

# CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

*SUMARIO:* 1. Fuentes.—2. Potestades.—3. Acto administrativo.—4. Funcionarios.—5. Policía municipal.—6. Fundaciones.—7. Aguas.—8. Propiedad industrial.—9. Montes.—10. Expropiación.—11. Contratos públicos.—12. Concesiones.—13. Términos municipales.—14. Procedimiento administrativo.—15. Contencioso-administrativo.

*SUMARIO GENERAL:* 1. FUENTES. A) *Principios generales de Derecho* (Sentencias de 2 de noviembre y 17 de diciembre de 1954). B) *Principios fundamentales del Estado* (Sentencia de 19 de noviembre de 1954). C) *La publicación como requisito de eficacia* (Sentencia de 4 de febrero de 1955).—2. POTESTADES. *La sanción de faltas contra el orden público corresponde a la apreciación discrecional de la competente Autoridad* (Sentencia de 19 de noviembre de 1954). *Lo discrecional en la emisión de informes* (Sentencia de 24 de febrero de 1955).—3. ACTO ADMINISTRATIVO. A) *Competencia* (Sentencia de 22 de noviembre de 1954). B) *Notificación*. a) *La falta de la preceptiva notificación o de irregularidades de la misma son subsanables por actos de interesado* (Sentencia de 22 de noviembre de 1954). b) *La fecha de la notificación y el cómputo de los plazos para la interposición de recursos* (Sentencia de 2 de noviembre de 1954). c) *La falta de notificación o de publicación de las resoluciones administrativas y su eficacia respecto de los terceros interesados* (Sentencia de 29 de diciembre de 1954). C) *El silencio como manifestación de voluntad. Excepcionalidad de principio, y supuestos de admisión* (Sentencia de 22 de diciembre de 1954).—4. FUNCIONARIOS. A) *Los actos del procedimiento de selección constituyen materia de personal*. a) *La convocatoria de un concurso u oposición es la Ley a la que han de someterse la Administración y los aspirantes. Los aspirantes al servicio de la Administración se comprenden en el término «personal» a los efectos del recurso de agravios* (Sentencia de 31 de enero de 1955). b) *Los acuerdos por los que se aceptan las propuestas de los Tribunales de oposiciones versan sobre materia de personal* (Sentencia de 24 de febrero de 1955). B) *Régimen disciplinario*. a) *Sustantividad e independencia de las facultades sancionadoras de la Administración respecto de la jurisdicción penal* (Sentencia de 31 de diciembre de 1954). b) *Las garantías del procedimiento disciplinario sólo alcanzan a los funcionarios inamovibles* (Sentencia de 26 de noviembre de 1954). c) *Faltas*. a') *De probidad* (Sentencias de 30 de noviembre y 31 de diciembre de 1954 y 19 de enero de 1955). b') *De insubordinación y desobediencia* (Sentencia de 28 de enero de 1955). c') *De desmerecimiento en el concepto público* (Sentencia de 22 de febrero de 1955). b) *Sanciones. La libertad de elección concedida a la Administración para imponer una u otra*

sanción impide que los Tribunales puedan juzgar de la adecuación entre la falta cometida y la sanción impuesta, por afectar entonces a la facultad discrecional administrativa (Sentencia de 19 de enero de 1955).—5. POLICÍA MUNICIPAL. A) De edificios ruinosos. a) Atribuciones de los Ayuntamientos. Límites derivados del procedimiento preceptivo para su ejercicio (Sentencia de 26 de noviembre de 1954). b) La posibilidad de reparación del edificio impide la declaración del estado ruinoso del mismo y determina la improcedencia del acuerdo que ordena el abandono de la casa por los inquilinos. Eficacia de los informes técnicos (Sentencia de 25 de noviembre de 1954). B) De establecimientos incómodos, peligrosos o insalubres. La concesión de licencia no otorga un derecho absoluto y excluyente de la vigilancia e inspección propia de la competencia municipal. Eficacia de las condiciones resolutivas insertas en las licencias (Sentencia de 29 de diciembre de 1954). C) De la construcción. El carácter reglado de las atribuciones de los Ayuntamientos (Sentencias de 10 y 14 de diciembre de 1954).—6. FUNDACIONES. Benéfico-docentes. A) Competencias del Ministerio de Educación Nacional para el nombramiento de Patronos de las fundaciones benéfico-docentes. Facultad de interpretación autónoma de los títulos fundacionales, con subordinación a las resoluciones de los Tribunales competentes: Su justificación (Sentencia de 25 de noviembre de 1954). B) El trámite de audiencia en los expedientes de clasificación de fundaciones benéfico-docentes. Su régimen jurídico (Sentencia de 25 de noviembre de 1954). C) La excepción a la obligación general de los patronos de rendir cuentas ha de ser expresa para que pueda ser legalmente respetada por el Patronato (Sentencia de 24 de febrero de 1955).—7. AGUAS. A) Concepto de la concesión de aguas públicas (Sentencia de 20 de diciembre de 1954). B) La competencia administrativa y jurisdiccional en materia de aprovechamientos de aguas. a) La regulación por módulos de los aprovechamientos de aguas públicas es facultad de la Administración, cuyas resoluciones, por consiguiente, recaen sobre materia administrativa. b) Es de la competencia de la jurisdicción ordinaria la resolución de las contiendas sobre prelación o preferencia de aprovechamientos de aguas (Sentencia de 2 de noviembre de 1954). C) El régimen de las aguas subterráneas. a) La proclamación del dominio a perpetuidad de las aguas subterráneas a favor del titular del predio tiene un límite inexcusable en la decidida protección al derecho preexistente de tercero. b) El respeto al derecho de tercero es imperiosamente exigido por la Ley, sin consideración siquiera a distancias, cuando el perjuicio es advertido, ni a la clase de obras realizadas para el alumbramiento causante del daño. c) La Administración tiene reconocida potestad reglamentaria para dictar las oportunas normas cuyo cumplimiento garantice el debido respeto a las corrientes de aguas públicas o privadas legítimamente adquiridas (Sentencia de 30 de diciembre de 1954).—8. PROPIEDAD INDUSTRIAL. A) Principios del régimen de concesión de marcas. a) Las condiciones del mercado, de los productos y de las personas que los adquieren como criterios determinantes para la calificación de la compatibilidad e incompatibilidad (Sentencia de 17 de noviembre de 1954). b) La protección de los consumidores, finalidad inspiradora del régimen de la Propiedad industrial (Sentencia de 17 de noviembre de 1954). B) La calificación de semejanza fonética o gráfica (Sentencia de 29 de diciembre de 1954). a) Compatibilidad de «Diamantina Netosol» y «Netol» (Sentencia de 15 de enero de 1954). b) Incompatibilidad fonética de «Blanquisol» y «Blondosol» (Sentencia de 17 de noviembre de 1954). c) Incompatibilidad por identidad fonética y gráfica de «Electrolux» y «Elelux» (Sentencia de 10 de enero de 1954). d) Compatibilidad de denominaciones distintivas de marcas y rótulos (Sentencia de 29 de diciembre de 1954). C) Derechos de los titula-

