedimiento, sino consecuencia lógica de la relación que existe entre el derecho al percibo de haberes y la efectiva prestación del trabajo encomendado al funcionario, carece de cobertura en el seno de la relación jurídica funcional, en donde se articula un sistema retributivo de carácter y naturaleza públicos, ajeno a toda idea contractual y de contraprestación, que impiden, a falta de norma de carácter legal específica, una respuesta como la que la Administración ha dado a la conducta observada por los funcionarios, propia de una relación privada, cuyo trasplante a la esfera pública es imposible sin vulnerar gravemente un sistema retributivo acordado unilateralmente y propia de una específica relación que no consiente la suspensión de sus efectos ni otras situaciones funcionariales que las que la legalidad vigente regula; esto es, que si la Administración deduce o retiene día a día en función de una productividad está vulnerando la normativa referente al devengo y efectividad de retribuciones, de la que buen ejemplo es el artículo 18 de la Ley 31/65, de 4 mayo.

Habrà de reconocerse la singularidad del supuesto de hecho —situación de huelga por parte de funcionarios— y la carencia de normativa específica que regula el mismo, pues el tan repetido acuerdo del Consejo de Ministros de 15 junio 1979, según consta en autos, no contiene más que medidas concretas para casos de ausencia no justificada al servicio por parte de los funcionarios; y siendo ello así, difícilmente puede encajarse la conducta seguida por los funcionarios en los supuestos previstos en la normativa disciplinaria vigente, ni consta que éste haya sido el designio que explique la respuesta de la Administración, por lo que, propiamente, las razones de la Sentencia de Valencia, al estimar que la deducción de haberes es una sanción acordada fuera de todo procedimiento que conduce a la nulidad del acto no son del todo correctas, sin que esto nos lleve a considerar su fallo no ajustado a la legalidad aplicable, pues estamos en presencia de una privación de derechos acordada sin cobertura legal necesaria y suficiente atendiendo al dato importante de que por muy cualificada que sea la especial relación de dependencia del funcionario respecto de la Administración el principio de legalidad cubre toda la actuación administrativa, conforme al artículo 103 de la Constitución, y en el caso de autos, tan matizado por las motivaciones que le originan, hasta que no exista la norma adecuada que apodere específicamente a la Administración en este particular una intervención de ella como la que se enjuicia pudiera incidir gravemente en un derecho de huelga que no aparece prohibido por la Constitución, todo lo cual conduce a que declaremos improcedente el recurso extraordinario de revisión y a que de acuerdo con el artículo 1809 de la L. E. Civ. procede condena en costas a la Administración del Estado.» (*Sentencia de 6 de junio de 1984, Sala 5.ª, Ar. 3484.*)

XIV. SANCIONES

Suspensión preventiva de empleo y sueldo. Tal medida es inconstitucional al oponerse al principio de presunción de inocencia.

Vid. Libertades públicas. XIII, D), *Sentencia de 23 de julio de 1984, Sala 3, Ar. 4258.*

XV. URBANISMO

A) Planes.

1. *Naturaleza de las normas sobre distancias mínimas. Las normas sobre distancias mínimas entre edificios para salvaguardar los derechos de luces y vistas establecidas en las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, son, en realidad, normas de derecho privado y de carácter dispositivo, por lo que los interesados pueden excepcionar su aplicación mediante convenios o constitución de servidumbres.*

«La cuestión litigiosa se reduce a determinar la legalidad de los acuerdos municipales que ordenaron la demolición de los voladizos construidos en el edificio de autos, que exceden en 20 cms. de la distancia mínima establecida por las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de la Provincia de Jaén, respecto de la línea medianera con la finca colindante.

Es patente que *las normas reguladoras de las distancias entre construcciones para la salvaguardia de los derechos tradicionales de luces y vistas, no persigue una protección directa de los intereses públicos, sino el respeto de los legítimos intereses de los propietarios colindantes, que se amparan en los llamados "derechos de vecindad".*

De ello se deduce, en primer lugar, que se trata, en realidad, de normas de derecho privado, cuya articulación básica se encuentra en el Código Civil, las Ordenanzas municipales y reglamentaciones urbanísticas, por una elemental razón de coherencia normativa; y, en segundo lugar, que se trata de normas de carácter dispositivo y que pueden, por tanto, quedar sin efecto mediante la constitución de servidumbres, o la celebración de convenios entre las partes interesadas, siempre que a ello no se opongan específicas razones de interés público.

En el caso de autos consta que las partes interesadas llegaron a un acuerdo transaccional, mediante indemnización, que dio lugar a una resolución absolutoria del Juzgado de Primera Instancia de Ubeda, en juicio de interdicto, que consolidó la situación posesoria existente.

A ello se añade que, con la reforma de los voladizos aceptada por la parte recurrente, que transforma en jardinera los 20 cms. más próximos a la finca colindante, de cada uno de los balcones, se satisface plenamente la exigencia de distancia mínima contenida en las normas urbanísticas, sin que tampoco se haya aducido, como fundamento de los acuerdos municipales impugnados, otras razones de interés general o la concurrencia de otro tipo de infracción de las Ordenanzas que pudiera justificar la demolición acordada.

Por lo expuesto, procede la estimación del presente recurso de apelación, con revocación de la sentencia apelada y anulación de los acuerdos municipales impugnados, por no ser ajustados a derecho, sin que sea procedente hacer pronunciamiento expreso sobre costas en ninguna de las dos instancias.» (Sentencia de 26 de abril de 1984, Sala 4.ª, Ar. 2626.)

2. *Suspensión del otorgamiento de licencia. La sentencia firme que condena al Ayuntamiento a iniciar la tramitación de un expediente de normalización de manzana produce, sin necesidad de acuerdo expreso, la suspensión del otorgamiento de licencias en la zona afectada, en aplicación del artículo 98,2 de la L.S.*

«Por aplicación de lo dispuesto en el número 2.º del artículo 98 del Texto

refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, es de entender que el pronunciamiento contenido de la sentencia firme de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, de fecha 20 mayo 1977, recaída en el recurso número 575 del año 1976, *sentencia que condenó al Ayuntamiento de Valencia a la tramitación del oportuno expediente de normalización de la porción de manzanas que comprende los números 1 al 35 de la calle de Rafael Buñol, en Valencia, produjo sin necesidad de declaración expresa al ser consentido dicho fallo por Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Valencia, adoptado en sesión celebrada el 8 de julio de 1977, la suspensión del otorgamiento de la licencia de edificación solicitada a nombre de D. Alejandro B. M. y D. Jesús A. M., para construir un edificio de viviendas, locales comerciales y apartamentos en la calle Clariano, al encontrarse el lugar al que se solicitaba la licencia en la zona de normalización de la calle Rafael Buñol, en la que la referida sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia de 20 mayo 1977 ordenara tramitar el oportuno expediente de normalización.*» (Sentencia de 27 de abril de 1984, Sala 4.º, Ar. 2579.)

