

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

NOMBRAMIENTO Y LA TOMA DE POSESION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Dr. ENRIQUE SERRA Y GUARDIA
Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: 1. Acto administrativo.—2. Funcionarios.—3. Aguas.—4. Pesca.—5. Montes.—6. Propiedad industrial.—7. Policía municipal.—8. Competencia municipal.—9. Términos municipales.—10. Procedimiento administrativo.—11. Contencioso-administrativo.

1.—ACTO ADMINISTRATIVO.

A) *El principio del silencio y la jurisdicción de lo contencioso.*

La aplicación del silencio administrativo es sólo procedente y operante cuando se establece en las correspondientes disposiciones y una vez que transcurre el plazo durante el cual la Administración goza de competencia para adoptar resolución expresa, sin que pueda admitirse por la demora en resolver, ni por tanto que por el solo transcurso del tiempo, se produce una resolución que causa estado (*Sentencia* de 25 de septiembre de 1953).

B) *El requisito de motivación de los actos administrativos.*

La exigencia del artículo 76 del Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación, de que en los acuerdos se expresen los fundamentos de los mismos, queda cumplida en la resolución que contiene varios considerandos y citas legales que la justifican, por lo que no puede pretenderse que el razonamiento alcance precisamente la extensión o profundidad que la parte afectada puede calificar de suficiente para decidir sobre sus peticiones (*Sentencia* de 4 de julio de 1953, Sala 4.ª).

2.—FUNCIONARIOS.

A) *El régimen disciplinario de los funcionarios exige que las faltas sancionables se hallen expresamente determinadas en los preceptos lé-*

les. Es improcedente la calificación por analogía. Examen particular de los cargos y pruebas.

Es inexcusablemente para que pueda decretarse la destitución de un funcionario público la existencia de causas graves que se hallen debidamente señaladas en las Leyes y Reglamentos pertinentes, cuyas disposiciones las fijan y especifican con carácter siempre limitativo y excluyente, sin que sea lícito ampliarlas a pretexto de supuestas analogías, dado el carácter previo y restrictivo de toda legislación sancionadora y de naturaleza penal, y es obligado, para enjuiciar acerca del fondo de este asunto y decidir si es o no procedente la destitución, el estudio por separado de las cuestiones que implica cada uno de los cargos formulados por el Instructor del expediente administrativo en relación con la prueba aportada, para determinar ante todo si las inculpaciones aparecen revestidas de una suficiente demostración y apreciar en su vista si están encuadradas en los tipos o motivos legales que llevan aparejada la resolución destitutoria (*Sentencia* de 7 de abril de 1953, Sala 4.ª).

B) *La titularidad del cargo y el derecho de inamovilidad.*

Las garantías de la inamovilidad sólo alcanzan a los funcionarios que desempeñan sus cargos en propiedad en la fecha del acuerdo por el que se decreta el cese, sin que la titularidad que otorga el derecho pueda adquirirse mediante prescripción, incompatible con el sistema de provisión de los cargos públicos (*Sentencia* de 3 de octubre de 1953, Sala 4.ª).

El desempeño interino de un cargo en modo alguno puede originar un derecho de permanencia en el mismo, en cuanto el nombramiento en propiedad suele adquirirse según las normas generales, mediante oposición o concurso (*Sentencia* de 1.º de junio de 1953, Sala 4.ª).

La doctrina es reiterada y constante (*Sentencias* de 11 de abril de 1927, 4 de abril de 1930, 22 de febrero de 1944, 7 de noviembre de 1946, 30 de enero de 1947, entre otras). Sin embargo, el principio de seguridad en el empleo, cardinal en los planes de la política social y económica, exige un más detenido análisis general y particular de la situación administrativa de cuantos sirven con carácter interino funciones permanentes de la Administración. Si la declaración jurisprudencial es lógica y es de garantía para el servicio público, en la realidad resulta extraordinariamente onerosa para cuantos han prestado y prestan sus servicios a la Administración durante varios años, en el curso de los cuales, en grado diverso, se han otorgado a los titulares de los cargos ciertas garantías y presunciones de titularidad, por voluntad de la propia Administración. Desde otro punto de vista, es inadmisibles que los funcionarios interinos, eventuales, etc., carezcan de toda protección jurisdiccional de los Tribunales de lo Contencioso o de los de Trabajo.

Los problemas que se derivan de esta laguna del ordenamiento merecen un examen especial que excede de los límites de un resumen de jurisprudencia.

3.—AGUAS..

A) *Naturaleza y efectos de la inscripción de aprovechamientos de aguas.*

La inscripción de los aprovechamientos de aguas en los correspondientes Registros equivale a la concesión de los mismos para el efecto de que los interesados puedan exigir de la Administración el respeto debido a la posesión que vengán disfrutando, puesto que hasta la formalización de la inscripción no quedan administrativamente definidos los derechos que a dichos interesados les asistan (*Sentencias* de 26 de junio de 1953 y 21 de febrero de 1927).

