

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

351.95(46) (094.9)

(A) EN GENERAL

I. Acción administrativa

- 1.174. *Licencias municipales para ampliación de industrias. Antes de rechazar de plano dentro de la propia competencia municipal la petición de licencia por hallarse en pugna con los planes de ordenación urbana.*

«... o con las Ordenanzas municipales, se practiquen diligencias y consten los informes necesarios que permite llegar a esa conclu-

sión con el debido fundamento, de ofrecer dudas en un principio; lo verificado en el expediente administrativo en este sentido dispuesto por el Ayuntamiento, se acomoda a lo regulado en el párrafo 1.º del artículo 30 del Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961, modificado por Decreto de 5 de noviembre de 1964, al exigir que la denegación sea «expresa y motivada» por razones de competencia municipal basadas en los planes de ordenación urbana, incumplimiento de Ordenanzas municipales y en la existencia de

una actividad municipalizada con monopolio que puede resultar incompatible con lo que se pretende instalar, y si esto es así, la determinación que se refleja preferentemente sólo demuestra una cosa, el que se tomó con gran prudencia y ninguna precipitación, puesto que no desestimó la petición del interesado hasta que tuvo la seguridad de acierto que la denegación requería, y es claro que, en estas condiciones esa actuación administrativa carece en sí de entidad suficiente para generar la nulidad o anulabilidad de actuaciones pretendida, acorde con lo declarado por el Tribunal de primera instancia de esta materia.»

(STS 7.2.1972. Sala 4.ª)

- 1.175. *Edificios ruinosos. En esta actuación administrativa la autoridad administrativa sólo persigue el cumplimiento de las muy delicadas funciones de policía y seguridad.*

«... que le incumben según su específica normativa citada en los vistos, a cuyas funciones debe supeditarse el formulismo del procedimiento a seguir, que lógicamente ha de ser más «sumario» que «contradictorio» cuando concurra verdaderamente la urgencia y peligro en la demora para resolver que exige aquel precepto...»

(STS 22.1.1972. Sala 4.ª)

- 1.176. *FEVE. Explotación particular abandonada y adquirida por este organismo. Señalamiento unilateral del precio.*

«... Que el señalamiento unilateral del precio por la Administración desconoce la coherencia exigible de sus propios actos declaratorios de derechos que, una vez consentidos y firmes, son en principio intangibles e inmutables, salvo las posibilidades de anulación previstas en los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, no utilizadas en el presente caso, sin que nuestro ordenamiento jurídico permita la revocación de las resoluciones administrativas con fundamento en la oportunidad o la conveniencia, por lo que—en definitiva—su modificación posterior en cuanto al contenido esencial (precio) o a las cláusulas accesorias (condición, plazo y modo) resulta radicalmente inválida, como también ha de ser imputada a la Administración la inactividad respecto del sistema contradictorio de valoración establecido por ella misma, pues le corresponde la iniciativa en la incoación, ordenación e instrucción procedimentales según los artículos 67, 68, 74 y 81 de la Ley antes mencionada, sin necesidad de petición alguna en tal sentido de la compañía acreedora, en función de los principios convergentes de legalidad y buena fe, por todo lo que—en definitiva—el Ministerio de Obras Públicas habrá de ordenar la apertura de los oportunos expedientes *ad hoc* para la valoración de las diez unidades móviles y del canon de utilización desde el 1 de agosto de 1962 hasta la fecha de su destrucción o devolución.»

(STS 3.3.1972. Sala 3.ª)

1.177. *El desahucio administrativo es para proteger la posesión de los bienes municipales cuando están ocupados indebidamente por terceros.*

«... pero no en cambio atribuir por este medio la propiedad administrativa de un terreno cuya titularidad no figura probada en autos y también, dando por caducada una concesión pública existente y la calificación de precarista a quien la viene ostentando todavía a su favor, porque estos actos municipales, que son los propiamente impugnados en este procedimiento jurisdiccional, no son conformes a derecho y, por consiguiente, es correcta la declaración de su nulidad, confirmándose en este sentido la sentencia que se apela.»

(STS 8.3.1972. Sala 4.^a)

1.178. *Aguas. La licencia que se regula en el artículo 24 de la Ley de Aguas para su alumbramiento y aprovechamiento es necesaria.*

«... cuando las distancias fijadas en dicho precepto se sobrepasan, pero no cuando se respetan o cumplen.»