3. *Suspensión del otorgamiento de licencias. Una vez transcurrido el plazo de dos años posterior a la suspensión automática por aprobación inicial de un Plan general no cabe acordar una nueva suspensión para proceder al estudio de un PERI.*

«Para decidir la presente litis es necesario determinar la naturaleza y alcance de la medida de suspensión del otorgamiento de licencias establecida en el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, y al efecto es de ver lo siguiente: A) la suspensión facultativa está contemplada en los párrafos 1.º y 2.º del citado precepto, con la finalidad "de estudiar el Plan o su reforma", mientras la suspensión del párrafo 3.º viene determinada automáticamente por el hecho de aprobarse inicialmente un Plan o Programa o su reforma; B) de lo anterior se infiere que *si bien parece admisible en principio que tras una suspensión facultativa acordada para "estudiar" un Plan o su reforma, terminado tal estudio opere de nuevo una suspensión automática, derivada, por imperativo legal, de la aprobación inicial del planeamiento, no puede decirse lo mismo de la situación inversa, a saber, que después de la aprobación inicial del instrumento urbanístico se decida una suspensión facultativa dirigida a estudiar aspectos del mismo planeamiento, sobre la misma zona, porque carece de sentido el estudio urbanístico cuando ya se ha producido la aprobación inicial, ya que cualquier alteración que se estime oportuna o conveniente del Plan tiene su propio cauce precisamente en el desarrollo del planeamiento y no en un nuevo estudio del mismo, paralelo al que comportan las propias fases del iter del Plan, para el cual se operó la suspensión automática; C) en el supuesto que nos ocupa, recayó una suspensión automática en 13 de marzo de 1978, como consecuencia de la aprobación inicial de la reforma del Plan General, suspensión que quedó ineficaz por ministerio de la Ley al transcurrir dos años desde la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de la pertinente suspensión automática de licencias; y sin embargo, en el acuerdo recurrido, con base en el artículo 27.1 de la Ley (suspensión facultativa), se acuerda suspender el otorgamiento de licencias en la misma zona "dada la conveniencia de proceder al estudio de un Plan Especial de Reforma Interior para el área indicada, por la incidencia que pudiera suponer el emplazamiento de la futura estación de autobuses en la ordenación de la edificación"; D) de lo anterior se desprende que *tal acuerdo no es conforme a Derecho, porque no habiendo logrado aún la aprobación definitiva aquella modificación del Plan General, cualquier estudio de la conveniencia de atender a la incidencia antes dicha puede y debe incluirse en la tramitación de la reforma del**

Plan General que se está llevando a cabo, y no en un Plan de Reforma Interior cuyo estudio ha motivado la suspensión facultativa que se recurre, pues, de otro lado, la letra y el espíritu del artículo 27.3 comportan que la suspensión automática se extinga con la aprobación definitiva o por el transcurso de dos años desde la aprobación inicial, y se burlaría este propósito del Legislador si se admitiera, en un caso como el contemplado en autos, que se prolongara "de facto" la suspensión mediante el expediente de permitir a continuación la suspensión facultativa, ya que, desde otro aspecto, esta interpretación se acomoda al principio de restringir la limitación de derechos que la suspensión supone; y E) por todo lo dicho se está en el caso de acoger el recurso y los pedimentos de la demanda, sin que sea necesario analizar lo que alega el recurrente sobre la procedencia o improcedencia del Plan de Reforma Interior, porque aparte de ser tema ajeno a la litis en cuanto tal planeamiento, ya queda decidido lo pertinente en función únicamente de motivo originador de la suspensión facultativa que se combate.» (Sentencia de 16 de julio de 1948, Sala 4.ª, Ar. 4230.)

4. *Suspensión de la ejecutividad de los planes. Con independencia de cuál sea la naturaleza jurídica de los Planes, el acuerdo de aprobación es susceptible de ser suspendido en su ejecutividad, suspensión que en este caso se concede después de analizar el sentido de la suspensión y los intereses en juego, y rechazándose una valoración puramente económica de los mismos.*

«Refiriéndose la presente incidencia procesal a una pretensión de suspensión del acuerdo de la Corporación Metropolitana de Barcelona, aprobatorio del Plan Parcial del Barrio del Fatjó de Cornellá de Llobregat (Barcelona), lo primero a tener en cuenta es el principio de ejecutividad del mismo, en cuanto constituye uno de los tipos de la planificación urbanística, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56 de la vigente Ley del Suelo, y en una constante jurisprudencia —SS. 14 junio 1967, 19 enero 1973, 28 octubre 1977, 9 noviembre 1978, 4 julio 1979, entre otras muchas—; principio que no es más que una proyección del sentado con carácter general en el artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado —Texto refundido de 26 julio 1957— y en el artículo 101 de la L. Pro. Adm. de 17 julio 1958; ya que, además, la ejecutividad se produce sin ni siquiera operar un período "vacatio legis", como el previsto en el artículo 2 del vigente Título Preliminar del C. Civ., en el artículo 29 de la citada Ley de Régimen Jurídico y en el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Aparte de los supuestos en que este principio se ve moderado, por demoras en la eficacia de los Planes, bien por reservas hechas en el acuerdo de aprobación definitiva, bien por demoras establecidas en los propios planes, respecto de determinados sectores; cabe también que se produzca una suspensión en la ejecución de los mismos, tanto en vía administrativa como en la jurisdiccional, como es lo que ahora se pretende en la incidencia que nos ocupa.

Nos encontramos, pues, ante una pretensión de suspensión de la ejecución del aludido Plan Parcial, al amparo de lo previsto en el artículo 122.2.º de nuestra Ley Jurisdiccional, aplicable en materia planificadora, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de estos Planes, puesto que estas suspensiones tanto pueden decretarse respecto de actos como de disposiciones de carácter general; suspensiones que aún continúan teniendo el carácter de excepción a la regla general de la ejecutividad de los actos y disposiciones de la Administración Pública, puesto que ésta, como otras, no son privilegios, en el sentido heredado de períodos históricos felizmente fenecidos, sino técnicas

instrumentales para el debido funcionamiento de los servicios públicos y la mejor defensa de los intereses colectivos de la sociedad.

No obstante los recortes sufridos últimamente por este principio de ejecutividad como ha sucedido con la Ley 62/78, de 26 diciembre, sobre Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona; con la Ley de Bases 39/80, de 5 julio, y el R. D. 2795/1980, de 12 diciembre, sobre reforma del procedimiento económico-administrativo; con la Ley Orgánica 1/1979, de 26 septiembre, General Penitenciaria; y con la Ley Orgánica 1/1980, de 10 enero, del Consejo General del Poder Judicial; y no obstante el fuerte impacto producido por la declaración constitucional contenida en el artículo 24.1 de nuestra Ley Fundamental, ya afincado en la jurisprudencia del Tr. Const. y recogido en las de este T. S. —SS. 17 y 21 julio 1982, de la Sala 5.—; no obstante todo esto, repetimos, el principio de que se trata no puede ni debe considerarse arrumbado, ni mucho menos, puesto que *el citado precepto de la Ley Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo (artículo 122) no es incompatible con el mencionado artículo 24.1 de la Constitución, como viene a admitir la propia jurisprudencia*, en la práctica diaria, e incluso la doctrina científica considerada como más progresista.

Sin embargo, la compatibilidad de ambos principios tiene que traducirse en un bien ponderado análisis de los intereses en juego, en cada caso concreto, huyendo de maximalismos y de posturas radicales, una de las cuales es la de no ver en estas cuestiones más que el lado puramente económico, deduciendo de ello la consecuencia de la no suspensión de los acuerdos y disposiciones recurridos, con la afirmación apodíctica de la solvencia de todas las Administraciones Públicas.