B) *Son concesiones administrativas sobre aguas públicas las de concesión de pesca fluvial. El trámite de audiencia o la publicidad previa es obligatorio en el otorgamiento de concesiones. La legislación de aguas es derecho supletorio.*

Si los artículos 42 a 46 de la Ley de 20 de febrero de 1942 sobre pesca fluvial y los artículos 67 a 76 del Reglamento de 6 de abril de 1943 no aluden expresamente al deber de dar audiencia en los expedientes de concesión a los posibles interesados que puedan sentirse afectados en sus derechos por las nuevas concesiones, no se puede desconocer que, cualesquiera que sean las peculiares características de éstas, los otorgamientos de las mismas son concesiones administrativas sobre aguas públicas y, en tal sentido, su legislación especial debe ser suplida, siempre que no haya una oposición de preceptos, por la legislación básica y general para todas las concesiones sobre aguas públicas, que es la Ley de 13 de junio de 1879, a cuyas prescripciones se remiten varios artículos de la legislación especial, como el 49 de la Ley de pesca fluvial y el 86 de su Reglamento; y dicha Ley de Aguas, en su artículo 250, referente a todos los otorgamientos de aprovechamientos, sin excepción alguna, formula la norma, que constituye como básica declaración de principio, de que «es requisito indispensable, además de los que en cada caso prescriba el Reglamento, la audiencia de la persona a cuyos derechos puede afectar la concesión, si fuera conocida, o la publicidad del proyecto y de las resoluciones que acerca de él dicte la Administración, cuando aquélla fuere desconocida», con lo que, con evidente precisión, nuestra legislación positiva exige una audiencia, que la equidad y la lógica presentan como

perfectamente natural, y ello, unido a que la institución del Registro bastaba para advertir a la Administración de la posible existencia de interesados, y como el recurrente lo era, determinan un defecto esencial en la tramitación del expediente que precede a este pleito (*Sentencia* de 16 de octubre de 1953, Sala 4.ª).

4.—PESCA.

A) *Las concesiones de pesquerías fluviales han de ajustarse a los preceptos de la Ley y Reglamento de Pesca, y, con carácter supletorio, a la legislación general de Aguas* (*Sentencia* de 16 de octubre de 1953, Sala 4.ª).

B) *El trámite de audiencia a los interesados o de publicidad del proyecto tiene carácter obligatorio en la concesión de pesquerías fluviales.*

Así lo declara la *Sentencia* de 16 de octubre de 1953 (Sala 4.ª).

5.—MONTES.

A) *La Administración está obligada al respeto de las situaciones de derecho reconocidas en el deslinde de montes públicos.*

B) *Las declaraciones de dominio sobre terrenos afectados por los deslindes de montes corresponde hacerlas a los Tribunales ordinarios.*

C) *Medios de prueba de situación posesoria.*

En la *Sentencia* de 31 de octubre de 1953 (Sala 4.ª) se declara:

La existencia de un deslinde anterior y la modificación del contorno del mismo, por la Administración en otro posterior, impone llegar a la conclusión de que ésta no obró rectamente, alterando por sí, en vía gubernativa, una situación cuyo respeto es principio sentado de antiguo por nuestra legislación, que ya en el Reglamento de 17 de mayo de 1865 ordena, en su artículo 40, que se respetará la posesión de aquellos terrenos que incluso hubieran quedado dentro de los límites señalados al monte público deslindado, mientras los Tribunales de Justicia no declaren, por *Sentencia* firme, el derecho de propiedad a favor del Estado; y en el artículo 11 de la Orden de 11 de junio de 1908 se establece que a la Administración no le es dado alterar —en las operaciones de deslinde— los estados de posesión legalmente constituidos, pues, como reiterada jurisprudencia de esta Jurisdicción ha establecido que tales estados, solamente pueden ser modificados cuando por *Sentencias* de los Tribunales ordinarios se formule una declaración de dominio a favor del Estado; sin

que quepa alegar contra tal conclusión la circunstancia de que los datos referentes al primer deslinde no se hicieron constar en el expediente administrativo con el detalle y precisión con que se muestran en vía contenciosa, ya que se señalaron para la parte hoy recurrente Boletines Oficiales, archivos y, en general, elementos suficientes para que la Administración hubiera podido suplir la deficiencia —no imputable al particular reclamante— del archivo del Distrito Forestal.

Por ello, sin que sea misión de este Tribunal hacer declaración alguna respecto al dominio de los terrenos afectados por el último deslinde, es evidente que el verificado en 1886 sirvió de punto de arranque a una situación posesoria que aparece como ininterrumpida, toda vez que no se comprueba por dato alguno la afirmación del Ingeniero de que las concesiones de los aprovechamientos del monte público se extendiesen a la zona que el recurrente afirmó ser suya; y que las denuncias y sanciones impuestas en febrero de 1944 —aparte la contradicción entre el sitio donde se dice realizada la actividad sancionada y el perímetro propugnado por el Ingeniero— son inoperantes a tal efecto, como reconoce la Abogacía del Estado, ya que antes del año posterior a las mismas habían surgido en el expediente las reclamaciones formuladas por el causante del hoy reclamante; situación posesoria que no podía ser alterada administrativamente, y que se refleja en detalles como la existencia de zonas cultivadas y la de la mojonera de cal y piedra, a las que se refieren las actas de deslinde, y que, señalada *de visu* por el reclamante, no es negada por los que estaban presentes, detalles frente a los cuales, no tiene fuerza contradictoria suficiente la indicación por el Ingeniero de falta de datos en la Oficina del Distrito Forestal y de carencia de constancia de lo alegado por el reclamante en la descripción del monte que se deslindaba en el Catálogo y en los linderos con que dicho predio público está inscrito en el Registro, tanto más cuanto que los expresados linderos no están indicados en la certificación del Jefe del Distrito Forestal, que aparece en el expediente como librada para la inscripción del monte en el Registro, como lo están en el informe del Ingeniero deslindador, ya que aquel documento señala al Este «monte particular» —lo cual no se contradice con la línea señalada por el recurrente—, mientras que el citado informe indica —aparentemente, sin más fundamento que una vaga alusión a «manifestaciones de los prácticos», que no consta quienes sean—, en ese lado, «Vallejo de la Cornicabra», rectificando así en este punto, como lo hace también en la cabida, los datos del Catálogo, en que precisamente dice apoyarse para no aceptar las alegaciones de los reclamantes.