res de rótulos de establecimientos (Sentencia de 17 de diciembre de 1954). D) *Recurso de revisión. Fundamento en error de hecho* (Sentencia de 17 de diciembre de 1954).—9. MONTES. A) *Contratos*. a) *Naturaleza de los aprovechamientos de productos de montes públicos* (Sentencia de 28 de enero de 1955). b) *El principio de riesgo y ventura en materia de aprovechamientos de productos forestales de montes públicos. Su justificación y eficacia. La renuncia al aprovechamiento como modalidad de ineficacia del contrato; Inadmisibilidad por motivos de simple aleatoriedad económico-comercial* (Sentencia de 28 de enero de 1955). c) *Rescisión. Sólo pueden invocarse las determinadas expresamente en los textos de la legislación especial de montes* (Sentencia de 28 de enero de 1955). B) *Deslindes*. a) *Competencia de la jurisdicción en materia de derecho posesorio de montes*. b) *Eficacia de los títulos inscritos de propiedad y presunción de posesión que otorgan a favor de sus titulares*. c) *La prescripción a favor del Estado ha de justificarse en forma* (Sentencia de 18 de diciembre de 1954).—10. EXPROPIACIÓN. A) *Doctrina jurisprudencial sobre el justo precio*. a) *El justo precio como elemento distintivo de la expropiación* (Sentencia de 24 de enero de 1955). b) *La fijación del justo precio ha de realizarse en consideración al valor de las cosas en la fecha o momento en que tiene lugar* (Sentencia de 17 de noviembre de 1954). c) *Los conceptos de solar y de tierra de labor a los efectos de la determinación del justo precio de su expropiación. Influencia del factor situación en la calificación* (Sentencia de 28 de octubre de 1954). d) *El factor situación y sus repercusiones en la fijación del justo precio de los bienes respectivos* (Sentencia de 28 de octubre de 1954). B) *La declaración del justo precio y sus efectos en el cómputo de plazos para el pago hábil y caducidad de los expedientes* (Sentencia de 7 de diciembre de 1954).—11. CONTRATOS PÚBLICOS. A) *Calificación*. a) *Es administrativo el contrato por el cual se conviene y adjudica el aprovechamiento de montes públicos* (Sentencia de 28 de enero de 1955). b) *Es civil el contrato de transacción convenido entre la Administración, en ejercicio de sus funciones de protectorado de beneficencia, y un particular* (Sentencia de 22 de febrero de 1955). B) *Existencia* (Sentencia de 28 de enero de 1955). C) *Requisitos de la contratación*. a) *En modo alguno puede alegarse como causa de nulidad de una subasta la falta de su formalización en escritura pública, en cuanto constituye una formalidad «ad probationem» del contrato ya celebrado* (Sentencia de 28 de enero de 1955). b) *Los pliegos de condiciones «facultativas» y «económicas» preceptivos o no, según las normas propias de la contratación administrativa, pueden contenerse en un solo documento con plenitud de eficacia, y sin que pueda alegarse por ello causa de nulidad de la subasta* (Sentencia de 28 de enero de 1955). D) *Cláusulas penales o de garantía*. a) *Se establecen en garantía de la Administración. Con excepción de reserva en contrario, tienen el carácter de obligaciones accesorias, no liberatorias, por principio, de las principales contraidas por el contratista o concesionario* (Sentencia de 28 de enero de 1955). E) *Doctrina sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos*. a) *El principio «pacta sunt servanda» es de aplicación a la contratación administrativa. Su matización por influencia del principio prevalente en la misma «del riesgo y ventura»* (Sentencia de 1 de diciembre de 1954). b) *La estructura orgánica de la relación contractual y su influencia en la interpretación de las particulares declaraciones de voluntad sobre el contenido material de la misma* (Sentencias de 22 de diciembre de 1954 y 28 de enero de 1955).—12. CONCESIONES. A) *Concepto* (Sentencia de 20 de diciembre de 1954). B) *Reversión*. a) *El principio de accesión y sus repercusiones. La vinculación al servicio de los elementos necesarios al mismo* (Sentencia de 22 de diciembre de 1954). b) *Extensión a la totalidad de los elementos*

afectados al servicio: bienes reversibles por adscripción y bienes reversibles por destino. Aplicación a las concesiones de tranvías: régimen jurídico (Sentencia de 22 de diciembre de 1954).—13. TÉRMINOS MUNICIPALES. A) Eficacia de anteriores deslindes (Sentencia de 13 de noviembre de 1954). B) Deslindes carentes de valor de precedentes (Sentencia de 13 de noviembre de 1954).—14. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. A) El trámite de vista del expediente y audiencia de los interesados. a) El trámite de audiencia y el principio de Derecho de que nadie puede ser condenado sin ser oído, como fundamento de su carácter preceptivo prevalente sobre cualquier omisión que las reglamentaciones administrativas contengan y de su obligatoria concesión a todos los interesados en la resolución de los expedientes que les afectan. La declaración jurisdiccional de nulidad de las actuaciones y resoluciones administrativas por infracción del trámite de audiencia sólo beneficia a los que recurrieron contra la infracción (Sentencia de 2 de noviembre de 1954). b) Carácter programático de la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889. En consecuencia, su eficacia se subordina a la efectiva reglamentación de sus principios. Límites que se derivan de esta interpretación para el derecho de defensa y régimen del trámite de audiencia (Sentencia de 24 de febrero de 1955). c) El trámite de audiencia en los expedientes de clasificación de fundaciones benéfico-docentes se ha de ajustar a las normas especiales de la Instrucción de 24 de julio de 1913 (Sentencia de 25 de noviembre de 1954). B) Los plazos establecidos para la tramitación de los expedientes (Sentencia de 4 de febrero de 1955). C) Requisitos formales y eficacia legal de las actas que se formulan por la Inspección de Trabajo. a) Eficacia probatoria «iuris tantum» (Sentencia de 18 de diciembre de 1954). b) El principio de unidad de acto no es aplicable obligatoriamente a las actas que formula la Inspección de Trabajo a las Empresas con motivo de visita a las mismas (Sentencia de 18 de diciembre de 1954). c) Es bastante para su validez que en las actas de la Inspección de Trabajo se refieran por su contenido los preceptos en virtud de los cuales se formulan (Sentencia de 18 de diciembre de 1954). d) El régimen formal de las actas de la Inspección de Trabajo es indistinto, tanto para las de liquidación como para las de infracción o sanción (Sentencias de 24 de noviembre, 22, 30 y 31 de diciembre de 1954). e) Las normas que regulan la actuación de la Inspección de Trabajo son de ineludible observancia, en sus propios términos, bajo sanción de nulidad (Sentencias de 24 de noviembre, 22, 30 y 31 de diciembre de 1954).—15. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. A) La naturaleza revisora de la jurisdicción y el examen de oficio o a instancia de parte de las cuestiones relativas a la validez del procedimiento (Sentencias de 2 de noviembre y 10 de diciembre de 1954). B) Las excepciones a la admisibilidad del recurso contra las resoluciones que reúnan los requisitos exigidos por la Ley jurisdiccional, han de figurar establecidas en las disposiciones con rango de Ley (Sentencia de 22 de noviembre de 1954). C) Resoluciones que causan estado y resoluciones de trámite (Sentencias de 22 de noviembre y 30 de diciembre de 1954, 28 de enero y 24 de febrero de 1955). D) Resoluciones de naturaleza discrecional (Sentencia de 19 de noviembre de 1954). E) Las disposiciones que regulan el procedimiento y las atribuciones de la Administración. El carácter reglado de la actuación administrativa y la titularidad de un derecho de carácter administrativo por los particulares afectados (Sentencia de 19 de noviembre de 1954). F) La competencia de la jurisdicción de lo contencioso y las resoluciones del Ministerio de Trabajo. a) La naturaleza administrativa de las resoluciones de la Administración por las que se sancionan infracciones de la legislación de trabajo y previsión (Sentencia de 18 de diciembre de 1954). b) La naturaleza administrativa de las resoluciones que declaran

*deberes contributivos de las Empresas a los Seguros Sociales* (Sentencia de 30 de diciembre de 1954). e) *La competencia de la jurisdicción en materia de cuotas sindicales* (Sentencia de 30 de diciembre de 1954). G) *Cuestiones de naturaleza civil y competencia de la jurisdicción ordinaria*. a) *Preferencias de aprovechamientos de aguas* (Sentencia de 2 de noviembre de 1954). b) *Transacciones sobre bienes de fundaciones benéficas* (Sentencia de 22 de febrero de 1955). c) *Las declaraciones de propiedad de terrenos* (Auto de 30 de diciembre de 1954). H) *El plazo para la interposición del recurso* (Sentencias de 2 de noviembre y 29 de diciembre de 1954). I) *El requisito del previo pago a la Hacienda*. a) *En la interpretación del artículo 6.º de la Ley de la jurisdicción ha de cuidarse de no otorgar al precepto un alcance exageradamente excesivo, por el carácter tan específico del mismo, cuando el litigio no versa sobre cobranza de contribuciones, ni de créditos definitivamente liquidados a la Hacienda* (Sentencia de 24 de noviembre de 1954). b) *El depósito de la cantidad señalada en la liquidación, cuando se formula a disposición de la Entidad acreedora, satisface plenamente la exigencia de la Ley* (Sentencias de 22 de noviembre y 22 de diciembre de 1954). c) *La efectiva realidad del pago de la multa impuesta o de la cantidad consignada en la liquidación ha de producir plenos efectos procesales sobre la omisión o defecto en la justificación de haberse realizado* (Sentencia de 18 de diciembre de 1954). d) *En la justificación del previo pago no pueden exigirse otras formalidades que las impuestas con carácter obligatorio* (Sentencia de 10 de noviembre de 1954). e) *La falta del previo pago sirve de fundamento a la excepción de incompetencia, en modo alguno a la de defecto legal en el modo de proponer la demanda* (Sentencia de 22 de diciembre de 1954). J) *Excepciones*. a) *De falta de personalidad* (Sentencia de 4 de enero de 1955). b) *De defecto legal en el modo de proponer la demanda* (Sentencia de 26 de noviembre de 1954). c) *De cosa juzgada: Requisitos* (Sentencia de 2 de noviembre de 1954). K) *Sentencias. Efectos*. (Sentencia de 2 de noviembre de 1954). L) *Prueba*. a) *Condiciones reglamentarias de la petición* (Auto de 31 de enero de 1955). b) *Determinación concreta de los hechos* (Auto de 24 de febrero de 1955). LL) *Abogados y Procuradores. Exacción de honorarios* (Sentencia de 15 de octubre de 1954).