(STS 17.1.1972. Sala 4.^a)

1.179. *Elecciones municipales. Condiciones de aptitud y capacidad referidas al candidato a concejal proclamado y electo.*

«... se obtienen no por aplicación directa o subsidiaria de las que

genérica y específicamente rigen en esa parcela del régimen local a que se refiere concretamente el apartado b), párrafo 2, del expresado artículo 119, sino por la vía de interpretación analógica, atribuyendo a la falta de regulación específica del régimen especial para el municipio de Barcelona, la que fue necesario desarrollar y aclarar para el de Madrid por una disposición especial y *ad hoc*...»

(Auto 14.1.1971. Sala 4.^a)

1.180. *Edificaciones ruinosas. La declaración de ruina habrá de hacerse por exigencias del principio de unidad arquitectónica.*

«... considerando el inmueble en función de lo que era en su totalidad, es decir, no sólo atendiendo a la porción del mismo que actualmente (y aunque ofrezca deterioros) se encuentra en pie, sino incluyendo también la porción del edificio ya derrumbada, y, naturalmente, tal inclusión debe jugar, a efectos de la denegación o concesión de la declaración de ruina, tanto para determinar las obras que haya que realizar y el importe de las mismas para reparar el inmueble y ponerlo en condiciones de seguridad y habitabilidad como para determinar el valor de la construcción actual del edificio (no empeco a esto el hecho de que el valor correspondiente a la parte de construcción hundida, sólo sea el escaso o nulo que ofrezcan los materiales aprovechables como consecuencia del derrumbamiento...»

(STS 25.1.1972. Sala 4.^a)

1.181. *Viviendas de protección oficial. Naturaleza de la cédula de la calificación definitiva.*

«... La cédula de calificación definitiva ampara las relaciones existentes entre el promotor de la obra, el adquirente de la edificación y la Administración que tutela el interés social y, por lo tanto, los precios de venta fijados en la cédula y demás derechos derivados de la operación deben ser respetados, como con todo acierto se hace constar en la resolución ministerial recurrida de 26 de septiembre de 1963, por lo tanto, éste no tiene efectos retroactivos para el contrato celebrado entre usted como vendedora y el señor B como comprador con fecha 14 de abril de 1960, rigiendo para el mismo el precio fijado en la cédula de calificación definitiva de 31 de marzo anterior, al cual las partes deben atenerse.»

(STS 18.1.1972. Sala 4.ª)

II. Procedimiento

1.182. *Cuando se enfrentan varios informes periciales debe darse preferencia al del perito que ostente mayor categoría profesional.*

(STS 3.2.1972. Sala 4.ª)

1.183. *La interpretación rigurosa de la norma sancionatoria debe ser en forma restrictiva.*

«... a base de individualizar y determinar la sanción estrictamente adecuada para que no deje lu-

gar a dudas como condición para su posterior calificación adecuada...»

(STS 28.1.1972. Sala 4.ª)

1.184. *Es necesario que las notificaciones contengan los requisitos que las Leyes establecen para ser válidas y eficaces, salvo que los interesados con posterioridad las convaliden.*

«... dándose por enterados o interpongan en tiempo y forma los correspondientes recursos, doctrina que las jurisprudencia ha interpretado en el sentido de que es preciso que sean los mismos interesados los que se muestren enterados de la resolución recaída en vía gubernativa, para poder tenerla por notificada debidamente, pues este hecho implica el conocimiento bastante declarado por el propio interesado, y por cuando también, con respecto a la fecha de las notificaciones tiene establecido el Tribunal Supremo que si no existe determinada o acreditada la fecha de la notificación, no hay otro punto de partida a posible referencia procesal que aquel en que los interesados se dan por notificados, ya que ha de estarse en tales supuestos a la que la parte dio por válida en su recepción notificatoria, porque siempre que no conste la fecha auténtica de la notificación, hay que estar a la que el interesado exprese llegó a su conocimiento; todo lo cual patentiza, como en este caso se encuentra interpuesto el presente recurso jurisdiccional dentro del plazo establecido legalmente para

ello, por operar a tales efectos, no la notificación que se hizo con fecha 20 enero 1969, sino la de 23 abril de dicho año, y que es cuando los recurrentes se dan por notificados, por ser en la que llegó a su conocimiento y, por tanto, no procede dar lugar a esta causa de inadmisibilidad...»