6.—PROPIEDAD INDUSTRIAL.

A) *La garantía de los compradores y de la competencia lícita de los productores, finalidades de la legislación sobre propiedad industrial.*

La legislación referente a la propiedad industrial ha tenido siempre el propósito de proteger a los que con sus inventos o descubrimientos y con su honradez, laboriosidad y propaganda han acreditado una marca y la han llevado al Registro para que estuviera garantizada contra aquellos que pretendiesen aprovecharse de la fama lograda por la denominación de un producto para lanzar al mercado otro con nombre semejante, que induzca a confusión al comprador y que ocasione competencias ilícitas que ni la ley ni los Tribunales pueden amparar (*Sentencias* de 13 y 20 de junio de 1953, Sala 4.*).

Es necesario examinar en cada caso las analogías y diferencias, teniendo en cuenta que, conforme a la doctrina establecida por este Tribunal, no se requiere para la denegación de una marca la igualdad absoluta con la opositora, sino que es bastante una semejanza susceptible de originar el error o confusión en el mercado, dada la imposibilidad de la comparación inmediata, en la mayoría de los actos de transacción, con los detalles o matices de otros distintivos, y la celeridad con que se efectúan de ordinario los tratos y operaciones mercantiles (*Sentencia* de 20 de febrero de 1953, Sala 4.*).

B) *El Registro de marcas y el principio de la semejanza fonética y gráfica.*

a) *Inadmisibilidad de marcas que sólo se distinguen por simples diferencias de otras anteriores para productos similares.*

En el registro de marcas para distinguir productos similares, la acción prohibida por la Ley no sólo comprende las notorias copias de otras anteriores registradas y en uso legal, sino también las simples diferencias, pues hasta el simple parecido determinante de razonable error, es decir, la existencia de similitud, para rechazar la solicitud de registro (*Sentencia* de 14 de abril de 1953, Sala 4.*).

b) *La semejanza fonética o gráfica que prohíbe la Ley no comprende la analogía conceptual, que sólo en casos de verdadera evidencia ha de aplicarse.*

El límite prohibitivo de la Ley se refiere a la semejanza fonética o gráfica con otra marca registrada anteriormente y para distinguir la misma o semejante clase de productos, pero no alcanza a la analogía conceptual, la cual sólo en casos de verdadera evidencia ha de ser aplicada, como sucede cuando una palabra representativa implica el de la cosa u

objeto dibujado, pero se excluye cuando sirve para expresar distintos objetos y por comprender diversas acepciones (*Sentencia* de 30 de abril de 1953, Sala 4.ª).

Es inadmisibile sostener que cualquier analogía, relación o afinidad por asociación de ideas puede sugerir más o menos remotamente el recuerdo de los múltiples significados de una denominación registrada, originándose un error o confusión en el mercado (*Sentencia* de 6 de marzo de 1953, Sala 4.ª).

c) *La semejanza fonética o gráfica se refiere a productos similares.*

Si los distintivos afectan a objetos distintos por su naturaleza y clasificación industrial, es inadmisibile rechazar la marca registrada, por cuanto no cabe la confusión en las transacciones mercantiles (*Sentencia* de 26 de junio de 1953, Sala 4.ª)

d) *Las terminaciones genéricas de la palabra distintiva de una marca y su influencia en la calificación de incompatibilidad con otras registradas.*

La tesis de que la terminación, genérica o no, de una marca, no es suficientemente característica cuando va precedida de otra u otras sílabas que le señalen distintos significados y le impriman un sello diferencial, es teoría que no puede sostenerse cuando se utiliza como prefijo exactamente la misma palabra unida por una conjunción que es dubitativa entre dos vocablos iguales (*Sentencia* de 13 de junio de 1953, Sala 4.ª).

C) *La calificación material de semejanza fonética o gráfica.*

a) *De productos farmacéuticos.*

La jurisprudencia tiene declarado que para productos farmacéuticos ciertas terminaciones, en general, no pueden servir para discriminar entre distintas denominaciones la semejanza fonética a que hace referencia el párrafo 1.º del artículo 124 del Estatuto de la Propiedad Industrial de 30 de abril de 1930 (*Sentencia* de 11 de marzo de 1953, Sala 4.ª).

b) *De diversos productos.*

1) «La Corderita» y «La Corza», incompatibles como marcas destinadas a amparar y distinguir productos similares de confitería (*Sentencias* de 13 y 20 de junio de 1953, Sala 4.ª).

2) «Lux o Llux», incompatible con «Isolux», ambos para distinguir aparatos eléctricos (*Sentencia* de 13 de junio de 1953, Sala 4.ª).

3) Existe semejanza fonética y gráfica entre dos marcas por su reducción a las singlas que los expresan, R. C. A. y R. E. A. (*Sentencia* de 7 de octubre de 1953, Sala 4.ª).

c) *La coexistencia de marcas en el mercado, en modo alguno puede por sí justificar la compatibilidad de las mismas.*

La circunstancia de que las marcas hayan convivido en el mercado, ni prueba, por una parte, que los inconvenientes del error o de confusión no se hayan podido producir, sobre todo en las operaciones al detall, de las que las casas productoras no tendrían exacto y completo conocimiento; ni, por otra parte, puede llevar a esta jurisdicción, que es rogada, a la necesidad de hacer declaración sobre la convivencia y relación entre sí de las marcas anteriormente registradas; ni en ningún caso, aun en la hipótesis de hacer patente el error o conducta antijurídica anterior de la Administración, podría justificar en buena doctrina una continuidad en tal error o conducta (*Sentencia* de 27 de junio de 1953, Sala 4.ª).