Sentadas las anteriores premisas, y pasando a resolver el supuesto concreto de que se trata, éste ha de decidirse en favor de la suspensión de la ejecutividad del Plan Parcial mencionado, porque a todas luces es más prudente mantener el *statu quo* de las instalaciones fabriles de la empresa accionante, hasta tanto se falla el fondo del asunto, dada la importancia de las mismas, y la plantilla laboral que depende de ellas, que precipitarse en una ejecución anticipada; cosa que, a buen seguro, ni la propia Administración se atrevería a hacer, hasta tanto conocer el sentido de la resolución judicial que ponga fin al proceso.

Por lo expuesto, procede estimar el presente recurso de apelación y revocar, por consiguiente, el auto recurrido de 16 septiembre 1983 por no ser conforme a derecho, decretando la suspensión de la ejecutividad del acuerdo de aprobación definitiva del tan repetido Plan Parcial, previa prestación de una fianza de 2.000.000 de pesetas, en cualesquiera de las formas que la Ley permite. Sin imposición de costas.» (Auto de 29 de mayo de 1984, Sala 4.ª, Ar. 3151.)

- B) *Régimen del suelo. Suelo no urbanizable. Deben concederse las licencias relativas a campamentos de turismo destinados a facilitar la vida al aire libre, acudiendo para ello al procedimiento del artículo 43,3 de la Ley del Suelo.*

«Si bien —como se proclama con acierto en los considerandos que se aceptan de la sentencia recurrida y ha sido también declarado en la Sentencia de esta Sala de 27 de enero de 1982— *resulta posible, en principio, la instalación de "campings" o campamentos de turismo en terrenos clasificados como suelo no urbanizable*, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 86.1 en relación con el 85.1, regla 2.ª, párrafo 2.º, del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, *es sin embargo inexcusable que la necesaria autorización se obtenga —en cuanto "edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural"— a través del procedimiento pre-*

visto en el artículo 43.3 del propio texto refundido, cuyo desarrollo se detalla en el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, por lo que, al no haberse ajustado la petición formulada por la "Asociación Recreativa de Caravanistas", para la instalación de un campamento de turismo de carácter privado en la finca denominada "Can Ferraguet", a lo establecido en el citado precepto reglamentario —ni seguirse, en consecuencia, la tramitación dispuesta por el mismo— han de estimarse conformes a derecho las resoluciones administrativas impugnadas, denegatorias de la licencia solicitada.» (Sentencia de 16 de julio de 1984, Sala 4.º, Ar. 233.)

C) Licencias.

1. *Licencia sometida a condición. No procede la suspensión de la condición porque ello implica otorgar eficacia inmediata a lo que sustantivamente es un acto denegatorio.*

Vid. Acto. II. C), Auto de 28 de mayo de 1984, Sala 4, Ar. 3138.

2. *La competencia para otorgar las licencias corresponde al Ayuntamiento, salvo casos excepcionales, de manera que, en virtud del principio de autonomía local y de su interpretación por el Tribunal Constitucional, el Gobernador civil no es competente para suspender los acuerdos municipales de otorgamiento de licencias.*

«El artículo 365.1, en relación con el artículo 362.1.4.º, ambos de la Ley de Régimen Local, impone a los Gobernadores Civiles la obligación de suspender la ejecución de los acuerdos de las Corporaciones Locales cuando estimen que éstos constituyen infracción manifiesta de las leyes; dicho acto de suspensión constituye un presupuesto procesal habilitante del proceso especial regulado en los artículos 118 y siguientes de la Ley Jurisdiccional —SS. del T. S. de 24 de mayo y 30 de junio de 1978—, ya que la adopción de la misma legitima activamente a los Gobernadores Civiles para iniciar dicho proceso especial, y para pretender en él la nulidad del acto suspendido por una supuesta infracción manifiesta de las leyes; al estimar la Sala que dichos preceptos iban contra el principio de autonomía de los Municipios en la gestión de sus respectivos intereses, consagrado en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, planteó ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad de los mismos; dicho Tribunal en S. de 29 de abril último, publicada en el B. O. del Estado del día 21 de mayo pasado, ha declarado que el referido artículo 365.1, en relación con el 362.1.4.º, citados, «no se ajusta a la Constitución en la parte en que permite que la facultad de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales proceda por la sola infracción manifiesta de las leyes, sin la concurrencia de otra circunstancia; pero sí se ajusta a la Constitución interpretado en el sentido de que confiere una facultad gubernativa para suspender acuerdos que afecten a la competencia del Estado o excedan del límite de la competencia propia de los intereses de la Entidad Local».

En el presente caso el acuerdo municipal suspendido por el Gobernador Civil se refería a concesión de licencia de obras, cuestión que afecta a exclusiva competencia del Ayuntamiento; y en base de la supuesta infracción manifiesta de ciertas formalidades por referida Corporación; por tanto, al caer el Gobernador Civil de la potestad de suspender tal acuerdo de conformidad con lo indicado en el anterior considerando, y por ende de legiti-

mación activa en este proceso, procede decretar el levantamiento de la suspensión acordada.

En el escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado, en el recurso de apelación por él interpuesto, se aduce que la concesión de licencia de obras no es facultad exclusiva de los Ayuntamientos, ya que en los artículos 184 de la Ley del Suelo y 3 del Reglamento de Disciplina Urbanística se establece una competencia supramunicipal para vigilar su cumplimiento; alegaciones que no desvirtúan los razonamientos recogidos en los considerandos de la sentencia recurrida —aceptados en su integridad por esta Sala— en los que se efectúa una adecuada apreciación de los hechos y se aplica rectamente el artículo 365-1 en relación con el 362-1.4.º de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, de conformidad también con lo declarado por el Tr. Const. en su S. de 29 de abril de 1981 (publicada en el B. O. E. de 29 de mayo siguiente), al resolver cuestión de inconstitucionalidad de dichos preceptos —en relación con los arts. 137 y 140 de la vigente Constitución Española— que ante el mismo fue planteada, en otro recurso, por el propio Tribunal *a quo*; bastando con significar, al decidir el presente recurso de apelación, que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 178-1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y 6 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978, «la competencia para otorgar las licencias corresponde al Ayuntamiento» salvo en los casos previstos por la citada Ley del Suelo, sin que la licencia de autos se encuentre en ninguno de tales supuestos excepcionales, por lo que corresponde su concesión a la Corporación Municipal.» (*Sentencia de 7 de abril de 1984, Sala 4.º, Ar. 2557.*)

3. Ilegalidad del otorgamiento de licencias que supongan legalización a título de precario.

«En su aspecto teórico, al margen de las circunstancias concretas del caso debatido, la disconformidad jurídica del acuerdo recurrido emana de su propio contenido, pues *no puede existir duda alguna que la naturaleza reglada que rige el ejercicio de la actividad municipal en materia de licencia de obras, tantas veces proclamada por esta jurisdicción, impide concebir una licencia «a precario» dependiente de una eventual futura ordenación urbana, ya que el Ayuntamiento viene obligado a resolver de acuerdo con las normas que estén vigentes, concediendo o denegando la licencia con sujeción a las mismas, según establece el artículo 57 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, no siendo por ello jurídicamente posible soslayar el régimen legal de los artículos 184 y 185 de dicho Texto, consagrando el hecho consumado de una obra realizada sin licencia mediante la utilización de esa inaceptable figura de «legalización a título de precario», que proyecta hacia un hipotético futuro el problema de la legalidad o ilegalidad de la obra sobre el cual debe la autoridad municipal pronunciarse en los términos actuales con que se le plantea.» (*Sentencia de 12 de junio de 1984, Sala 4.º, Ar. 3462.*)*