(STS 31.1.1972. Sala 4.ª)

- 1.185. *La idea de lesión, del conciso presupuesto del artículo 124 de la Ley Jurisdiccional se acoge a la idea común que causa un perjuicio.*

«... que no es antijurídico, sino simple reflejo objetivo, ya que el titular de un derecho no tiene el deber de soportarlo aun cuando el agente que lo ocasione actúe dentro del marco de la licitud; bien entendido que la competencia jurisdiccional en este orden aparece atribuida en el número 4.º del artículo 124 de la Ley y, por consiguiente, no cabe desenfocar la cuestión hacia otras esferas del conocimiento, en los términos que, concordando con lo expuesto expresa la sentencia del Tribunal Supremo ya citada.»

(Auto 10.2.1972. Sala 4.ª)

- 1.186. *El Tribunal de apelación conoce íntegramente de la cuestión resuelta en primera instancia, con plenitud de conocimiento o de jurisdicción.*

«... pero siempre guardando y observando el límite adoptado por

las partes en alzada, sin que pueda traducirse en una agravación en perjuicio de la apelante, ni correlativamente en mejora o beneficio del apelado o pelados; y siguiendo que le corresponde el poder valorar los elementos probatorios y apreciar la temática debatida según su propio criterio, y procurando velar a la par que corregir, en el caso de que no se dé la debida congruencia, para que ésta resplandezca con toda fuerza vinculante entre la parte dispositiva de la sentencia, con los términos de la demanda y contestación, con exclusión de lo que se diga en relación a los razonamientos jurídicos alegados ya por las partes, ya por el órgano jurisdiccional para fundar el fallo, por poderse emplear otros distintos siempre que lleven a igual resultado con referencia a los presupuestos fácticos y causa de pedir, y que la aceptación de los pronunciamientos no implica por lo sentado, la de los fundamentos de los mismos; y concluyendo, que el Tribunal *ad quem* tiene competencia no sólo para revocar, adicionar, suplir y enmendar las sentencias del juzgador de Primera Instancia, sino para dictar, respecto de todas las cuestiones controvertidas objeto de la apelación el pronunciamiento que proceda, lleva consigo, que en el caso concreto que se examina, se tenga que tener en cuenta todas estas reglas a los efectos pertinentes que de ésta se derivan.»

(STS 15.2.1972. Sala 4.ª)

1.187. *Esta Sala (4.ª) al conocer del expresado recurso de apelación recobra la plena jurisdicción que tenía.*

«... la primera para decidir todas las cuestiones, tanto sustantivas como adjetivas, con mayor motivo éstas por afectar al procedimiento con trascendencia al orden público...»

(STS 17.2.1972. Sala 4.ª)

1.188. *La respuesta de un Centro Directivo a la consulta que se le formuló no tiene otro alcance que razonar la aplicación que se venía dando por el Departamento, a los preceptos sobre que se le preguntaba.*

«... pero sin que al evacuarlo se diera lugar a ningún efecto nuevo en derecho como sería necesario para que surgiese el acto administrativo, ni ritualmente reviste tampoco las características de tal, la simple comunicación del Director general, que se la quiere reputar de acto revisable, cuando es meramente explicativa de la inteligencia adoptada y no finaliza con prevención alguna de las que peculiarizan el acuerdo imperativo como vocablo o cualquier otro de significado análogo no figura en la respuesta.»

(STS 28.2.1972. Sala 4.ª)

1.189. *Si la Administración puede corregir sus errores de hecho.*

«... aunque no desconocer de modo expedito y carente de los

requisitos precisos (art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo), las consecuencias de sus errores de derecho, lo que no puede es operar tal rectificación de conducta, imponiendo a la parte relacionada y afectada por sus actos las consecuencias de éstos, sin que paralelamente se sitúe dentro de las condiciones precisas para que exija el cumplimiento de los deberes que tardíamente declara.»

(STS 6.3.1972. Sala 4.ª)

1.190. *La preferencia de la infracción procedimental cometida sobre la inadmisibilidad alegada nace de una doctrina reiterada.*

«... (sentencias) ... en las que se proclama la procedencia de revisar las actuaciones de la vía administrativa, en cuanto a su legalidad con preferencia a las inadmisibilidades planteadas y, por otra parte, a su apreciación de oficio, dado el carácter público del procedimiento, como se desprende de la sentencia de esta misma Sala de 4 de junio de 1970, declarando que el carácter revisor de esta jurisdicción tiene que velar primordialmente por la pureza del procedimiento, tanto de oficio como a instancia de parte, lo que permite en el supuesto de autos suscitarse sin necesidad de utilizar el artículo 43 de la Ley de la Jurisdicción, sin incurrir por ello en una incongruencia procesal.»