## I. --FUENTES.

### A) Principios generales de Derecho.

Es principio de Derecho aceptado como tal, entre otras *Sentencias* de este Tribunal, por la de 3 de octubre de 1939, el de que «*nadie puede ir válidamente contra sus propios actos*» (Sentencia de 17 de diciembre de 1954, Sala 3.ª).

Es principio de Derecho, reconocido en todas las leyes procesales y amparados por los Tribunales, cualquiera que sea su carácter y jurisdicción, el de que *nadie debe ser condenado sin ser oído* (Sentencia de 2 de noviembre de 1954, Sala 3.ª).

B) *Principios fundamentales del Estado.*

Los principios fundamentales del Estado español son los del servicio fiel a la Patria, lealtad al Jefe del Estado y obediencia a las Leyes, según el artículo 1.º del Fuero de los Españoles, y ellos limitan y condicionan los derechos de los españoles y el ejercicio de los mismos, a tenor del artículo 12 del propio Fuero, por lo que sus infracciones, al constituir actos que afectan al orden público, pueden ser sancionadas por el Gobierno en ejercicio de la facultad discrecional que le otorga la Ley de Orden público (*Sentencia* de 19 de noviembre, de 1954, Sala 3.ª).

C) *La publicación como requisito de eficacia.*

Las disposiciones de la Administración que no se insertan en el «Boletín Oficial del Estado» carecen de fuerza de obligar, conforme al artículo 1.º del Código civil y jurisprudencia de este Tribunal (*Sentencia* de 4 de febrero de 1955).

2.—POTESTADES.

*La sanción de faltas contra el orden público corresponde a la apreciación discrecional de la competente Autoridad.*

La imposición de sanciones por consecuencia de actos lesivos al orden público es de la libre apreciación discrecional de las autoridades a las que se otorgan las respectivas competencias (*Sentencia* de 19 de noviembre de 1954, Sala 3.ª).

*Lo discrecional en la emisión de informes.*

Es discrecional el dictamen e informe de solicitudes sobre materias en las que ninguna disposición legal o reglamentaria, ni de aplicación automática, limita la libertad de criterio de la Autoridad o Corporación.

Así lo declara la *Sentencia* de 24 de febrero de 1955 (Sala 4.ª), en relación con el informe sobre declaración de urgencia de unas obras que había interesado una entidad del Ayuntamiento en cuyo término habían de realizarse aquéllas.

## 3.—ACTO ADMINISTRATIVO.

A) *Competencia.*

La competencia administrativa es el llamamiento que hace la Ley a determinada Autoridad o Corporación para entender preferentemente a toda otra en un asunto que a la Administración incumbe (*Sentencia* de 22 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

B) *Notificación.*

a) *La falta de la preceptiva notificación o de irregularidades de la misma, son subsanables por actos de interesado.*

Es un lógico criterio reiterado por la Sala en numerosas *Sentencias*, como las de 22 de noviembre de 1949, que, aun no practicada la debida notificación de un acto administrativo, o siéndola defectuosa, no hay necesidad de realizarla en forma si causó sus efectos plenos, deducidos del conocimiento bastante de la misma por el interesado, cuando éste actúa de igual manera que si aquélla hubiera tenido lugar, pues el solo objeto de ella es dar a las partes conocimiento de los acuerdos que les interesan para que puedan ejercitar con oportunidad los recursos procedentes (*Sentencia* de 22 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

b) *La fecha de la notificación y el cómputo de los plazos para la interposición de recursos.*

De conformidad con doctrina reiterada, por ejemplo, en la *Sentencia* de 19 de diciembre de 1945, al no constar en la notificación la fecha en que la misma tuvo lugar, es preciso aceptar aquella en que el recurrente se manifiesta enterado de la resolución que impugna, pues no cabe privar a nadie por meras conjeturas de los derechos que la Ley concede (*Sentencia* de 2 de noviembre de 1954, Sala 3.ª).

c) *La falta de notificación o de publicación de las resoluciones administrativas y su eficacia respecto de los terceros interesados.*

El reconocimiento de la plenitud de eficacia legal de las resoluciones administrativas exige de modo absoluto y preciso que las mismas hayan sido conocidas por las partes afectadas, bien por notificación directa o por inserción en el periódico oficial, de forma que por el conocimiento les fuera posible impugnarlas o prestarles su aquiescencia (*Sentencia* de 29 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

C) *El silencio como manifestación de voluntad. Excepcionalidad de principio y supuestos de admisión.*

De la regla del Digesto L. I. T. XVII, que atribuye al silencio una cualidad neutra, esto es, que ni implica confesión ni supone negación, constituyendo hecho ambiguo por sí mismo (*qui tacet neque negat neque utique fatetur*), de donde se infiere que únicamente es admisible el silencio como manifestación de voluntad tácita, o en los casos que la Ley excepcionalmente lo admite con relación a ciertos hechos, cual sucede con la tácita reconducción, o cuando dada una determinada declaración entre dos personas, el modo corriente de obrar implique el deber de hablar según la doctrina moderna, sobre todo cuando una determinada declaración envuelva para la persona a quien aquélla se hace una obligación, en cuya hipótesis el silencio de esta última no puede ser interpretado como asentimiento (Sentencia de 22 de diciembre de 1954; Sala 3.ª, con relación a omisiones en la determinación del alcance material de derechos u obligaciones contractuales).

#### 4.—FUNCIONARIOS.

A) *Los actos del procedimiento de selección constituyen materia de personal.*

a) *La convocatoria de un concurso u oposición es la ley a la que han de someterse la Administración y los aspirantes. Los aspirantes al servicio de la Administración se comprenden en el término «personal» a los efectos del recurso de agravios.*

La Orden ministerial que convoca a concurso-oposición, aceptada por los que a él acuden sin reclamar contra aquélla, es la Ley a la que tanto los interesados como la Administración han de sujetarse, y sometidos a la ordenación de la convocatoria los que concurren a ella y aspiran a estar al servicio de la Administración, se establece entre ésta y aquéllos una relación especial, que es bastante para calificar la cuestión como referente a personal, ya que al referirse a ésta el artículo 3.º de la Ley de 18 de marzo de 1944 no impone ni establece que únicamente debe tenerse en cuenta para los funcionarios públicos, sino que basta, como ocurre en el caso de autos, que surja como consecuencia de derechos reclamados de alguien que aspira a estar al servicio de la Administración, y se acoge a la convocatoria de un concurso-oposición, que le impone obligaciones y requisitos para actuar en él, y a la Administración por su propia determinación derechos que respetar con relación al concursante (Sentencia de 31 de enero de 1955, Sala 3.ª).

b) *Los acuerdos por los que se aceptan las propuestas de los Tribunales de oposiciones, versan sobre materia de personal.*

Así lo declara la *Sentencia* de 24 de febrero de 1955 (Sala 4.ª), por cuanto dichos acuerdos no se refieren a separación de funcionarios o empleados públicos inamovibles.

B) *Régimen disciplinario.*

a) *Sustantividad e independencia de las facultades sancionadoras de la Administración respecto de la jurisdicción penal.*

La jurisdicción penal y la disciplinaria administrativa se inspiran en criterios completamente distintos y persiguen finalidades radicalmente diferentes, por lo que han de actuar conforme a los mismos sin que las facultades sancionadoras de la Administración puedan ser obstaculizadas por la alegación de preceptos de carácter penal o la interpretación de los hechos con sujeción a los principios y estimaciones propias de éstos (*Sentencia* de 31 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

b) *Las garantías del procedimiento disciplinario sólo alcanzan a los funcionarios inamovibles.*

Las garantías que en materia de inamovilidad, incoación de expediente, formulación de cargos y audiencia del interesado, otorgadas a los funcionarios locales, en las ordenaciones legales, sólo alcanzan a los que gozan de tal carácter en propiedad, no a los que sirven sus cargos interinamente (*Sentencia* de 26 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

c) *Faltas.*

a') *De probidad.*

El funcionario que se aprovecha de su cargo para obtener cantidades de terceros que puedan resultar favorecidos de su gestión oficial, incurrir en la falta muy grave de probidad (*Sentencias* de 30 de noviembre de 1954 y 19 de enero de 1955, Sala 4.ª).