D) *Las facultades de la Administración para conceder o denegar el registro de marca y la oposición de terceros.*

El hecho de la carencia de oposición o la renuncia a la misma una vez iniciado el expediente, no enerva la facultad de la Administración para conceder o denegar el registro de una marca (*Sentencia* de 27 de junio de 1953, Sala 4.ª).

E) *La legitimación para recurrir contra resoluciones del Registro.*

Para solicitar la nulidad de una Orden ministerial concediendo el registro de una marca no existe la acción pública, que pueda ejercitar cualquier particular, sino que el derecho para obtener en vía contencioso-administrativa la referida nulidad sólo puede ostentarla el que tenga a su nombre registrada una marca que se crea perjudicada por la concedida en la resolución que trate de impugnar, pues no siendo así no puede alegar vulneración en perjuicio suyo de un derecho concedido a su favor, según establece el artículo 123 del Estatuto de la Propiedad Industrial (*Sentencias* de 5 de junio y 22 de octubre de 1953, Sala 4.ª).

7.—POLICÍA MUNICIPAL.

Declaración de estado de ruina. Expediente contradictorio. Extensión del estado legal de ruina del edificio.

Las leyes sobre arrendamientos urbanos cuando con motivo de las causas de no prórroga del arriendo hablan del estado ruinoso, no se refieren específicamente al estado ruinoso del *departamento* arrendado, sino de la *fincas* (número nueve del citado artículo 149 de la Ley de Arrendamientos Urbanos), y, en concordancia con ello, previenen que en el expediente contradictorio sean citados desde su iniciación *todos los inquilinos*

y arrendatarios, y preceptos análogos contienen los precedentes legales, como el Decreto de 29 de diciembre de 1931, Real Decreto de 26 de diciembre de 1930, etc., con lo que claramente se demuestra que para el legislador el estado ruinoso se determina en general contemplando la finca en su unidad, y que en principio el hecho de que alguna parte de ella, y mucho más si es de pequeña entidad, no venga afectada directamente por la ruina (abstracción hecha del caso de que fuese tan independiente del resto del edificio que no lo afectase el estado ruinoso sobrevenido, y por eso quizás el Real Decreto de 26 de diciembre de 1930 ordenaba que se citase en el expediente contradictorio a los inquilinos a quienes afectase la declaración de ruina), no impediría la declaración de estado ruinoso de la finca, por lo que la alegación del recurrente de que la pequeña porción de finca que él ocupaba no se hallaba en estado ruinoso, es de suyo inoperante en cuanto a impedir la declaración del estado ruinoso de la finca en su unidad o ruina total, como dice el acuerdo recurrido. Ello aparte de que no es enteramente cierta tal alegación, ya atendiendo solamente a la parte inferior y área del local referido que fué afectado por los efectos del incendio, privándosele de dependencias como la cocina, ya atendiendo también a que está como incrustado y en íntima relación y dependencia del resto del edificio con el que forma una unidad, y que, por lo menos indirectamente, estará afectado por el estado de ruina que éste pueda tener (*Sentencia de 2 de junio de 1953, Sala 4.ª*).

8.—COMPETENCIA MUNICIPAL.

A) *En materia de mercados.*

a) *Principio general.*

Es total y excluyente la competencia municipal en materia de mercados (*Sentencia de 7 de julio de 1953, Sala 4.ª*).

b) *Formas de ejercicio y su régimen.*

La competencia municipal en materia de mercados no obsta a que su ejercicio puede realizarse en las formas administrativas, concesión, contratación o municipalización en las diversas modalidades a que se refiere la Ley, alguna de las cuales lleva implícita la participación de la actividad privada, la cual tendrá lugar siempre a través de los trámites y formalidades con los que en la Ley están reguladas las colaboraciones por contratación o concesión con personas o entidades particulares, y en modo alguno puede llevarse a cabo por la mera presentación o tramitación de una licencia para edificar (*Sentencia de 7 de julio de 1953, Sala 4.ª*).

B) Las facultades en orden a la municipalización de servicios y la existencia de concesiones sobre éstos.

Ha de establecerse, en primer lugar, que la explotación directa por los Ayuntamientos de algún servicio de primera necesidad o utilidad pública dentro del término municipal y en virtud de la facultad a ellos conferida en el artículo 164 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, puede sin duda alguna acordarse esté o no libre de concesiones administrativas el servicio de que se trate, y ello es independiente de cuando haya de sobrevenir la futura caducidad de las otorgadas, pues el artículo 170 de la misma Ley ya prevé que la municipalización puede requerir expropiación de Empresas, por existir alguna concesionaria del servicio público que se pretende municipalizar, en cuyo caso la concesión no caducada se rescata, expropiándose los bienes afectos al servicio mediante valoración regulada, si no hubiere avenencia, por el párrafo segundo del artículo 171 de la citada Ley, determinante de los factores base de peritación, entre los cuales figura «el tiempo que faltaba para expirar las concesiones», de manera que, referida la expuesta doctrina legal al caso de autos, es lo cierto que subsista o no la concesión del servicio público a favor de la Sociedad... y, ya sea el último día de febrero de 1952 la fecha de su caducidad, como el Ayuntamiento entiende, o cuando se cumplan los cincuenta años pactados en una escritura pública de 1904, según aduce dicha Sociedad, el acuerdo de municipalización del mismo servicio no puede impugnarse por tales circunstancias, pues es de suyo independiente de ellas y, por otra parte, ocasiones da la Ley a toda Empresa concesionaria de un servicio municipalizado para ejercitar sus derechos derivados de la concesión, ya que, aun antes de que el proyecto de municipalización llegue a aprobarse por el Ayuntamiento, puede aquélla formular observaciones, conocida la Memoria en que se fijan todos los aspectos y consecuencias que de municipalizar el servicio se originen, y después el rescate de la concesión, en su caso, tampoco ha de hacerse sin intervenir la Empresa a quien se expropie (*Sentencia* de 2 de julio de 1953, Sala 4.ª).