(STS 17.1.1972. Sala 4.ª)

1.191. *Indudablemente, al órgano jurisdiccional en función revisora le cabe rectificar, modificar o revocar el acto administrativo de ruina parcial en total.*

«... y viceversa de no ajustarse a derecho si así se desprende de los presupuestos fácticos del expediente administrativo y del proceso...»

(STS 25.1.1972. Sala 4.ª)

B) EN MATERIA DE PERSONAL

1.192. *La compatibilidad a efectos de incrementos trienales de los servicios interinos.*

«... sólo puede concederse mediante la utilización de la facultad reservada al Gobierno en la disposición transitoria 6.ª de la Ley 31 de 1965...»

(STS 18.1.1972. Sala 5.ª)

1.193. *Procede reiterar el constante criterio doctrinal expresado en las sentencias que recayeron en los recursos precedentes sobre clasificaciones profesionales.*

«... y que puede resumirse así:
a) mantenimiento de la competencia administrativa—obligado antecedente del ejercicio de la función revisora jurisdiccional—, conforme a la Orden de 29 de diciembre de 1945, mientras que no se susciten conflictos individuales o

colectivos de Trabajo, encuadrables en la Ley de 21 de abril 1966; b) equivalencia y correspondencia entre las funciones laborales desempeñadas y la clasificación que proceda conforme al contrato, Reglamentación, Ordenanzas, Norma de Obligado Cumplimiento o Convenio Sindical Colectivo aplicable; c) restricción del anterior principio, limitándolo a la percepción de las diferencias retributivas, cuando la clasificación presupone el previo cumplimiento de un requisito legal que falta, como son las pruebas técnicas de selección y, en general, de promoción dentro de los sistemas, turnos y cuadros válidamente establecidos, y d) excepción de la indicada restricción, si alguna de las normas laborales procedentes consigna el respeto a los derechos adquiridos y reconocidos o consolidados, que puedan incluirse en la acción genérica de salvaguardia de las condiciones más beneficiosas de trabajo, propio de nuestro ordenamiento laboral.»

(STS 25.2.1972. Sala 4.ª)

1.194. *Una sentencia importante en materia de personal.*

A) HECHOS

Se trata de recurso interpuesto por D.M.A.C.S. y otros funcionarios del INV contra Resolución de la Dirección General de dicho Organismo de 13 marzo 1970, sobre antigüedad de los actores a efectos de trienios y respecto al cómputo de los servicios prestados con carácter interino.

El Tribunal Supremo, en sentencia dictada en 26 de enero de 1972, en la que ha sido ponente el excelentísimo señor don Alfonso Algara Saiz, lo estima en parte, anulando la resolución impugnada y desestimando el resto de las pretensiones contenidas en el suplico de la demanda. Es de interés el tema del acuerdo invocado y su publicación, analizado detenidamente en el 2.º de los considerandos.

B) CONSIDERANDOS

Considerando: Que en el presente proceso contencioso-administrativo, los accionistas han postulado que, a efectos del cómputo de trienios, se les estime el tiempo de servicio, contado a partir de la fecha en que comenzaron a prestarlo con carácter interino, es el Instituto Nacional de la Vivienda; aspiración frente a la cual opone la Administración que tales trienios han sido establecidos por vez primera en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 julio 1969, si bien referidos a los servicios efectivos en propiedad prestados al organismo, y aquellos otros legalmente incorporados al Instituto Nacional de la Vivienda o dentro del mismo Cuerpo o escala de la Administración civil del Estado, tanto Central como Autónoma.

Considerando: Que planteada la cuestión como expuesto queda, se echa de ver que el problema fundamental controvertido estriba en precisar la efectividad del citado acuerdo, visto que éste, como reconocen de consuno ambas partes, no fue publicado, ni siquiera

consta que el mismo se haya plasmado en alguna de las fuentes de derecho por las cuales el citado y supremo Organismo de la Administración ejerce la potestad reglamentaria, expresamente atribuida a ésta por el artículo 13.II de la Ley Orgánica del Estado de 10 enero 1967; manifestación de la cual es dicho acuerdo, pues tiene indudable naturaleza de disposición de carácter general—vista la reglamentación orgánica que establece y las innovaciones llevadas a cabo en la normativa sobre los funcionarios del Instituto—, y, en su consecuencia—sin entrar a examinar la validez del tan mencionado acuerdo—, es lo cierto que, al no haberse publicado en el «Boletín Oficial del Estado», como lo exigen los artículos 1.º del Código Civil, 12 y 29 de la Ley sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y 132 de la de Procedimiento Administrativo; carece de vigor, ya que jurídicamente puede decirse que todavía no ha nacido—sentencia de 24 junio 1963—; de lo que se sigue que el supramentado acuerdo no pudo ser aplicado, como norma jurídica vigente, en las resoluciones recurridas, ni en los actos administrativos que a las mismas se refieren, siendo, por ello, aquéllas y éstos nulos por no ajustarse a Derecho.