Es evidente e indiscutible que el funcionario público que dispone para fines particulares de fondos que le son confiados, precisamente por razón de su cargo, quebranta el más primordial y básico de sus deberes e incide en una manifiesta falta de probidad, cuya realidad no puede

desconocerse ni desvirtuarse por la alegación de una ausencia de intención y de ánimo de lucro, por circunstancias de necesidad, el propósito de reintegro y por la efectividad del mismo (*Sentencia* de 31 de diciembre de 1954, Sala 4.º).

b') *De insubordinación y desobediencia.*

Las faltas graves de insubordinación y desobediencia sólo puede imputarse y, en su caso, apreciarse cuando existe una relación de jerarquía o de subordinada relación entre los sujetos (*Sentencia* de 28 de enero de 1955, Sala 4.ª).

c') *De desmerecimiento en el concepto público.*

«...que comprueban numerosos hechos de extremada gravedad y trascendencia, realizados a través de una larga etapa de gestión administrativa y económica del residenciado, y de los que entre otros muchos, como índice de la naturaleza de los mismos, pueden citarse: *no llevar libro de registro de entrada de documentos, ni los obligatorios de contabilidad, inventarios y balances general de cuentas y exacciones; no haber formado las cuentas de presupuestos y administración del Patrimonio municipal, en varios años; la existencia de numerosos libramientos y nóminas de jornales, con rectificaciones efectuadas por su propia mano, rectificando unas veces y añadiendo otras, cifras, libramientos de cantidades en los que quienes figuran como preceptores niegan haberlas recibido; no haber ingresado en las arcas municipales cantidades que le fueron entregadas por diversos conceptos, y otros muchos hechos de análoga gravedad recogidos en el acuerdo recurrido y en la Sentencia apelada y que son de entidad bastante para hacer desmerecer al funcionario en el concepto público* (*Sentencia* de 22 de febrero de 1955, Sala 4.ª).

b) *Sanciones.*

*La libertad de elección concedida a la Administración para imponer una u otra sanción impide que los Tribunales puedan juzgar de la adecuación entre la falta cometida y la sanción impuesta, por afectar entonces a la facultad discrecional administrativa.*

En la alternativa de decidirse por una u otra de las dos modalidades señaladas en el mencionado precepto: la de suspensión temporal de

empleo y sueldo o la de destitución, es dejada por la Ley a la libre apreciación de la Corporación municipal, ya que no se señalan módulos preceptivos de adecuación entre especiales características de la falta, una vez encuadrada en la calificación de grave, y la procedencia de una u otra sanción que haría reglada la referida elección, por la que ésta, ante la inexistencia de tales módulos, queda sustraída a la competencia de esta jurisdicción, tanto en el Tribunal *a quo*, como en el de esta apelación, ninguno de los cuales tiene facultades para juzgar sobre la adopción de una u otra sanción por parte del Ayuntamiento, razón por la cual son inoperantes los argumentos tendentes a poner de manifiesto en el pleito contencioso-administrativo una supuesta desproporción entre las circunstancias concurrentes en la falta grave probada y la modalidad de corrección elegida entre las dos señaladas por la Ley, pues los Tribunales de esta jurisdicción solamente pueden decidir respecto a facultades de la Administración, en las zonas o aspectos en que éstas sean regladas, pero no en aquellas abandonadas a la apreciación discrecional de la misma, como es la de decidirse por una u otra de las sanciones que la Ley deja a su elección (*Sentencia* de 19 de enero de 1955, Sala 4ª.).

#### 5.—POLICÍA MUNICIPAL.

##### A) *De edificios ruinosos.*

a) *Atribuciones de los Ayuntamientos. Límites derivados del precepto preceptivo para su ejercicio.*

Es preciso tener en cuenta que, como ha declarado múltiple jurisprudencia, las atribuciones privativas de los Ayuntamientos en la declaración de estado ruinoso de las fincas están regladas por disposiciones normativas en la regulación del expediente contradictorio a las que ha de sujetarse su actuación, como la Real Orden de 6 de diciembre de 1927, dictadas todas ellas con el laudable propósito de garantizar los derechos e intereses, tanto de los propietarios como de los inquilinos cuya intervención se exige, obligando a la Administración no sólo a la mera observancia de los trámites procesales, sino a que su resolución sea la justa consecuencia de la aprobación del total resultado del expediente, lo que hace afirmar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolución de la pugna de los derechos por la misma tutelados (*Sentencia* de 26 de noviembre de 1954, Sala 4ª.).

b) *La posibilidad de reparación del edificio impide la declaración del estado ruinoso del mismo y determina la improcedencia del acuer-*

*do que ordena el abandono de la casa por los inquilinos. Eficacia de los informes técnicos.*

La declaración de ruina de los edificios comprendidos dentro del casco de la población, por constituir un peligro para el vecindario, es atribución de los Ayuntamientos, que no pueden acordarla, ni ordenar el abandono de la casa por sus inquilinos, cuando los informes técnicos expresamente señalan que el inmueble es susceptible de reparación con sólo la realización de determinadas obras, sin que resulte necesaria la demolición (*Sentencia* de 25 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

*B) De establecimientos incómodos, peligrosos o insalubres.*

*La concesión de licencia no otorga un derecho absoluto y excluyente de la vigilancia e inspección propia de la competencia municipal. Eficacia de las condiciones resolutivas insertas en las licencias.*

El derecho otorgado por la concesión de licencia municipal para instalar algún establecimiento incómodo, peligroso o insalubre no impide el que continúen sometidas tales instalaciones a la vigilancia e inspección constante de los Ayuntamientos, según de modo expreso dispone el artículo 7.º del Reglamento de 17 de noviembre de 1925, y ello con fin de que las prevenciones dictadas en dicha disposición, en las Ordenanzas municipales y las concretamente fijadas al concederse la misma licencia para la apertura, se cumplen en todo momento. pero además, en este caso es muy de tener en cuenta que la autorización concedida para establecer un taller de forja en la calle de... tuvo un cierto carácter condicional porque, después de puntualizarse en ella numerosos requisitos, a los cuales había de sujetarse la instalación. añadió que ésta quedará «de tal forma que no origine en el decurso del tiempo protestas justificadas del vecindario, en cuyo caso se dejaría sin efecto esta autorización», y es lo cierto que repetidamente han denunciado los vecinos, con fundamento real, molestias causadas por el taller origen de este pleito (*Sentencia* de 29 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

*C) De la construcción.*

*El carácter reglado de las atribuciones de los Ayuntamientos.*

Los Ayuntamientos tienen la obligación de otorgar o denegar las licencias que de los mismos se solicitan para la edificación y realización de obras, en los plazos establecidos en las correspondientes Ordenanzas,

determinados de conformidad a lo dispuesto en los Reglamentos generales, sin que puedan abstenerse de resolver (*Sentencia* de 14 de diciembre de 1954, Sala 4.ª), ni denegar lo solicitado con fundamento en un futuro proyecto de ordenación urbana (*Sentencia* de 10 de diciembre de 1954, Sala 4.ª), por cuanto con ello se infringen las normas rectoras de su competencia y el ejercicio de un legítimo derecho de los administrados.

## 6.—FUNDACIONES.

### *Benéfico-docentes.*

A) *Competencia del Ministerio de Educación Nacional para el nombramiento de Patronos de las fundaciones benéfico-docentes. Facultad de interpretación autónoma de los títulos fundacionales, con subordinación a las resoluciones de los Tribunales competentes: Su justificación.*

En atención a lo dispuesto en el artículo 5.º de la Instrucción de 24 de julio de 1913 sobre Protectorado del Gobierno en la Beneficencia docente particular, es improcedente negar la competencia administrativa, en su Departamento de Educación Nacional, para el nombramiento de patronos de las fundaciones benéfico-docentes, ni cabe tampoco, como ya se dijo en el *Decreto-Sentencia* de 9 de enero de 1881 y en la *Sentencia* de esta Sala de 18 de mayo de 1936, desconocer que a la Administración le asiste la facultad de interpretar los títulos fundacionales en la medida necesaria para el adecuado ejercicio del Protectorado sobre la Beneficencia particular, sin perjuicio, claro es, de los derechos civiles de los afectados por el acto administrativo para impugnar sus consecuencias en la vía correspondiente, pero pudiendo siempre la Administración hacer uso de la expresada facultad interpretativa prescindiendo de las opiniones contrarias, ya que, de no ser así, el interés social que el Estado representa y defiende quedaría desatendido por la voluntad del contradictor, fundada o no, hasta que llegase la decisión que adoptara la jurisdicción ordinaria, dejándose entre tanto incumplida la finalidad que se propuso el agente creador de la fundación de que se trate (*Sentencia* de 25 de noviembre de 1954, Sala 3.ª).