- D) *Ruina. Doctrina general sobre la forma de compatibilizar la existencia de declaración firme de ruina y orden de demolición con la posterior incoación del expediente de declaración de conjunto histórico-artístico. Liberado el propietario del deber general de conservación, corresponde a la Administración la consolidación y reconstrucción del edificio, pudiendo acudir para ello a la vía expropiatoria.*

«En torno a esa situación el núcleo de la cuestión debatida consiste en

determinar si es compatible y válida la existencia de una declaración firme de estado de ruina de un edificio con conminación municipal de derribo del mismo, y, por otro lado, la negativa de la Dirección General del Patrimonio Artístico, para la demolición de dicho inmueble, y sobre esta temática y sus incidencias la jurisprudencia —SS. de 30 de octubre, 14 y 22 de diciembre de 1978, 30 de septiembre de 1980, 13 de abril y 18 de mayo de 1982, 11 de marzo y 8 de julio de 1983, entre las más recientes— tiene sentado el siguiente cuerpo de doctrina; *a)* la situación de posible ruina de un edificio es una cuestión de puro hecho —art. 170 de la Ley del Suelo—, pues un edificio puede encontrarse en ruina con independencia de consideraciones jurídicas o estéticas; pero ello no quiere decir que declarada la ruina de un edificio histórico-artístico haya de ser seguida de su demolición, porque en tales supuestos consideraciones culturales pueden imponer la conservación a ultranza del inmueble, con las reparaciones, reconstrucciones o sustituciones que se estimen precisas por haber pasado ya a segundo plano la estricta relación dominical del propietario con el edificio en aras del interés público, quedando subordinada la propiedad privada a los superiores intereses de la comunidad en mantener su legado histórico-artístico, cuya conservación se proclama en la Ley de 13 de mayo de 1933, en su Reglamento de 16 de abril de 1936, en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el Reglamento de Planeamiento y actualmente en el artículo 46 de la Constitución; *b)* subordinación que permanece aunque la declaración de ruina y la comunicación de demolición sea anterior a la iniciación del expediente de declaración de Monumento o Conjunto Histórico-Artístico, pues a partir de este inicio es inexcusable la autorización de la Dirección General del Patrimonio Artístico, exigible en cualquier evento en tanto no se haya producido la demolición del edificio; *c)* los supuestos de ruina son justamente límites a la obligación general de conservación de los edificios que impone a los propietarios la legislación urbanística, y, en su caso concreto, el artículo 24 de la Ley de 13 de mayo de 1933, por la que se regula el Patrimonio Artístico Nacional y el 17 de su Regl. de 16 de abril de 1936, si bien la armonía de esos preceptos requiere que la obligación de conservar impuesta por la legislación del Patrimonio Artístico se detenga allí donde se detiene la obligación de conservar en general, esto es, en el hecho de la declaración administrativa de encontrarse un edificio en estado de ruina, pues a partir de este momento sólo por intereses comunitarios debe prevalecer la subsistencia del inmueble, siendo por tanto la comunidad la que tiene que subvenir esta necesidad y puede, por ello, expropiar el bien inmueble, según el artículo 26, párrafo 5.º, de la Ley de 13 de mayo de 1933 y 66 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Coherente con esa doctrina, es evidente que la declaración de ruina del edificio puso límite al deber de conservación por parte del propietario, y que procede autorizar la demolición del mismo a fin de evitar el peligro que para las personas suponga su desplome o hundimiento, a menos que la Administración, al amparo de los medios que le conceden las disposiciones citadas y sus concordantes, quiera proceder a su costa a la reconstrucción y consolidación del edificio e incluso a la expropiación; y en este último sentido se modifica el fallo de la Sentencia impugnada y se estima en parte el presente recurso de apelación; sin que hagamos expresa condena de costas en segunda instancia.» (*Sentencia de 7 de mayo de 1984, Sala 3.ª, Ar. 2857.*)

XVI. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

«Solve et repete». La exigencia de consignar o afianzar las multas como requisito para recurrir las sanciones en materia de viviendas de protección oficial al ser una medida cautelar, de garantía para terceros y disuasoria de recursos infundados, cumple las condiciones de razonada y proporcionada, por lo que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, no cabe entenderla contraria al derecho fundamental de acceso a la tutela judicial.

«Esta Sala acepta y asume incondicionalmente las alegaciones del apelante en las que sostiene que los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución vinculan a todos los poderes públicos, según declara su artículo 53, y entre ellos y muy especialmente al Poder Judicial, y que la regulación constitucional de dichos derechos y libertades constituye derecho directamente aplicable, debiéndose en consecuencia considerar derogada, en aplicación de su disposición derogatoria tercera, toda norma preconstitucional que se oponga a la plena eficacia y realización de los mencionados derechos y libertades, entre los que se incluye el mencionado de tutela judicial efectiva y dichas aceptación y asunción de las expuestas alegaciones hace que un correcto enjuiciamiento del indicado problema litigioso presuponga el delimitar, en un aspecto general, cuáles son las condiciones que determinan la incompatibilidad de determinados requisitos procesales de procedimiento con el derecho a la tutela judicial y una vez esclarecido esto, si esas condiciones de incompatibilidad concurren en la consignación o afianzamiento que al citado artículo 37 de dicho Texto Refundido impone como requisito de admisión de los recursos de alzada a que el mismo artículo se refiere.

Siguiendo la doctrina constitucional declarada entre otras en las SS. de 25 de enero y 28 de febrero de 1983, el legislador no goza de absoluta libertad para vincular el derecho a recurrir al cumplimiento de determinados requisitos procesales, ya que constitucionalmente no son aceptables aquellos que puedan estimarse inadecuados por ser producto de un excesivo formalismo, no compaginarse con el derecho a la justicia o no aparezcan como justificados y proporcionados a las finalidades para las que se imponen, siendo necesario, por tanto, en cada caso concreto, examinar el grado de razonabilidad y proporcionalidad del requisito formal exigido al objeto de establecer si es o no incompatible con el fundamental derecho consagrado en el mencionado artículo 24.1 de la Constitución y a tal efecto, en la confrontación de este precepto con el repetido artículo 37 del Texto Refundido de 12 de noviembre de 1976, debe tenerse presente que el requisito que este precepto exige de consignar o afianzar las multas impuestas y demás cantidades fijadas en las resoluciones sancionadoras que se pretenden recurrir en alzada constituye, en primer lugar, una medida cautelar que es congruente con la eficacia ejecutiva de dichas resoluciones así como con la presunción de legalidad con que vienen protegidas, en segundo lugar responde a la necesidad de garantizar la devolución al interesado de las cantidades indebidamente percibidas por el sancionado y, por último, pretende reducir el planteamiento de recursos que puedan venir motivados por propósitos meramente dilatorios, y todas estas finalidades e intereses, cuya legitimidad es incuestionable, ponen de relieve que la citada consignación o afianzamiento cumple las condiciones de razonable y proporcionada en grado suficiente para estimarla compatible con el derecho de acceso a la protección judicial, sin que en contra de ello pueda argumentarse que dicha doctrina constitucional se refiere a procesos judiciales y no a procedimientos administrativos, pues debiendo considerarse que, en el orden contencioso-administrativo, dichos procedimientos constituyen vía previa a la judicial en la cual se integran

al promoverse la acción contenciosa, evidentes razones de analogía obligan a entender aplicable a esa vía previa administrativa la referida doctrina, a la cual bien puede añadirse que la tesis del apelante viene expuesta en términos tan amplios que al aceptarla más allá de los límites de razonabilidad y proporcionalidad que se dejan expuestos supondría sentar las bases para eliminar de nuestro ordenamiento jurídico todo requisito de procedibilidad, autorizando el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales al margen de todo procedimiento o proceso razonablemente estructurado, lo cual conllevaría la práctica desaparición de dichas instituciones con la grave consecuencia de desorden jurídico que ello supone.» (*Sentencia de 9 de mayo de 1984, Sala 4.ª, Ar. 2640.*)