Considerando: Que por idéntica razón no pueden reclamar trienios los recurrentes, mientras la disposición general aludida no se publique y tenga eficacia jurídica, visto que antes del meritado acuerdo los funcionarios del Instituto en cuestión no disfrutaban de tal incremento trienal de sueldo; de-

biendo seguir rigiéndose por la normativa vigente al tiempo de la promulgación de la Ley 26 de diciembre de 1958, según previno la disposición transitoria 4.^a, 2, de la misma y resolvió—contemplando supuestos análogos—este Tribunal en sus sentencias de 14 diciembre 1968 y 10 mayo 1969.

Considerando: Que lo consignado no prejuzga, como es natural, los derechos que pudieran corresponderles a los demandantes, de acuerdo con lo preceptuado en el vigente estatuto aprobado por decreto de 23 de julio de 1971, ya que, mediante el presente recurso, únicamente se efectúa el control jurisdiccional de las resoluciones impugnadas en el mismo, y precisamente a través de la normativa vigente al tiempo en que aquéllas fueron dictadas, quedando, por lo tanto, por ahora, sin decidir el valor que los servicios prestados por los recurrentes puedan tener, en relación con lo dispuesto en el vigente y citado Estatuto,

en orden al cómputo de trienios en el mismo establecidos.

Considerando: Que en méritos de cuanto queda expuesto procede estimar en parte el presente recurso contencioso-administrativo, anulando, por no estar ajustadas a Derecho, la resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda de 13 de marzo de 1970, así como los actos administrativos que ella ratifica, en cuanto se refieren a los recurrentes, desestimando—con la salvedad prevista en el considerando anterior—el resto de las pretensiones contenidas en el suplico de la demanda; todo ello, sin especial pronunciamiento sobre las costas, por cuanto no se aprecia la existencia de ninguna de las circunstancias al respecto tenidas en cuenta por el artículo 131 de la Ley de Jurisdicción.

ANTONIO DE JUAN ABAD
LUIS ENRIQUE DE LA VILLA GIL

Luther Gulick y L. Urwick

**ENSAYOS
SOBRE
LA
CIENCIA
DE LA
ADMINISTRACION**



ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

Ensayos sobre la Ciencia de la Administración

por **LUTHER GULICK**
y **L. URWICK**

Ensayos sobre la ciencia de la Administración vio la luz pública hace veinticinco años; por tanto, nos hallamos ante un auténtico clásico de la Ciencia de la Administración. No obstante, el principal valor de este libro radica, precisamente, en que sus postulados parecen pensados y escritos para nuestros días, por lo que, al tiempo, supone una verdadera innovación con amplio espíritu precursor en la materia.

Constituye el presente libro una colección de ensayos que, bajo diversas firmas de quienes han sido y son auténticos especialistas en el tratamiento no jurídico de la Administración, responden, no obstante, a un esquema unitario en el que se centran los aspectos generales de la teoría de la organización: la necesidad de una auténtica técnica de organización, el establecimiento de unas notas coherentes sobre una teoría organizativa que dé forma y contenido a una práctica racional; los principios de organización, la función de la Administración y una teoría general administrativa abren paso a otros aspectos, como son cuanto se refiere al control, a los efectos del ambiente social y del funcionarismo en general.

Urwick, Mooney, Fayol, Denninsson, Henderson, Whitehead, Mayo, Follet, Lee, bajo la dirección de Gulick, son los autores de los ensayos contenidos en este libro. El profesor numerario de la Escuela Nacional de Administración Pública, Manuel Ruiz Cubiles, enriquece el libro con un nuevo ensayo, «La evolución del pensamiento administrativo». A modo de prólogo, este ensayo contiene unas consideraciones sobre la organización, dirección, gestión y sistemas administrativos, que sirven de oportuno preámbulo a cuanto el lector va a conocer a lo largo de las páginas de estos «ensayos».

La Escuela de Alcalá, en un constante esfuerzo editor, hace llegar al público especializado y, en general, a cuantos se interesan o están afectados por los problemas organizativos de la Administración, este libro que sirve de instrumento eficaz para conocer tales extremos a la luz de un pasado fecundo.

COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

288 páginas - 250 pesetas

Pedidos a Boletín Oficial del Estado-Eloy Gonzalo, 19-Madrid-10