B) *El trámite de audiencia en los expedientes de clasificación de fundaciones benéfico-docentes. Su régimen jurídico.*

La anulación pretendida de la resolución reclamada se fundamenta en que en el expediente no se dió al recurrente la audiencia ordenada en la Base 10.ª del artículo 2.º de la Ley de 19 de octubre de 1889,

pero el procedimiento a que tenía que ajustarse dicho expediente se halla regulado en la Instrucción de 24 de julio de 1913, que previene que antes de clasificarse la fundación se oiga a los interesados, mas no exige nueva audiencia de éstos para la eficacia de los acuerdos que en el propio expediente, una vez clasificada la fundación, han de adoptarse para confiarle a las personas que deban ejercer su patronato y administración, para designar, en su caso, a esas personas, y para disponer, cuando ello sea preciso, que los representantes de la institución ejerciten las acciones o realicen las gestiones conducentes a la defensa de los derechos de la misma (*Sentencia* de 25 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

C) *La excepción a la obligación general de los patronos de rendir cuentas ha de ser expresa para que pueda ser legalmente respetada por el Protectorado.*

La condición expresamente exigida por el artículo 3.º de la sentada Instrucción, que, como toda cláusula eximitoria, obliga a una interpretación restrictiva, para que la Administración General pueda sin traba alguna ejercer su acción tuitiva, velando por la realidad de la inversión de los fondos obtenidos de los bienes fundacionales y fundamentalmente por el cumplimiento de la voluntad de la testadora, en cuanto a las obras que ella quería se hiciesen, teniendo presente además para esta interpretación que por el artículo 5.º de la Instrucción vigente de 1913 se determina como facultad del Ministro de Educación Nacional la de «acordar las reglas generales para el ejercicio del Protectorado de las fundaciones benéfico-docentes y la alta inspección de las mismas», así como (facultad décima) «adoptar las resoluciones procedentes para que aquellas cuentas se presenten, así como los presupuestos y fianzas de los administradores» (*Sentencia* de 24 de febrero de 1955, Sala 3.ª).

## 7.—AGUAS.

A) *Concepto de la concesión de aguas públicas.*

Si la concesión en general es un acto de Derecho público realizado por el Estado en concepto de poder, y la concesión administrativa de aprovechamiento de aguas, en particular, constituye una transferencia del poder jurídico que originariamente corresponde a la Administración sobre las aguas de uso público y que otorga en virtud de un acto de soberanía, es incuestionable que su otorgamiento pertenece a las fa-

cultades discrecionales de aquélla (*Sentencia* de 20 de diciembre de 1954, Sala 3.ª).

B) *La competencia administrativa y jurisdiccional en materia de aprovechamiento de aguas.*

a) *La regulación por módulos de los aprovechamientos de aguas públicas es facultad de la Administración, cuyas resoluciones, por consiguiente, recaen sobre materia administrativa.*

b) *Es de la competencia de la jurisdicción ordinaria la resolución de las contiendas sobre prelación ó preferencia de aprovechamiento de aguas.*

En la *Sentencia* de 2 de noviembre de 1954 (Sala 4.ª) se delimita la competencia administrativa y jurisdiccional en materia de regulación y de prelación de aprovechamiento de aguas, en los siguientes términos:

1) Que lo que ha podido suceder —menester es destacarlo— porque justifica plenamente la orientación de esta *Sentencia* es que al hacer uso la Administración de su facultad de imponer los indicados módulos y exigir en ellos la dotación de un dispositivo por medio del cual no pueda la entidad actora derivar el caudal de su aprovechamiento mientras no se dejen pasar por el arroyo los cien litros por segundo concedidos..., haya sido infringido *con tal medida un derecho civil* perteneciente a la parte demandante, y así lo estima ésta en todo el desarrollo de sus alegatos y al formular el suplico de su demanda con la alternativa de la nulidad o de la revocación de la Orden recurrida para que se declare, «en uno u otro supuesto», que la Administración no puede en modo alguno declarar el derecho de preferencia de los aprovechamientos discutidos *por no ser competente* para ello, según —añade— tiene reconocido en Orden ministerial anterior que la vincula, aludiendo, con esta cita final, a la Real Orden de 29 de abril de 1908, que provocó la *sentencia* de 16 de octubre de 1912, la que, efectivamente, reconociendo que la determinación de la preferencia de los aprovechamientos litigiosos es cuestión de índole civil, declaró la incompetencia de esta jurisdicción para conocer de la misma.

2) Que esa incompetencia administrativa para establecer preferencias entre los diversos aprovechamientos que el propio actor admite, como se desprende de la solicitud de su demanda, que acaba de ser transcrita, descende, naturalmente, al proceso actual, donde es preciso recogerla para dejar bien sentado que el derecho que la parte demandante estima lesionado por la resolución ministerial que impugna es de índole civil, porque su aprovechamiento lo funda en la prescripción me-

diante la cual adquirió el dominio del mismo (artículo 149 de la Ley de Aguas y 409 y 411 del Código civil); y semejante coincidencia entre la realidad jurídica creada por la disposición ministerial y la estimativa de la recurrente, infunde a su pretensión un contenido que elimina la potestad resolutoria de esta jurisdicción, pues si cree que el derecho lesionado es civil, porque la procedencia entre los dos aprovechamientos, al no derivar de título análogo, esto es, de concesión de Gobierno, corresponde decidirla a los Tribunales ordinarios, ha de seguirse consecuentemente que lo que se pretende en la demanda no es que la Sala restablezca un derecho administrativo lesionado, condición ineludible para solicitar su intervención conforme al número 2.º del artículo 1.º de la Ley orgánica jurisdiccional, sino que, en todo caso, lo que se estima lesionado es un derecho civil ajeno a todo el procedimiento de esta vía especial.

3) Que, en resumen de lo dicho, si la regulación por módulos de los aprovechamientos de aguas es materia administrativa, según demostración palmariamente ofrecida por el artículo 152 de la Ley de Aguas, no cabe en este aspecto decir que la Orden recurrida vulnera un derecho administrativo; y si lo que se estima lesionado al soslayo de dicha regulación es un derecho civil por interferencias prelativas de los aprovechamientos disputados, no cabe tampoco someter a la jurisdicción contencioso-administrativa la decisión de la contienda, debiendo esta Sala abstenerse de todo pronunciamiento sobre la misma, pues de hacerlo rompería el equilibrio del Poder judicial, ya que en tal supuesto juzgaría la cuestión de preferencia, o la anula o revoca, en cuya hipótesis juzgaría igualmente la misma cuestión de preferencia, pero atribuyendo ésta indirectamente a la parte demandante, y ante este dilema, la incompetencia de esta Sala se alza con carácter de irrefragable decisión, impulsada por la naturaleza civil del derecho que se disputa vulnerado y que la sustrae al contenido del artículo 253 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 para transferirla el número 1.º del artículo 254 de la propia Ley.

### C) *El régimen de las aguas subterráneas.*

En la *Sentencia* de 30 de diciembre de 1954 (Sala 3.ª) se contiene interesante doctrina sobre el régimen de los aprovechamientos de aguas subterráneas, fijándose los principios cardinales a que responde el ordenamiento en la materia, como son, entre otros:

a) *La proclamación del dominio a perpetuidad de las aguas subterráneas a favor del titular del predio tiene un límite inexcusable en la decidida protección al derecho preexistente de tercero.*

b) *El respeto al derecho de tercero es imperiosamente exigido por la Ley, sin consideración siquiera a distancias, cuando el perjuicio es advertido, ni a la clase de obras realizadas para el alumbramiento causante del daño.*

c) *La Administración tiene reconocida potestad reglamentaria para dictar las oportunas normas cuyo cumplimiento garantice el debido respeto a las corrientes de aguas públicas o privadas legítimamente adquiridas.*

1) Que el artículo 23 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, del cual es preciso arrancar para la debida situación del caso debatido, establece, en su párrafo primero, que: «El dueño de cualquier terreno puede alumbrar y aprovecharse plenamente, por medio de pozos artesianos y por socavones o galerías, las aguas que existen debajo de la superficie de su finca, con tal de que no se distraiga o aparte aguas públicas o privadas de su corriente natural», conteniendo, como es visto, al lado de la clara proclamación del dominio a perpetuidad de dichas aguas en favor del titular del predio, declarado ya en el artículo 22, la fuerte y precisa limitación de que ni su aceptación ni su aprovechamiento desvíen, distraigan o perjudiquen corrientes de otros propietarios o usuarios apartándolas de su curso natural, con lo que crea una cerrada protección al derecho preexistente de tercero, tradicional desde los comienzos de nuestro Derecho patrio y que sustituyó el absolutismo romanista que se proyectaba sobre el derecho dominical privado de las aguas sin restricción alguna.