9.—TÉRMINOS MUNICIPALES.

A) La presunción a favor del sujeto pasivo cuando se realizan deslindes de términos por segregación.

El deslinde de términos municipales, por segregación, establece la presunción de extensión a favor del sujeto pasivo de aquélla, salvo cuando la nueva entidad demuestre que es o ha sido suyo el terreno que se discute (*Sentencia* de 13 de octubre de 1953).

B) *Eficacia de anteriores deslindes.*

La fijación de límites, a fines y efectos distintos de deslinde de términos municipales, cuando lo fué sin avenencia, no puede servir de fundamento para el que de nuevo se discute, que ha de realizarse conforme a los documentos y pruebas justificativas de hallarse los terrenos discutidos en la demarcación de determinado territorio de los límites (Sentencia de 13 de octubre de 1953; también las de 23 de octubre de 1902 y 15 de octubre de 1928).

10.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A) *El trámite de audiencia es obligatorio en los expedientes de concesiones de pesquerías fluviales, conforme a la legislación en vigor aplicable.*

Si bien es cierto, declara la Sentencia de 16 de octubre de 1953 (Sala 4.ª), que el recurrente no intervino ni adujo reclamación alguna en el expediente administrativo, no es menos exacto que en ningún momento se le dió, ni concretamente por citación directa, ni genéricamente por publicación, noticia del estado de tramitación del citado expediente, medio legal de hacerlo, y es precisamente esta falta de audiencia lo que determina una de las peticiones alternativas de la demanda, por lo que resulta ilógico e injusto excepcionar una falta de reclamación del recurrente en el período administrativo de la tramitación, cuando no se le proporcionó en ningún momento cauce legal en que encajarla, y cuando, por estimar que a ello tenía derecho y que a su falta de intervención para ser oído es considerada por él como defecto y en tal tacha funda uno de los pedidos de su demanda.

B) *El cómputo de los plazos para recurrir.*

Los plazos para recurrir que se señalen por días se computarán descontados los inhábiles, cual previenen la legislación citada, la contencioso-administrativa y el propio Reglamento del Ministerio (O. P.) (Sentencia de 6 de octubre de 1953, Sala 3.ª).

11.—CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) *El fundamento y la finalidad de los recursos de plena jurisdicción y de anulación.*

Los recursos de plena jurisdicción tienden a la revocación de los acuerdos recurridos sustituyéndolos por otros, sin perjuicio de declararlos sin

efecto o de anularlos si procediere, y siempre en contemplación de un derecho administrativo vulnerado, cuya lesión pueda llevar en su caso, forma y vía a la reparación consiguiente.

Los de anulación tienen como única solución en la vía contenciosa la de dejar sin efecto lo actuado, reponiéndose las cosas al ser y estado que tenían cuando surgió la nulidad, o anular el acuerdo, por consideración al interés del recurrente, con cierto carácter preventivo, sin declaración ni fundamento en derechos vulnerados, de forma que en los casos de mutación de los hechos que impida la reposición de las cosas al ser y estado que tenían se priva también de base material a la pretensión porque carecería de toda eficacia la reposición de los trámites, según reiterada doctrina del Tribunal sostenida en las *Sentencias* de 4 de octubre de 1913, 31 de enero de 1917 y 21 de marzo de 1919 (*Sentencia* de 2 de junio de 1953, Sala 4.ª).

B) *La impugnación de disposiciones generales. Régimen.*

Es principio de doctrina derivada de la recta inteligencia del artículo 3.º de la Ley de nuestra jurisdicción, que las disposiciones de carácter general son susceptibles de lesionar derechos de índole administrativa, desde el momento que se concretan aplicándolas a casos particulares; requiriéndose para la impugnación eficiente de estas resoluciones concretas, que se recurran al propio tiempo aquellas otras disposiciones de las que traen causa inmediata y directa, y, como en este caso, en el presente recurso contencioso-administrativo se ejercita la acción sólo contra la Orden del Ministerio de Obras Públicas, y no contra las disposiciones en las que se basa la resolución administrativa recurrida, y en las que en su caso radicaría la vulneración que pudiera invocar la entidad actora, ante semejante inobservancia rituarial, es manifiesto que concurre y procede estimar la excepción de incompetencia alegada por el Fiscal, porque es innegable que la resolución ministerial recurrida aplica unas disposiciones generales, aunque no les cita nominalmente, basándose en las mismas cuando con referencia a la distribución entre las entidades que vienen obligadas a contribuir a los gastos de la Comisión Inspectoral, afirma en el Considerando 2.º, que tal distribución se ajusta «a las disposiciones redactadas sobre la materia»; estando también esta aplicación reconocida expresamente por la parte recurrente, que en el párrafo 4.º del Fundamento de Derecho 2.º, de su demanda, manifiesta «que conforme al precepto y doctrina precedentemente precisados, la Orden recurrida debe ser forzosamente revocada *en cuanto aplica* una Orden ministerial y un Reglamento que no son tales porque jamás han sido publicados». Sin que, por otra parte, obste a la doctrina legal expuesta el hecho de que no hayan sido publicadas las disposiciones, porque la parte actora, al interponer el presente recurso contencioso-administrativo, conocía ya la existencia de las mismas, en primer término, porque en va-