XVII. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

- A) *Carácter revisor. Principios de congruencia y economía procesal. No debe dejarse para un segundo proceso lo que ya en el primero puede ser resuelto con plenitud de garantías, aunque ello suponga introducir hechos nuevos.*

«Los términos condicionales empleados en el precedente considerando obedecen a que la Sala de la Audiencia aplica de una forma rígida (en realidad la tradicional) el principio del carácter revisor de nuestra jurisdicción, con la congelación del tema litigioso dentro del molde prefabricado con sólo los materiales disponibles en el momento de abrirse el proceso; postura que es la que lleva a la Sala de la Audiencia a desplazar de esta litis el problema derivado del segundo convenio ya aludido, de 19 de mayo de 1982, sin perjuicio de declarar que el mismo pueda venir a producir todos sus efectos legales en el período de ejecución de sentencia, «si la propuesta municipal de convenio ha sido plenamente aceptada por la sociedad»; tratamiento que, por lo que a continuación se dirá, nosotros no compartimos, y por lo que nuestra sentencia no puede ser confirmatoria de la apelada.

*Si sobre este punto no se comparte el criterio del Tribunal de Zaragoza, es por obediencia a una razón, tan respetable o más que el principio de congruencia anteriormente aludido, que aconseja no dejar para un segundo proceso lo que ya en el primero puede ser resuelto con plenitud de garantías para los contendientes; se trata de una variante del principio de economía procesal, cuyo utilidad y conveniencia es obvia; razón que justifica las posibilidades de ampliación de los recursos contenciosos —art. 46 Ley Jurisdiccional— y el que los Tribunales incluso puedan provocar que, en el acto de la vista, o en las conclusiones, puedan tratarse «cuestiones que no hayan sido planteadas en los escritos de las partes» (art. 79-2.º de esta Ley).» (*Sentencia de 19 de julio de 1984, Sala 4.ª, Ar. 4241.*)*

- B) *Demanda. La caducidad del plazo para presentar la demanda opera por ministerio de la ley, y así procede declararlo en la Sentencia, a pesar de haberse dictado durante el proceso Providencia firme que declaraba no haber lugar a tener por precluido el citado plazo, al ser temporánea la solicitud hecha a tal efecto por la parte demandada.*

«No obstante lo anterior, por el Ayuntamiento demandado y mediante escrito presentada en la Sala en 8 de octubre de 1980 —cuando el proceso se había ya recibido a prueba— se ponía de manifiesto que la demanda

formulada había sido presentada después de transcurrido el término legal improrrogable de veinte días a contar desde el siguiente al de la entrega del expediente administrativo, lo que producía el efecto grave de la caducidad del recurso, solicitando se acordase tener por caducado el mismo; escrito sobre el que recayó providencia de 16 de octubre de 1980 acordando su unión a los autores y que con suspensión del término de prueba se oyese por término de cinco días a las partes actora y coadyuvante para que alegasen lo que a su derecho conviniera; evacuado el traslado la parte recurrente oponiéndose a dicha declaración, dictándose por la Sala providencia de 28 de noviembre de 1980, de la que, a los efectos que ahora nos interesa conviene destacar el pronunciamiento de «no ha lugar a tener por precluido el plazo de formalización de la demanda, dada la extemporaneidad de la solicitud deducida a tal efecto por el Ayuntamiento demandado, en vista de que, no sólo consintió en su día la providencia de esta Sala por la que se tuvo por evacuado aquel trámite sino que, sin oponer reparo alguno en aquel sentido, procedió dicha parte a contestar la demanda»; providencia que, aunque es rigurosamente cierto que fue consentida por las partes, ello no impide el que ahora tengamos que ocuparnos, como cuestión previa a la de fondo en este recurso suscitada, de esa caducidad del recurso que por la representación del Ayuntamiento de Móstoles fue alegada, no sólo porque como acredita el pronunciamiento arriba entrecomillado la Sala en su proveído de 28 de noviembre de 1980 no se pronunció sobre dicha caducidad, limitándose a decir que no había lugar a tener por precluido el plazo de formalización de la demanda, sino porque, aun cuando a través de dicha equívoca declaración se entendiase que lo que se estaba decidiendo era que no había lugar a declarar la caducidad alegada por haber consentido la providencia que tenía por formalizada la demanda, tampoco sería obstáculo para ello, porque *las normas de procedimiento son normas de derecho público que están fuera de la disponibilidad de las partes, de tal manera que ni por acuerdo entre los litigantes pueden las mismas ser modificadas, y muchísimo menos en cuanto a la ampliación de un plazo improrrogable, sino además, por la fundamental razón, de que la declaración de caducidad que ha de realizarse obligatoriamente en el momento en que tal caducidad se produce, se limita, al operar la caducidad por ministerio de la ley, a constatar una situación de hecho, haber transcurrido con exceso al plazo legal previsto para la presentación de la demanda, y ser éste un término improrrogable e insubsanable, que por ser irreversible tiene como obligada consecuencia jurídica la que el ordenamiento jurídico ha establecido; es decir, que como lo afectado por la caducidad no es el trámite de formalización de la demanda sino el propio recurso en el que dicha formalización tenía única, real y legal existencia, no puede el trámite dicho, al haber desaparecido la base de su ser, rehabilitarse por medio alguno, lo que hace, no sólo pertinente, sino absolutamente obligado y necesario que la sala, en este momento procesal en que nos encontramos, restablezca el imperio de la norma por el único cauce procesal que para ello permanece abierto, cual es, el de efectuar en el fallo la declaración de caducidad del recurso, si es que, efectivamente, la misma se ha producido, porque así lo exige la normativa legal y el orden público procesal que sujeta los Tribunales al cumplimiento estricto de la Ley.*

Si bien es cierto que el legislador en la exposición de motivos de la Ley reguladora de esta jurisdicción, parte del principio de que las formalidades procesales han de entenderse siempre para servir a la justicia, y no como obstáculos encaminados a dificultar el pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, tal manifestación está referida a subsanaciones de defectos procesales susceptibles de ello y en un plazo fijo; pero no implica, en modo alguno, la posibilidad de inobservancia de plazos que la misma ley declara improrrogables, pues la fijeza y fatalidad de los mismos, es otro de los principios sobre los que descansa el proceso contencioso-administrativo y sobre dichas premisas, del examen conjunto de los artículos 67 y 121 de la Ley Jurisdiccional y de la numerosísima jurisprudencia del Tribunal Supremo, de

la que por vía de ejemplo podemos citar las SS. de 26 de noviembre de 1968, 24 de abril de 1969, 22 de enero de 1975 y 11 de julio de 1980 y los Autos de 25 de abril de 1978 y 12 de junio de 1980, se extrae como doctrina específicamente aplicable, que la norma general de rehabilitación de trámite que contiene el inciso final del párrafo 1.º del artículo 121 de la Ley citada, que responde al principio informalista que en ella campea, cede en todo caso, ante la especial y expresa declaración prohibitiva de tal rehabilitación, como lo es la establecida en el núm. 2 del artículo 67 de la propia Ley, que ordena que *se declare, incluso de oficio, la caducidad del recurso cuya demanda no se hubiese formulado en el plazo para ello establecido en el propio artículo*; declaración legal que ha de interpretarse y aplicarse en su sentido o significación literal, so pena de dejar a este último artículo carente de todo contenido, lo que sin duda alguna sería contrario a las más elementales normas de la hermenéutica legal, lo que en modo alguno pudo ser querido por el legislador.