2) Que de tal manera ha quedado incrustado en el confín de la facultad dominical de las aguas subterráneas el respeto absoluto a derechos preexistentes de tercero, que, de una parte, la propia doctrina legal no ha vacilado en dar carácter dogmático a la afirmación de que tal respeto es imperiosamente exigido por la Ley sin consideración siquiera a distancias cuando aquel perjuicio es advertido, aunque exigiéndolas como condición previa a las labores captatorias de dichas aguas de no mediar la correspondiente licencia en los casos del artículo 24 de la misma (*Sentencia* de 29 de octubre de 1907 y 12 de junio de 1915); y, de otra, ha desdibujado por completo en la linde del área protectora de los derechos preexistentes la libertad de que gozaban los alumbramientos de aguas subterráneas por medio de pozos ordinarios, reconocida en el artículo 19, al declarar —son palabras de la *Sentencia* de 22 de diciembre de 1917— que «dentro del espíritu que informa toda la legislación de aguas, no es posible entender tan estricta y literalmente el artículo 23, o sea en el sentido de que un propietario de cualquier terreno puede apropiarse las aguas que existen en el subsuelo de su finca, aunque distraiga aguas públicas o privadas, empleando obras

o servicios que no sean pozos artesianos, socavones o galerías, porque la prohibición de la Ley no se funda en la clase de obras, sino que se inspira claramente en el principio antes indicado del respeto debido a un derecho de explotación o aprovechamiento preexistente, que podría quedar impunemente vulnerado por un pozo ordinario del propietario de un terreno que hiciese innecesario el empleo de aquellas obras de mayor importancia».

3) Que ese amparo a los derechos de explotación y aprovechamiento preexistentes, ratificado una vez más por este Tribunal Supremo en *Sentencia* de 28 de octubre de 1930 al declarar que los artículos 417 y 418 del Código civil, en relación con los 22 y 23 de la Ley de Aguas, autorizan a los dueños de terrenos para realizar alumbramientos de aguas con tal que no disminuyan otros aprovechamientos, quedaría quebrado en su mismo esencial propósito si la Administración no pudiera actualizar dichos preceptos legales independientemente de la competencia de los Tribunales de justicia que, con su poder decisorio, pueden pronunciarse en definitiva sobre tales medidas e incluso anularlas, pero sin que ello obste a la actividad previa de la potestad reglamentaria de la Administración, la cual actividad, con ese solo fin y de manera expresa, ha sido puesto al servicio del principio tantas veces indicado sobre respeto a las corrientes de aguas públicas o privadas legítimamente poseídas, y así lo dispone clara y concretamente el artículo 248 de la Ley de Aguas al atribuir al Ministro de Fomento (Obras Públicas) «como encargado —dice— de la ejecución y aplicación de la presente Ley, dictar los Reglamentos e instrucciones necesarios al efecto, así como resolver definitivamente todas las cuestiones que se susciten de ella cuando no causen estado las decisiones de sus delegados», con cuyo precepto legal ha sido otorgado a los órganos ejecutivos de la Administración pública una verdadera delegación de poder, facultándole el legislativo para dictar las oportunas normas (*Sentencia* de 30 de diciembre de 1954, Sala 3.<sup>a</sup>).

## 8.—PROPIEDAD INDUSTRIAL.

### A) *Principios del régimen de concesión de marcas.*

a) *Las condiciones del mercado, de los productos y de las personas que los adquieren, como criterios determinantes para la calificación de la compatibilidad e incompatibilidad.*

La jurisprudencia de esta Sala ha puesto de relieve que la modalidad de las corrientes transacciones mercantiles del producto protegido y del elemento personal que interviene en ellas son características que

hacen necesarias diferencias más ostensibles en las marcas de aquellos productos adquiridos sin receta médica o documentación especial en el mercado cotidiano, y por personas no técnicas y de formación intelectual escasa, o nula en muchas ocasiones, como sucede en relación con las lejías a que afectan las marcas discutidas (*Sentencia de 17 de noviembre de 1954, Sala 4.ª*).

b) *La protección de los consumidores, finalidad inspiradora del régimen de la Propiedad industrial.*

Es asimismo doctrina sobre la que esta Sala ha insistido en ocasiones similares, la de que siendo prácticamente ilimitadas las posibilidades de elección de un vocablo para hacer de él una marca comercial las normas de la buena fe mercantil deben llevar a huir de palabras parecidas a otras ya registradas, evitando el peligro de confusión o error antes aludido, finalidad inspiradora de las disposiciones estatutarias de la Propiedad industrial y de la institución de su Registro, que los Tribunales han de tener en cuenta al interpretar y aplicar las referidas disposiciones (*Sentencia de 17 de noviembre de 1954, Sala 4.ª*).

B) *La calificación de semejanza fonética o gráfica.*

La falta de semejanza fonética o gráfica inducible a confusión entre las denominaciones de dos marcas autoriza el reconocimiento de su compatibilidad (*Sentencia de 29 de diciembre de 1954, Sala 4.ª*).

a) *Compatibilidad de «Diamantina Nettosol» y «Netol».*

Es arbitrario, para hacer el examen comparativo entre dos marcas, prescindir en absoluto de uno de los dos vocablos, la palabra «Diamantina», de que consta la oponente, fijándose únicamente en el otro, «Nettosol», ya que la marca propia del recurrente está integrada por los dos vocablos y es razonable suponer que así se utiliza y así se pronuncia al designarla en el mercado, eliminándose con ello la posibilidad de inducción a error o confusión a que se refiere el número primero del artículo 124 del Estatuto, no pudiendo decirse que hay semejanza susceptible de producir tal peligro entre una expresión compuesta de dos palabras, «Diamantina Nettosol», y la voz única «Netol»; y, por otra parte, la palabra «Diamantina», aunque sea un adjetivo y no un neologismo de pura fantasía, está en la marca impugnadora empleada como tal y no es dable afirmar que sea una expresión genérica denominadora de la materia protegida por la marca —cual lo serían expresiones como

«cera», «pasta» o «crema»— que centrasen ineludiblemente lo característico esencial y casi único de la marca a efectos de las oportunas transacciones en el mercado en la otra expresión «Nettosol», sino que ambos vocablos pueden considerarse puramente caprichosos y constituyendo juntos la denominación íntegra de la marca (*Sentencia* de 15 de enero de 1954, Sala 4.ª).

b) *Incompatibilidad fonética de «Blanquisol» y «Blondosol».*

De los dos tipos de semejanza, la gráfica y la fonética, tenidos en cuenta por el precepto estatutario, no es de apreciar la primera en el caso de este litigio, ya que, tal como ambas marcas fueron presentadas al Registro, las diferencias visuales entre las mismas son suficientes para evitar los peligros de confusión contra los cuales la Ley quiere proteger a las marcas ya existentes; por lo que la apreciación de semejanza o desemejanza ha de referirse al aspecto fonético, y en este sentido son de notar especialmente las circunstancias siguientes: 1.ª Que la sílaba tónica, que es la final *sol*, es la misma en las palabras, trisílabas ambas, constitutivas de las marcas en litigio; 2.ª Que la primera sílaba consta en las dos marcas de las mismas consonantes, dispuestas en idéntico orden, diferenciándose únicamente en que la vocal intercalada en el mismo sitio y que suena con ellas en la misma emisión de voz, es en una la *o*, *Blon*, y en la otra, la *a*, *Blan*; 3.ª Que si bien la sílaba intermedia, *do* en la más antigua, y *qui* en la impugnada, son claramente diferenciables, es evidente que su sonido tiene un menor relieve fonético y queda como amortiguado entre la sílaba inicial —muy parecida en las dos palabras— y la tónica final —exactamente igual en los dos vocablos—, cuando se pronuncian ambas palabras de modo completo; por todo lo cual es de apreciar que se da entre las marcas en litigio la semejanza fonética que impide, a tenor del citado artículo 124, la admisión al Registro de la posteriormente presentada (*Sentencia* de 17 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

c) *Incompatibilidad por identidad fonética y gráfica de «Electrolux» y «Elelux».*

Sometidas a un examen comparativo las dos denominaciones rivales, «Electrolux» y «Elelux», resulta que ambas tienen de común las tres primeras letras «ele» y las tres últimas «lux», existiendo entre uno y otro vocablo tal semejanza, que da lugar a la apreciación de que la palabra «Elelux» es o puede ser una contracción o abreviatura de «Electrolux» mediante la supresión de las letras centrales de ésta por razón de economía de tiempo o trabajo, de modo que al emplearse en el len-

guaje oral, o bien en la rotulación de los géneros, los respectivos nombres que constituyen tales distintivos, existe una identidad fonética y gráfica casi completa entre los mismos, muy suficiente para originar fáciles y hasta probables equivocaciones en los posibles adquirentes (*Sentencia* de 10 de enero de 1954, Sala 4.ª).

d) *Compatibilidad de denominaciones distintivas de marcas y rótulos.*

Es inadmisibles considerar como supuesto de competencia ilícita, comprendida en el párrafo segundo del artículo 214 del Estatuto, el empleo como rótulos de establecimientos denominaciones más o menos parecidas para distinguir marcas comerciales (*Sentencia* de 29 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