rias anualidades había pagado en unas y cobrados en otras las cuotas que se la reclamaron; y sería absurdo el pretender que tales pagos y cobros los realizaba sin conocer las disposiciones administrativas que autorizaban a dicha Comisión a exigir a aquella que contribuyera en la proporción correspondiente a los gastos; y también porque en el expediente ya se manifiesta la demandante conocedora de la existencia de esas tan mencionadas disposiciones, ya que en el párrafo 4.º de su escrito de 13 de noviembre de 1948 dice lo siguiente: «El impuesto de referencia carece de una base y origen legal de conformidad a la legislación vigente, toda vez que representa *unas adiciones o reglamentaciones a la Ley de Aguas*, no promulgadas con los requisitos legales, sino simplemente por Ordenes comunicadas». Por último, tampoco puede excluir la misma conclusión el hecho de que la parte actora impugne en su escrito de demanda las disposiciones controvertidas, porque ello no supone el haberles recurrido, como lo comprueba, sin duda posible, los términos literales del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, en el que sólo se dirige el mismo contra la resolución particular del Ministerio (*Sentencia* de 26 de octubre de 1953, Sala 3.ª).

C) *Resoluciones que causan estado.* — Los que producen estado...

«... que contra la Orden del Ministerio de Agricultura de 13 de julio de 1948 no establecen, ni la Ley de Pesca fluvial de 20 de febrero de 1942, ni el Reglamento de 6 de abril de 1943, ni otra disposición alguna, recurso de cualquier clase de tipo gubernativo, por lo que no puede negarse a la resolución recurrida su carácter de disposición definitiva y causante de estado, que agotó la vía administrativa, y solamente era recurrible en la contenciosa» (*Sentencia* de 16 de octubre de 1953, Sala 4.ª).

El principio del silencio sólo es de aplicación cuando se acepta expresamente por las disposiciones legales, sin que pueda admitirse la existencia de una resolución que cause estado por la sola demora de la Administración en resolver (*Sentencia* de 25 de septiembre de 1953).

D) *Resoluciones que reproducen o confirman otras anteriores consentidas. Requisitos que han de concurrir para otorgar dicha calificación a los efectos de la inadmisibilidad del recurso.*

El número 3.º del artículo 4.º de la Ley de 22 de junio de 1894 preceptúa que no corresponden a esta jurisdicción las resoluciones que sean reproducción de otras anteriores que hayan causado estado y no hayan sido reclamadas; pero es lo cierto que tal excepción, con este fundamento, no puede ser acogida; en primer término, porque la Ley exige, para que exista la citada incompetencia, que la resolución recurrida sea reproducción de otras consentidas, y no *continuación de otras análogas*, que es la alegada por la representación fiscal, y además porque sería

preciso que ésta hubiera señalado cuáles fueran esas otras resoluciones administrativas anteriores, con determinación de sus fechas, fundamentos y partes dispositivas; no bastando al efecto de que pueda ser acogida la excepción, de esta manera fundada, el hecho de que la Sociedad actora pagara anteriormente cuotas que se le fijaron en otros presupuestos de la Comisión Inspector de la Salinidad de los ríos antes citados, porque ello, si bien supone un proceder actual contrario a los propios actos anteriores de la entidad recurrente, no es razón legal suficiente para estimar que la Orden ministerial recurrida es reproducción de otras resoluciones anteriores, respecto de las cuales, como queda dicho, se ignoran las fechas y los términos concretos y precisos de sus disposiciones (*Sentencia* de 26 de octubre de 1953, Sala 3.ª).

E) *Resoluciones en materia administrativa:*

a) *En materia de Seguros Sociales.*

Es reiterada y constante la jurisprudencia que declara y califica de administrativas las resoluciones por las cuales se determina e impone a las Empresas un concreto deber contributivo a los regímenes de Seguros Sociales Obligatorios (*Sentencia* de 20 de octubre de 1953, Sala 4.ª).

Igualmente son administrativas y recurribles las resoluciones sancionadoras por incumplimiento de los deberes impuestos por la legislación social de Trabajo y previsión (*Sentencia* de 17 de octubre de 1953, Sala 4.ª).

b) *En materia de concesiones de pesca fluvial. El abuso de poder y la invasión de competencia por la Administración requiere que por ésta se desconozcan los derechos de naturaleza civil oportunamente alegados y justificados por los interesados o titulares de los mismos.*

En contra de la alegación de un abuso de poder cometido por la Administración en la concesión de una pesquería fluvial en unas balsas sobre las que se sostiene un derecho de dominio privado por el recurrente, la *Sentencia* de 16 de octubre de 1953 (Sala 4.ª) declara que el abuso de poder implica la invasión de la Administración en una zona que no es de su competencia y requiere que la autoridad administrativa se enfrente con una cuestión ajena a sus atribuciones y la resuelva por sí, no obstante la constancia ante dichos órganos administrativos de supuestos o alegaciones que hacen surgir la cuestión y la caracterizan como civil, pero no puede decirse que exista abuso de poder cuando la autoridad administrativa tramita una tal concesión y la resuelve, sin que en tal tramitación previa se haya planteado —aparte el juicio que puedan merecer las causas de esta falta de planteamiento— objeción alguna de matiz civil, ya que sólo puede hablarse que se decida una cuestión con abuso de po-