Este sentado y acordado por proveído de esta Sala de 2 de octubre de 1979 que se notifica al Procurador de la actora el día 6 del propio mes de octubre, que se emplace a la parte demandante para que en el término de veinte días formalice la demanda haciéndole entrega del expediente administrativo, lo que así aparece acreditado en los autos y se reconoce expresamente en el encabezamiento de la demanda, como quiera que se presentó la demanda en 14 de noviembre siguiente, según diligencia extendida por la Secretaría de la Sala, no ofrece duda alguna de que se hizo fuera del término legal establecido en el artículo 67.1 de la Ley rectora de esta jurisdicción y que el Tribunal en obligado acatamiento a la misma le concedió para evacuar este sustancial trámite, por lo que automáticamente, vencido que fue dicho término, se produjo la caducidad del recurso a tenor de lo establecido en el apartado 2 del propio artículo 67; sin que el hecho cierto de que pese a ello prosiguiese la tramitación del recurso pueda conducir a otra solución que a declarar la desestimación del mismo por cuanto que la extemporánea formalización de la demanda una vez perdido el derecho a trámite tan esencial queda sin viabilidad procesal porque tratándose de un plazo de caducidad no hay rehabilitación posible.

A la conclusión anterior no puede oponerse la simple alegación de la parte recurrente de que la demanda fue presentada oportunamente en el juzgado de Guardia de esta Capital, pues el examen de los autos no sólo no acredita esa presentación en el juzgado, sino que por el contrario lo fue directamente en la secretaría de esta Sala; y tampoco el anormal funcionamiento de ésta por la situación de huelga en que por aquellas fechas se encontraban los funcionarios, pues aun siendo ello cierto, la actora debió preocuparse, bien levantando un acta notarial o bien por la simple presencia de dos testigos de su intento de presentar dentro del término concedido de su escrito de formalización de la demanda, lo que evidentemente no hizo; lo que fatal e inexorablemente hace que la Sala tenga que atenerse a lo que está acreditado en los autos (...).

En el escrito de alegaciones formulado por D.ª María Luisa C. I., en el recurso de apelación por ella interpuesto, se reitera que el escrito de formalización de la demanda fue presentado el 31 de octubre de 1979 ante el Juzgado de Guardia, dentro del plazo concedido al efecto, y que la Sala que conocía del proceso rechazó la cuestión de la caducidad, entonces planteada, en su providencia de 28 de noviembre de 1980 —que fue consentida por las partes, al no recurrirla, y que, en consecuencia, adquirió el carácter de firme— sin que pueda después el propio Tribunal contradecir y dejar sin efecto el contenido de la referida providencia firme en la sentencia que ahora es impugnada; alegaciones que no desvirtúan los minuciosos y atinados razonamientos recogidos en los considerandos de la sentencia recurrida —aceptados en su integridad por esta Sala— en los que se llega con acierto a la conclusión de que debe ser declarada la caducidad del recurso contencioso-administrativo promovido por la actora, al haberse formalizado

la demanda después de transcurrido el plazo legal de 20 días que para dicho trámite le fue concedido; bastando con significar, al decidir el presente recurso de apelación, que al folio 30 de las actuaciones de primera instancia, figura diligencia en la que consta la presentación de la demanda el 14 de noviembre de 1979 en la Secretaría de la Sala 3.^a de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, siendo reiterada la Jurisprudencia en la que se proclama que la falta de presentación de la demanda en el plazo concedido para ello produce la caducidad del recurso —a tenor de lo dispuesto, de una manera expresa, en el art. 67-2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción— sin que en cuanto a la demanda sea de posible aplicación lo establecido, respecto a otros plazos, en el artículo 121-1 *in fine* de la propia Ley, ni pueda tampoco impedir la falta de apreciación de la caducidad durante la tramitación del proceso el que la misma pueda y deba ser declarada, cuando realmente se ha producido, en la sentencia definitiva que sea dictada.» (*Sentencia de 24 de abril de 1984, Sala 4.^a, Ar. 2575.*)

C) *Emplazamiento. Nulidad de actuaciones al no haber emplazado personalmente a interesados conocidos e identificables. Aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional.*

«La sentencia impugnada resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el hoy apelante contra acuerdo de la Comisión Municipal Ejecutiva del Ayuntamiento apelado, por él confirmado en reposición, por el que se nombró diecisiete técnicos de Administración General de dicha Corporación, como consecuencia de la prueba selectiva de carácter restringido convocada al efecto, siendo la primera cuestión a resolver, como planteó la Sala, la de la incorrecta tramitación del recurso de reposición aludido, formulado por el señor H. T. contra el nombramiento de dichos funcionarios, en cuanto no se les dio traslado del recurso, y siendo cierta esta falta de traslado, no negada por la Administración, ha de apreciarse que se ha infringido el artículo 117.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria en el procedimiento administrativo local, conforme a su artículo 1.4, lo que constituye una causa de anulabilidad de la resolución del recurso de reposición, conforme a los artículos 293 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dado el carácter de interesados en el recurso de los funcionarios nombrados y la evidente indefensión en que se les ha colocado frente a una sentencia estimatoria de las pretensiones del recurrente que les privara de sus derechos, sin que puedan tenerse en cuenta, en contra de lo que alega la Corporación apelada, el carácter desestimatorio de dicho recurso de reposición ni la inadmisibilidad del contencioso-administrativo acogido en la sentencia recurrida por extemporaneidad en la interposición del primero, no apreciada por la Corporación, puesto que esto supone incurrir en una petición de principio, cual es la de dar por supuesta la aceptación de esta instancia de fallo impugnado, ni tampoco, por otro lado, la posibilidad de que dichos funcionarios hubieran comparecido en primera instancia, por servirles de emplazamiento la publicación del anuncio de interposición del recurso contencioso-administrativo del hoy apelante en el «Boletín Oficial del Estado» conforme al artículo 64.1 de la Ley de esta Jurisdicción, por la insuficiencia *per se* del emplazamiento atendido a los estrictos términos de este precepto, cuando, como en este caso, los interesados, o, mejor dicho, los titulares del derecho derivado del acto administrativo impugnado, están, como aquí ocurre, perfectamente identificados, insuficiencia puesta de manifiesto por la doctrina de esta Sala, en su sentencia de 14 de julio de 1982, y el Tribunal Constitucional en sus sentencias resolutorias de recurso de amparo de 31 de marzo de 1981, 20 de octubre de 1982, 23 de marzo, 31 de mayo y 18 de no-

viembre de 1983, en las que se conecta el precepto citado con el artículo 24.1 de la Constitución, insuficiencia agudizada en el presente supuesto por el desconocimiento de los funcionarios afectados de la previsibilidad de un recurso contencioso-administrativo contra su nombramiento, al ignorar igualmente la existencia del recurso previo de reposición y por ello la impugnación de dicho nombramiento, lo que hace totalmente ilusoria la presunción del conocimiento de la iniciación del proceso a través del "Boletín Oficial del Estado".» (*Sentencia de 23 de julio de 1984, Sala 5.ª, Ar. 4028.*)