C) *Derechos de los titulares de rótulos de establecimientos.*

Los titulares de rótulos de establecimientos, debidamente registrados, gozan de todos los derechos y garantías que ofrece el Registro y pueden oponerse con eficacia a cualquier concesión de una marca que sea incompatible por su semejanza fonética o gráfica con el respectivo rótulo (*Sentencia* de 17 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

D) *Recurso de revisión. Fundamento en error de hecho.*

El único fundamento del recurso de revisión es el haberse cometido un error de hecho, en el que no puede comprenderse la interpretación de que los titulares de rótulos para distinguir establecimientos carecen de todo derecho de oposición a la concesión de marcas (*Sentencia* de 17 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

## 9.—MONTES.

A) *Contratos.*

a) *Naturaleza de los aprovechamientos de productos de montes públicos.*

La naturaleza administrativa o pública de los contratos de aprovechamientos forestales de montes públicos se confirma en la *Sentencia*

de 28 de enero de 1955 (Sala 4.ª), reiterando doctrina establecida en las de 20 de abril de 1912, 20 de junio de 1946 y 7 de marzo de 1947, entre otras.

b) *El principio de riesgo y ventura en materia de aprovechamientos de productos forestales de montes públicos. Su justificación y eficacia. La renuncia al aprovechamiento como modalidad de ineficacia del contrato: Inadmisibilidad por motivos de simple aleatoriedad económico-comercial.*

En la *Sentencia* de 28 de enero de 1955 (Sala 4.ª), el Tribunal Supremo declara una doctrina de particular interés en la contratación administrativa para el aprovechamiento de productos forestales, por cuanto resuelve acertadamente las dudas que la materia había suscitado en ciertos sectores públicos ante las pretensiones de los adjudicatarios de tales aprovechamientos, rechazándose pretensiones infundadas de éstos que, de prosperar por sólo motivos de riesgos comerciales, hubiese afectado quizá sensiblemente los recursos de bastantes y modestas Corporaciones municipales.

En uno de los Considerandos de la citada *Sentencia*, de referencia en este lugar, se declara :

«Que a mayor abundamiento, examinada la exactitud de los aludidos motivos aducidos por el actor *por si pudiera justificar, ya que no exactamente la rescisión, otra modalidad de ineficacia, como la llamada «renuncia al aprovechamiento»*, que se indicaba por el recurrente, *habida cuenta de que tales motivos eran los ya referidos de la publicación de la Orden de 12 de noviembre de 1948, y de la falta de madera en relación con la indicada en las condiciones facultativas de la subasta, aparece en el expediente que el primero de ellos queda en absoluto desvirtuado, en primer lugar por el contenido de la cláusula... del pliego de condiciones aceptado por el rematante, en el cual se declara que el contrato de aprovechamiento se hace a riesgo y ventura, y en segundo lugar, porque tal aprovechamiento acaba el ..., fecha en que debieron estar terminadas todas las operaciones y antes de la cual, y después de ella, hasta la publicación de la Orden de ..., pudo operar comercial e industrialmente el rematante sin las trabas de los preceptos que dicha disposición ministerial implantaban, no siendo razón determinante de una renuncia la circunstancia de que por la situación del mercado, u otras causas, resultaron frustradas las provisiones con que el negocio había sido calculado por el rematante, aspecto aleatorio de ésta como de otras tantas operaciones mercantiles e industriales, cuya repercusión no tiene por qué afectar a la Corporación municipal otorgante del aprovechamiento; y en cuanto al segundo motivo alegado*

para la renuncia --diferencia entre la madera indicada en el pliego y la realmente existente en el lote--, los autos demuestran su inexactitud, pues al folio ... figura la certificación literal del acto de entrega de la madera objeto del aprovechamiento del adjudicatario; y además aparece asimismo en el folio ... otra certificación de la Jefatura del Distrito Forestal de ... referente a la cubicación de los trozos de pino pelachos y tranchados ya por el rematante, y en que se dice literalmente que «el referido volumen guarda perfecta relación con el correspondiente al que fué objeto de la subasta en rollo y con corteza», con lo que la afirmación del rematante resulta injustificada.

c) *Rescisión. Sólo pueden invocarse las determinadas expresamente en los textos de la legislación especial de montes.*

Ha de señalarse la doctrina de este Tribunal, declarada en varias *Sentencias*, como las de 20 de junio de 1948, 20 de abril de 1912 y 7 de marzo de 1947, que la concesión de un aprovechamiento de montes no es un contrato civil, sino un acto administrativo con sus características propias y regulación peculiar; y así concretamente en materia de rescisión, como hace notar la primera de dichas *Sentencias*, es inapelable el Código civil, porque no es preciso acudir a él como legislación supletoria, pues la materia está regulada por disposiciones administrativas expresas, y sólo pueden invocarse como causas de dicha figura de ineficacia del negocio las que expresamente determinan los tres primeros números del artículo 106 del Reglamento de 17 de mayo de 1865, es decir: suspensión del aprovechamiento por actos de la Administración, resolución judicial fundada en una demanda de propiedad y guerra, sublevación, avenida u otro accidente que imposibilite la entrada en el monte, en ninguno de cuyos conceptos están comprendidos los motivos alegados por el recurrente, por lo que es evidente la improcedencia de la rescisión y la invocación del mencionado artículo 106 para darle base legal (*Sentencia* de 28 de enero de 1955, Sala 4ª.).

## B) *Deslindes.*

En materia de deslinde de montes públicos, se reitera doctrina de la Sala (4.ª) sobre los siguientes extremos, en la *Sentencia* de 18 de diciembre de 1954.

a) *Competencia de la jurisdicción en materia de derecho posesorio de montes.*

b) *Eficacia de los títulos inscritos de propiedad y presunción de posesión que otorgan a favor de sus titulares.*

- c) *La prescripción a favor del Estado ha de justificarse en forma.*

10.—EXPROPIACIÓN.

- A) *Doctrina jurisprudencial sobre el justo precio.*

- a) *El justo precio como elemento distintivo de la expropiación.*

El reconocimiento de un justo precio a las cosas, bienes o derechos que sean objeto de expropiación constituye un imperativo de nuestro derecho, renovado por el artículo 30 del Fuero de los Españoles, para impedir una confiscación bajo la apariencia de otorgarse una justa compensación al titular expropiado (*Sentencia* de 24 de enero de 1955, Sala 4.ª).

- b) *La fijación del justo precio ha de realizarse en consideración al valor de las cosas en la fecha o momento en que tiene lugar.*

Debe atenderse, para fijar el precio justo de la finca expropiada, al valor que tenga en la fecha en que deba realizarse, sin calcular más o menos aventuradas apreciaciones, ni anteriores ni futuras, y así lo han expresado los distintos preceptos legales sobre la materia y la jurisprudencia de este Tribunal al consignar que las tasaciones han de referirse al momento en que nace el acto administrativo que produce la acción que se ejercita, o sea cuando se realiza la expropiación, y siendo esto así, no cabe duda alguna que en el caso actual hay que atenderse, para fijar el valor de la finca expropiada, al que tenía realmente el día en que fué ocupada a efectos de su expropiación, sin que pueda válidamente decirse, como pretende la Administración, que fué en ..., pues no debe confundirse la fecha de la incautación por apreciantes necesidades de la guerra con la iniciación de un expediente de expropiación forzosa por causa de necesidad (*Sentencia* de 17 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

- c) *Los conceptos de solar y de tierra de labor, a los efectos de la determinación del justo precio de su expropiación. Influencia del factor situación en la calificación.*