der o invasión de atribuciones cuando la cuestión que se zanja con extralimitación de facultades se ha planteado previamente, circunstancia que aparece de modo claro en las *Sentencias* de este Tribunal aducidas más especialmente por la parte actora en apoyo de su tesis del abuso de poder en este caso, pues en la de 18 de febrero de 1936, como hace resaltar uno de sus considerandos, «había tenido el asunto una tramitación anterior en la que los afectados por la medida de expulsión de unos terrenos representaron a la Administración la improcedencia, que a su entender existía, respecto de tal medida, presentando, para justificar sus derechos, sendos títulos de propiedad civil, y por ello con virtualidad y fuerza suficientes para que la Administración los tuviera en cuenta, aceptándolos, si los creía fehacientes, o impugnándolos en vía legal», y el abuso se dió porque, apartándose de esas dos soluciones legales, la Administración, frente a las alegaciones que documentalmente planteaban la cuestión, la resolvió; y en la *Sentencia* de 21 de enero de 1942 se hace constar que «las cuestiones y derechos civiles fueron discutidas con reiteración y quedaron definitivamente resueltas en vía ordinaria por sentencias firmes ganadas por las causantes de los recurrentes», es decir, que la cuestión se presentaba ante la Administración invasora, no ya como planteada simplemente, sino como decidida hasta el trámite de casación; y asimismo en la *Sentencia* de 11 de mayo de 1950 los interesados habían aducido y presentado a la Administración sus títulos jurídicos de propiedad, y constando en el expediente la titularidad registrada, e incluso contra informe del Consejo de Estado que señalaba la competencia exclusiva de los Tribunales, la Administración definió sobre derechos de propiedad, incurriendo así en el abuso de atribuciones; precedentes con las cuales no se enfrentó la autoridad administrativa antes de dictar la Orden recurrida en esta *litis*.

F) *Competencia de la jurisdicción ordinaria.*

La resolución de las cuestiones derivadas de la subsistencia o disolución de la Mancomunidad de pastos entre varios Ayuntamientos, es de la competencia de la jurisdicción ordinaria (*Sentencia* de 27 de junio de 1953, Sala 4.ª).

G) *Las resoluciones del Ministerio de Trabajo y la competencia de la jurisdicción de lo contencioso.*

En cuanto a la incompetencia fundada en carecer la resolución reclamada de carácter administrativo, se debe distinguir, como lo hace reiteradamente la jurisprudencia de esta Sala, entre aquellas decisiones del Ministerio de Trabajo en las que se resuelven cuestiones surgidas en las relaciones laborales entre las Empresas y sus productores, decisiones en las cuales dicho Departamento ministerial puede actuar como órgano ju-

jurisdiccional, y aquellas otras resoluciones en las que el Ministerio o los órganos administrativos que de él dependen declaran la sumisión de las Empresas, a obligaciones que, aunque en conexión con las relaciones laborales, son de índole contributiva o recaudatoria y, por tanto, esencialmente administrativas, las cuales, siempre que reúnan las demás características que la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa fija, entran en su órbita de competencia (*Sentencia* de 23 de junio de 1953, Sala 4.ª).

H) *El plazo de interposición del recurso y la prescripción de la acción.*

El transcurso del tiempo fijado en cada caso por la Ley, sin articular los respectivos recursos, genera la prescripción extintiva de las acciones (*Sentencia* de 17 de marzo de 1953, Sala 3.ª), tanto la ordinaria o subjetiva como la extraordinaria u objetiva de nulidad, pues es doctrina jurisprudencial (*Sentencia* de 6 de febrero de 1920 y 1.ª de marzo de 1934) que, al no existir precepto expreso que respecto a cada supuesto regule la acción de nulidad, se ha de estar a lo que determina el artículo 4.º del Código Civil en relación con el 1.301 del mismo, tanto en cuanto a la concepción de la nulidad como en la que hace relación al lapso de tiempo de la prescripción de su ejercicio, pues tal precepto es, como señala la *Sentencia* de 1934, un auxiliar del derecho para remediar en todos sus órdenes las faltas graves en los actos jurídicos y en las actuaciones de ellos derivadas (*Sentencia* de 6 de octubre de 1953, Sala 3.ª).

I) *El requisito del previo pago a la Hacienda. Interpretación del precepto que lo exige.*

La alegación de no haberse verificado el pago previo de la cantidad contra cuya exacción se reclama en las condiciones exigidas por el artículo 6.º de la Ley de 22 de junio de 1894, es improcedente porque resultaría injusta una interpretación del citado precepto que llevase a la consecuencia de una duplicidad de pagos previos de la multa contra cuya cobranza se reclama, porque la doble finalidad a que el citado precepto apunta y que ha de servir de criterio para interpretarla es la de evitar que con la iniciación de una reclamación se interrumpa la marcha normal de cobranza de contribuciones, rentas y créditos estatales, y asegurar, al mismo tiempo, la exacción, para el caso de que la procedencia de ésta se confirme, y es evidente que tal doble finalidad se logra con aquella modalidad de pago consistente en la entrega de la cantidad en forma que de ella pueda disponer el órgano estatal. En este caso, el Director General de Previsión que ordena en última instancia administrativa la ejecución de la exacción, cuyo pago está acreditado en el expediente en el que consta el documento que lo justifica, cumpliendo así lo ordenado en el artículo 262, párrafo 2.º del Reglamento de esta jurisdicción (*Sentencia* de 23 de junio de 1953, Sala 4.ª).