- D) *Sentencia. Concepto de sentencia firme a efectos de admitir el recurso de revisión. No es firme la Sentencia de la Audiencia Territorial cuando aún no se ha resuelto por el Tribunal Supremo el recurso de queja interpuesto contra el Auto que desestimó el recurso de súplica contra la providencia de la Sala Territorial que no admitió la apelación de su Sentencia.*

«El concepto "firmeza" de las sentencias, en orden a su impugnación en revisión, es de carácter estrictamente objetivo, es decir, supone en este ámbito contencioso-administrativo la inatacabilidad de la decisión judicial por haberse agotado todos los recursos que legalmente contra la misma se podían ejercitar; y al ser así, siendo un hecho cierto que contra la sentencia de cuya revisión se trata en el presente recurso, por ambas partes se interpuso el oportuno recurso de apelación que no fue admitido a trámite por la Sala Territorial por providencia dictada el 12 julio 1982, por reputar no apelable la misma de conformidad a lo establecido en el artículo 94.1.a) de la L. Jurisdiccional; también es cierto que, contra esta providencia, por la Generalidad de Cataluña, que en el proceso había mantenido el carácter político de los Decretos impugnados, por lo que consecuentemente no podían encuadrarse en el artículo citado como asunto de personal por exceder de tal concepto, y por ende, susceptible la sentencia dictada de la apelación interpuesta, interpuso recurso de súplica y subsidiariamente el de queja; y desestimada la súplica por Auto dictado en 3 septiembre 1982 y expedido el testimonio prevenido en los artículos 398 y 399 de la L. E. Civ., por la Generalidad de Cataluña se interpuso contra el referido Auto el anunciado recurso de queja ante la Sala Cuarta de este Alto Tribunal, en la que bajo el núm. 82.454, y Secretaría del Cr. C. P., como acredita la certificación expedida en 8 febrero 1983, se encuentra en tramitación.

Al ser así, y en tanto no se resuelva el recurso de queja en trámite, a través del cual se va a decidir si procede o no la apelación en su día interpuesta por la Generalidad de Cataluña contra la sentencia dictada en 2 julio 1982, ésta no tiene el carácter de firme, por lo que al no darse dicho esencial presupuesto procesal procede declarar la inadmisibilidad del presente recurso extraordinario de revisión.» (*Sentencia de 16 de abril de 1984, Sala 5.ª, Ar. 2253.*)

- E) *Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales. Suspensión de la ejecución del acto impugnado. Es nulo el Auto que concede la suspensión, si no se ha requerido a la Administración para que informe sobre la suspensión solicitada.*

«El requerimiento efectuado a efectos de lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley 62/1978, de 26 diciembre, no contiene indicación alguna respecto a lo que la misma Ley dispone en su artículo 7.3 y, en la pieza de suspensión de efectividad del acto administrativo impugnado, no aparece requerido el órgano del que dimana dicho acto, para que en el plazo de cinco días pueda informar acerca de la solicitud de suspensión; por lo que ha de ser anulado

el Auto recurrido, a fin de que se formalice el requerimiento expreso que la ley citada exige, como previo a la adopción del acuerdo derivado de la solicitud de suspensión.» (*Auto de 21 de mayo de 1984, Sala 3.ª, Ar. 2898.*)

XVIII. RESPONSABILIDAD

- A) *Funcionamiento normal de los servicios públicos. Se declara la responsabilidad del Estado por la muerte de un recluso en un Centro penitenciario al sufrir, por caso fortuito, un accidente de trabajo en las tareas que realizaba para la redención de la pena.*

«Habiéndose de comenzar el estudio de las cuestiones convertidas en el actual proceso jurisdiccional por la alegada causa de inadmisibilidad del recurso que, al amparo de la normativa jurídica contenida en el apartado a) del artículo 82 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción la presentación de la Administración demandada postulada; se ha de tener en cuenta que la misma trata de fundamentarse en que, en el supuesto de referencia, la Administración demandada actuaba en las relaciones de derecho privado, con lo que a virtud de lo dispuesto en el artículo 41 de la L. de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la responsabilidad habría de exigirse ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria; ahora bien, en el caso que nos ocupa, además de no existir fundamento alguno ni siquiera indiciario de la existencia de relaciones de tal naturaleza, sino antes al contrario, se encuentra demostrado que el difunto Sr. F. I., cuando el accidente mortal se produjo, se hallaba en el Centro Penitenciario de Vigo cumpliendo condena penal y, dentro del régimen interno de dicho establecimiento, realizando actos propios del destino que en tal régimen se le había confiado y redimiendo con ello penas por el trabajo, que consistía en funciones de limpieza de la propia cocina del expresado Centro, en la que funcionaba la máquina de pelar patatas, que incidió como causa desencadenante del resultado del fallecimiento; pues bien conocida es ya la doctrina jurisprudencial amplia del concepto de "servicio público" a que literalmente aluden el artículo 40 de la expresada Ley y 121 de la Ley de Expropiación Forzosa; asimismo basta tener en cuenta que los Centros de las Instituciones Penitenciarias, cual el de referencia, así como sus actividades en los mismos realizadas, están bajo la dirección, dependencia y responsabilidad de la Administración hoy demandada, y es el caso que el párrafo 3.º del mencionado artículo 40 envía expresamente a la vía administrativa y posteriormente a esta jurisdiccional la actuación de peticiones por responsabilidad patrimonial del Estado en base al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en el sentido amplio dicho; por estas razones, rechazando la causa de inadmisibilidad del recurso, invocada por el Sr. Abogado del Estado, procedente es entrar a conocer sobre el fondo del asunto planteado.