J) *Excepciones de incompetencia. De defecto legal en el modo de proponer la demanda.*

La excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda, fundada en no haber consignado la parte actora en dicho escrito los correspondientes fundamentos de derecho, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 294 del Reglamento de esta jurisdicción han de referirse en párrafos numerados los hechos que las motivan, los fundamentos de derecho y la pretensión que se deduce, no puede decirse fundadamente que el escrito de demanda formulado carezca en absoluto de fundamentos de derecho porque bajo esta rúbrica contiene dicho escrito las alegaciones exigidas por el artículo 40 de la citada Ley, las cuales, en cuanto a las condiciones de la resolución recurrida, competencia de este Tribunal, personalidad del demandante y petición que se deduce, son comprensivas de fundamentos legales en que se apoya el recurrente; y además porque en varios de los hechos aduce dicha parte las citas legales en las que funda su pretensión, por todo lo cual no puede decirse que la referida demanda carezca por completo de fundamentación en derecho, único caso en el que debería ser estimada la mencionada excepción. (Sentencia de 14 de octubre de 1953. Sala 3.ª).

K) *Acumulación de acciones.*

Es admisible la acumulación de acciones en una misma demanda contra varias resoluciones análogas de un mismo Centro de la Administración (Sentencia de 17 de junio de 1953, Sala 4.ª).

La inexistencia en la Ley y en el Reglamento de esta jurisdicción de precepto expreso prohibitivo de que un solo recurso se entable contra dos resoluciones administrativas, no es suficiente para negar tal posibilidad el argumento gramatical, único aducido por el Ministerio Fiscal, de que los citados Ley y Reglamento hablen en singular de «resolución» para indicar la decisión impugnada, y de «expediente» para referirse a la tramitación administrativa que le precede y determina, ya que una correcta interpretación no debe olvidar que las leyes, al enfocar relaciones o situaciones jurídicas de tipo genérico, no descienden en su lenguaje al casuismo de prever la multiplicidad de variantes adjetivas que no afectan a lo sustancial de la situación y de la norma que la rige, por lo que es corriente el uso del número singular, o del género masculino, abarcando casos en que el elemento aludido en la Ley es singular, sea plural, o en que sujeto de la relación sea del sexo femenino; y de no tener esto en cuenta, se llegaría a conclusiones palmariamente inaceptables, como la de considerar ilegal un legado a favor de una mujer porque nuestra legislación civil habla siempre en masculino del legatario, o a

negar la posibilidad, en el recurso contencioso-administrativo de varios demandantes, por el hecho de que la Ley, en los artículos referentes al procedimiento, habla del «actor», «demandante» o «compareciente». Por otra parte, si bien tampoco existe en la Ley ni en el Reglamento precepto que, de un modo expreso, admita la reclamación simultánea contra varias resoluciones, la doctrina y la jurisprudencia de este Tribunal llevan a aceptar esta posibilidad, ya que si de las dos instituciones inspiradas en principios de economía y claridad procesales y de evitación de tramitaciones y resoluciones superfluas, que son: la acumulación de acciones y la acumulación de autos, resulta que el Reglamento —si bien amoldándola, en sus artículos 223 a 231, a las especiales características de esta jurisdicción admite y regula el segundo tipo de acumulación, que es el más complicado, ya que supone e interrumpe tramitaciones en curso—, es lógico admitir que la Ley, que concede lo más, otorgue lo menos, y que pueda hacerse inicialmente en la demanda, de modo similar a la acumulación de acciones civil —aunque siempre acomodándola también a las peculiares exigencias de esta jurisdicción— la agrupación de reclamaciones contra resoluciones que, como las recurridas en este pleito, emanan de la misma autoridad, tienen idéntica fecha, se refieren a una marca industrial, única para proteger aparatos homogéneos, y se publican en el mismo Boletín Oficial de la Propiedad Industrial con números correlativos, y que, por todo ello, habrían de dar lugar, si las reclamaciones se hubieran hecho por separado, a una acumulación de autos; razonamiento doctrinal corroborado por múltiples *Sentencias* de este Tribunal, como las de 30 de junio de 1930, 13 de febrero de 1931, 16 de mayo de 1932 y 6 de octubre de 1950 dictadas en casos de reclamación contra resoluciones múltiples y, especialmente, la primera de las *Sentencias* enumeradas, en la que la demanda impugnaba trece resoluciones a la vez, referentes a trece marcas y precedidas de trece expedientes, sin que ni por el Ministerio Fiscal se adujese, ni por la Sala se declarase la excepción ahora alegada, que no cabe, por tanto, admitir (*Sentencia* de 7 de octubre de 1953, Sala 4.ª).

L) *Prueba.*

a) *Condiciones reglamentarias de la petición.*

La petición de recibimiento del pleito a prueba, sin precisar los puntos de hecho sobre los cuales habría de versar aquélla, incumple la terminante exigencia del artículo 325 del Reglamento de esta jurisdicción, circunstancia suficiente para que se estime ajustado a derecho y deba confirmarse el auto recurrido que denegó el expresado recibimiento a prueba (*Auto* de 25 de septiembre de 1953, Sala 3.ª).

b) *Criterio restrictivo en la concesión del trámite de prueba.*

La índole esencialmente revisora de esta jurisdicción obliga a restringir el trámite de *prueba*, máxime cuando fué posible a los actores aportar los elementos que ahora juzgan interesantes, sin perjuicio de deducir la petición en segunda instancia y de la facultad concedida al Tribunal por el artículo 58 de la Ley (*Auto* de 3 de julio de 1953, Sala 4.ª).

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