Habiendo pasado la institucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado en el Ordenamiento Jurídico, desde su imputación a través de la culpa extracontractual de los artículos 1902 y 1903 del C. Civ., y la definida para los Entes Locales en los artículos 405 y 406 de la L. de Régimen Local, hasta concluir en el momento presente para "consignarla en términos más generales", a fin de cubrir todos los riesgos que para los particulares puede entrañar la actividad del Estado, salvo cuando exista justa causa que obligue a reparar el daño sin indemnización..., todo ello sin perjuicio de que el Estado, previo el oportuno expediente, pueda declarar responsables a las Autoridades y Funcionarios que por culpa o negligencia hayan lesionado los bienes o derechos de la Administración o los de tercero..., en la seguridad de que todo lo que robustezca el principio de responsabilidad viene a consolidar el prestigio y eficacia de la Administración y la leal colaboración de los administrados —ap. VIII de la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado—, con lo que

se llega a una cuasi objetivización de la responsabilidad patrimonial a través de la aplicación del mecanismo del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, que para la Administración General del Estado prevé el artículo 40 de dicha Ley, y con más generalidad tanto para la estatal como local o institucional los artículos 121 y 122 de la L. de Expropiación Forzosa, ello hace que, *eliminado a virtud de los preceptos citados el factor culpa, como determinante del nacimiento de tal responsabilidad la obligación indemnizatoria surge, incluso de la actuación lícita* —empleo de la máquina de pelar patatas de referencia—, *a través del normal funcionamiento del servicio público del Centro Penitenciario de Vigo, entendido éste en un sentido amplio* en el que tal concepto se sustrae de lo que sería su contenido en una interpretación literal legal, identificándose más con la de gestión, actividad o quehacer administrativo, como implícitamente vienen a declarar las SS. del T. S. de 7 septiembre 1969, 27 enero 1971 y 13 marzo 1975, entre otras; *mas para que proceda dicha responsabilidad se exige la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con persona concreta y siempre derivada del expresado funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o, como dice la S. de 9 febrero 1977 de dicho Tribunal, que "el daño sea derivado del funcionamiento normal o anormal del servicio público, en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención extraña que pueda influir en el nexo causal", por lo que, cumpliéndose en el caso que nos ocupa todos los anteriores requisitos, al ser el difunto Sr. F. I. de 21 años de edad, soltero, único hijo de madre soltera que es la hoy demandante, habiendo fallecido en el desempeño de las tareas que como destino dentro del régimen penitenciario se le tenía asignado, y ello con los efectos de poder redimir la pena por el trabajo que realizaba, produciéndose la muerte por un accidente sufrido durante su realización a causa de "una electrocución que dada la ineficacia de la inmediata asistencia recibida podrían hacer pensar en una fibrilación ventricular, motivada por corriente eléctrica", como dice el Informe de Autopsia, dándose la circunstancia —añadimos ahora— que presuntamente puede afirmarse como probado en base a lo dispuesto en el artículo 1253 del C. Civ., al existir entre el hecho demostrado —descarga eléctrica de máquina de pelar patatas sobre su cuerpo apoyado en piso mojado— y el que se trata de deducir —fallecimiento por electrocución—, un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano, que dicho fallecimiento se produjo en las circunstancias alegadas por la demanda, ha de reconocerse en tal hecho la responsabilidad patrimonial de la Administración demandada.*

No se aprecia temeridad ni mala fe procesal en los litigantes, por lo que, de conformidad a lo establecido en el artículo 131 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, no se está en el supuesto de tener que hacer una expresa declaración de condena en costas respecto de las derivadas de este proceso jurisdiccional.

La acertada argumentación de la Audiencia Nacional, en cuanto establece la responsabilidad patrimonial de la Administración, y la limitación por ambas partes de los puntos que constituyen el objeto de sus respectivas apelaciones contraen la materia de la segunda instancia a dos cuestiones primordiales: la negación de la existencia de relación de causalidad entre la muerte del hijo de la demandante y la actividad que aquel realizaba como recluso en la prisión de Vigo, fundamento de la alzada del Abogado del Estado, y, de no prosperar ésta, el *quantum* de la indemnización, extremo al que se reduce la pretensión formulada por la actora ante esta Sala.

La Administración rechaza el nexo causal con base en las tres siguientes razones, claramente refutables: a) Que no consta el motivo directo de dicho fallecimiento porque no se precisa de forma terminante en el dictamen de autopsia, cuando lo cierto es que en el mismo se afirma que la causa más probable es la electrocución, y tal conclusión se corrobora con las declaraciones de los testigos presenciales del accidente e incluso con la del médico

del establecimiento, quien atendió inmediatamente al descendiente de la reclamante; b) Que el mismo incurrió en la imprudencia de baldear la cocina con los pies descalzos, agravando las consecuencias de la descarga eléctrica, aserto inaceptable y que hace superfluo el examen de su trascendencia porque los testigos aludidos aseveran que a la sazón llevaba botas de goma; y c) Que se da el supuesto del caso fortuito, por hallarse en buenas condiciones la máquina a cuyos cables de conexión se agarró la víctima al caer, pues aunque se prescindiera de las declaraciones en contrario de los repetidos testigos, tampoco sería factible admitir *la exclusión de la responsabilidad debatida, que sólo se produce en el evento de fuerza mayor en sentido estricto, es decir, de un acontecimiento sobre cuya realidad no exista duda y que, aparte de ser ordinariamente imprevisible y siempre inevitable, exceda de los riesgos propios de la empresa, los cuales se comprenden en el caso fortuito como causa indefinida del siniestro que no debe exonerar a quien responde, con abstracción de cualquier culpa, del funcionamiento normal de los servicios* —arts. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado— y aun *del simple funcionamiento de los mismos* —art. 106 de la Const. de 1978—.» (Sentencia de 12 de marzo de 1984, Sala 4.ª, Ar. 2508.)

B) *Indemnización. Criterios para su determinación. No es necesario que la cantidad globalmente fijada represente la suma de las parciales con las que se cuantifica cada uno de los factores o conceptos tomados en consideración.*

«Con toda minuciosidad y con base en la prueba practicada, se detalla en uno de los Considerandos de la sentencia recurrida el resultado dañoso que se produjo por consecuencia de la represión del motín llevada a cabo por la fuerza pública actuante el 19 de julio de 1977 en la Prisión de Carabanchel a propósito de las lesiones sufridas por el interesado, de la imposibilidad, siquiera de momento, de la reversibilidad de las mismas, de la de dedicarse a su actividad de conductor y de obtener el permiso de conducir correspondiente —estimando esta cesación laboral en unos dos millones de pesetas, según el cálculo de las remuneraciones que venía percibiendo—, y por el daño moral experimentado por tal conjunto de circunstancias, y, esto sentado, no cabe duda de que el recurrente logró probar de modo pleno las bases determinantes de la indemnización que por todos conceptos reclamaba, ni de que el Tribunal *a quo*, por su parte, también las dejó establecidas, ateniéndose al conjunto de factores que la jurisprudencia de esta Sala viene considerando ponderables —sentencias de 19 de mayo de 1969, 4 y 31 de octubre de 1978, 2 y 18 de febrero de 1980, 3 de diciembre de 1982 y 13 de julio de 1983, en función de los cuales y *ante la imposibilidad de evaluar cuantitativamente y con exactitud el daño material y moral que se produjo para el administrado, fijó la cuantía total guardando una moderada adecuación a los módulos valorativos convencionales utilizado por las jurisdicciones civil, penal y laboral* —sentencias de 26 de septiembre de 1977 y 18 de febrero de 1980—, *determinación más que suficiente porque, conforme a la sentencia de 17 de noviembre de 1977 aparece del hecho de fijarse los parámetros, líneas generales, partidas o bases, en cuanto de ellos resulte o pueda resultar acreditado y justificado el "quantum", sin que, en consecuencia, haya de reputarse necesario que la cantidad globalmente fijada represente la suma de las parciales con las que se cuantifique cada uno de los factores o conceptos tomados en consideración, presupuesta* —como en el presente caso acontece— *la total probanza de su existencia y la del requerido nexa causal.*» (Sentencia de 16 de julio de 1984, Sala 4.ª, Ar. 4231.)

Tomás FONT I LLOVET
Joaquín TORNOS MAS