En el concepto de lo que ha de entenderse por *solar* y su diferencia de lo que significa *tierra de labor*, precisa consignar que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define como solar la por-

ción de terreno donde se ha edificado o que se destine a edificar, y la Ley de Arrendamientos de fincas rústicas de 15 de marzo de 1935, en su artículo 2.º, expresa que no tendrán el carácter de fincas rústicas: a) Los solares edificables que estén enclavados total o parcialmente dentro de un núcleo urbano o en las zonas y planes de ensanche de las poblaciones; b) Los terrenos, dentro o fuera de la zona y planes del ensanche de las poblaciones, cuando por su proximidad a éstas, a estaciones ferroviarias, carreteras, puertos o playas, tengan un valor en venta superior en un duplo al precio que normalmente corresponde en el mercado inmobiliario a los de su misma calidad y cultivo, cuyos preceptos están confirmados en la Ley de 15 de mayo de 1945, dando normas para la ordenación de solares a los efectos de su edificación, cuya Ley, en su artículo 1.º, considera como solares los terrenos no edificados sitios en el interior de poblaciones de más de diez mil habitantes o en las zonas de ensanche y extensión de las mismas, que estén afectadas por planes de ordenación aprobados legalmente y haciendo aplicación de las anteriores normas para delimitar los conceptos de tierra de labor y solar, no puede menos de tenerse presente: a) Que los terrenos objeto de expropiación en el actual recurso están incluidos en la zona de ensanche de la población de ... acordada por el Ayuntamiento; b) Que los tres peritos que han practicado las tasaciones han hecho las valoraciones atendiendo a la unidad metro cuadrado sin mencionar para nada la medida superficial de hectáreas y áreas, que es la corriente cuando se trata de tierras de labor; c) Que el valor asignado por los peritos, incluyendo el dado por el de la Administración, al apreciar el valor del metro cuadrado del terreno expropiado en siete pesetas, si se tomase como tierra de labor, resultaría la hectárea en setenta mil pesetas, precio fabuloso que no alcanza ningún terreno, ni aun los mejores destinados a huertas con riegos canalizados, y si se toma el valor apreciado por el Capitán General, que le asigna la cantidad de diez pesetas el metro cuadrado, resultaría la hectárea en veinte mil duros, lo cual es un precio fantástico para tierra de labor; d) Que no puede impedir el calificativo de solares a las fincas expropiadas la particularidad de ser en su origen, y figurar inscritas en el Registro de la Propiedad como fincas rústicas y estar aprovechándose como agrícolas, pues el cambio de calidad viene y se produce con el desarrollo de núcleos poblados y las normas protectoras de las necesidades de los ensanches de las poblaciones, que convierten en terrenos edificables lo que tiempo antes eran fincas rústicas dedicadas a la agricultura, dándose aquí este caso, pues en la propia resolución se reconoce la proximidad relativa de las fincas expropiadas al núcleo urbano, pues así se manifiesta, de todo lo cual y resumiendo se puede afirmar que los terrenos expropiados merecen la calificación de solares para los efectos de la valoración (*Sentencia* de 28 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

d) *El factor situación y sus repercusiones en la fijación del justo precio de los bienes respectivos.*

En la determinación del justo precio de los bienes inmuebles objeto de expropiación debe considerarse la situación de los mismos, su colindancia con vías principales de comunicación, la proximidad o no con núcleos de población, etc. (*Sentencia* de 28 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

B) *La declaración del justo precio y sus efectos en el cómputo de plazos para el pago hábil y caducidad de los expedientes.*

El plazo para el pago del justo precio ha de computarse desde que éste se fija por cualquiera de los procedimientos establecidos por la legislación de expropiación forzosa y la fecha en la que tiene lugar la correspondiente declaración, es también la que ha de tenerse en cuenta a los efectos de la caducidad del expediente expropiatorio, sin perjuicio de la interrupción de los plazos en los casos en que pueda producirse legalmente (*Sentencia* de 7 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

## 11.—CONTRATOS PÚBLICOS.

A) *Calificación.*

a) *Es administrativo el contrato por el cual se conviene y adjudica el aprovechamiento de montes públicos.*

Se reitera la calificación de la *Sentencia* de 26 de enero de 1955 (Sala 4.ª).

b) *Es civil el contrato de transacción convenido entre la Administración en ejercicio de sus funciones de Protectorado de Beneficencia y un particular* (*Sentencia* de 22 de febrero de 1955, Sala 3.ª).

B) *Existencia.*

La existencia de una relación contractual se presume por la petición de rescisión o renuncia de la misma (*Sentencia* de 28 de enero de 1955, Sala 4.ª).

C) *Requisitos de la contratación.*

a) *En modo alguno puede alegarse como causa de nulidad de una subasta la falta de su formalización en escritura pública, en cuanto constituye una formalidad «ad probationem» del contrato ya celebrado.*

El otro motivo de nulidad alegado como determinante de nulidad de la tramitación administrativa —la falta de escritura pública— tampoco es suficiente en este caso para declarar tal nulidad; en primer lugar, porque, si bien es absolutamente inaceptable la equiparación de la concesión del aprovechamiento de un monte a un mero contrato consensual para aplicar a tal acuerdo el principio espiritualista de libertad formal consagrado en el artículo 1.278 del Código civil, no es menos cierto que la misma legislación administrativa que exige la escritura notarial, y concretamente el artículo 19 del Reglamento de Contratación municipal de 2 de julio de 1924, al disponer que los contratos que se *celebran* mediante subasta se consignarán en escritura pública cuando el ingreso a la entidad municipal exceda de cincuenta mil pesetas, claramente da a entender, con el respectivo empleo de los verbos «celebrar» y «consignar», que la escritura notarial no es en estos casos requisito *ad solemnitatem*, sino una formalidad *ad probationem* para que quede «consignado» *a posteriori* el contrato administrativo «ya celebrado» y que, por ende, ha generado ya las obligaciones y derechos recíprocos que constituyen su contenido, y que la ejecución, además, en el caso de esta litis, por lo que hace a la entrega, corta y pela de los pinos, no sólo se comenzó —como confiesa el mismo recurrente en su escrito a la Jefatura del Distrito Forestal que figura transcrito en el folio...—, sino que se terminó y se hizo la contada en blanco de la madera, según resulta del oficio del Jefe de dicho Distrito al Alcalde, obrante al folio ..., debiendo añadirse a lo indicado, como digno también de tenerse en cuenta, que se da, por otra parte, la circunstancia de que exigiendo el párrafo segundo del artículo 20 del referido Reglamento de Contratación municipal, para el otorgamiento de la escritura pública, la previa constitución de la fianza definitiva, y no habiéndose esto llevado a cabo por el adjudicatario, no obstante los requerimientos que le hizo el Ayuntamiento y que figuran en el expediente, es antijurídico, como la doctrina jurisprudencial confirma reiteradamente, que se pida la nulidad de un acto o tramitación por una falta debida a quien pretenda aprovecharse de tal nulidad (*Sentencia* de 28 de enero de 1955, Sala 4.ª).

b) *Los pliegos de condiciones «facultativas» y «económicas» preceptivas o no, según las normas propias de la contratación administrativa,*

*pueden contenerse en un solo documento con plenitud de eficacia, y sin que pueda alegarse por ello causa de nulidad de la subasta.*

En relación con un contrato de aprovechamiento de montes públicos, el Tribunal Supremo declara:

Es patente que en el pliego de condiciones aparecen enumeradas, junto a las facultativas, otras de naturaleza económica, como son las... y además, en buena exégesis, a la expresión en plural «pliegos de condiciones económicas» y «facultativas», contenida en el artículo 3.º del Reglamento de Contratación municipal de 2 de julio de 1924, no puede dársele el valor de una exigencia de que dichos pliegos sean ineludiblemente dos y separados, ya que tal forma de expresión está determinada por la redacción gramatical del artículo, que, al referirse al plural a «las entidades municipales», habla también en plural de «proyectos» y «presupuestos», lo mismo que de «pliegos», sin que ello signifique que cada entidad municipal, para cada contratación, haya de formar más de un proyecto, más de un presupuesto ni más de un pliego de condiciones, ya que las facultativas y las económicas, unidas en el texto del artículo por la conjunción «ya», nada impide que materialmente estén escritas en el mismo pliego; y que ésta es la interpretación correcta lo corrobora, entre otros, el artículo 6.º del mismo Reglamento, que, al enumerar la serie de condiciones preceptivas, muchas de ellas económicas, habla siempre como documento continuante de las mismas de un único «pliego»; por lo que, si el Ayuntamiento no estimó necesario añadir más a las fijadas por la Jefatura del Distrito Forestal, no puede ello constituir defecto que vicie de nulidad la subasta, tanto más cuanto que en el acta de adjudicación no hizo el recurrente observación alguna en este sentido; y sin que a lo expuesto sea óbice el que no se fijase una forma y plazo especiales para el pago del precio aceptado en el remate, pues en este punto es jurídicamente correcta la tesis del Ministerio Fiscal y de la Corporación coadjuvante de que hoy el principio general que rige esta materia en las obligaciones recíprocas es la recogida por nuestro Código civil en los artículos 1.096 y 1.100 (*Sentencia* de 28 de enero de 1955, Sala 4.º).

#### D) *Cláusulas penales o de garantía.*

a) *Se establecen en garantía de la Administración. Con excepción de reserva en contrario, tienen el carácter de obligaciones accesorias, no liberatorias, por principio, de las principales contraídas por el contratista o concesionario.*

Con respecto a la súplica subsidiariamente formulada por el actor, de que se esté de modo exclusivamente a lo que se establece en la cláu-

sula ... del Pliego de condiciones, la cuestión se concreta a dilucidar si tal cláusula —reproducción casi literal del párrafo primero del artículo 103 del Reglamento de 17 de mayo de 1865— constituye lo que la doctrina denomina una *multa poenitentialis*, cumpliendo la cual puede eximirse de las obligaciones principales como rematante del aprovechamiento —tesis del actor, no obstante la impropiedad de las expresiones de que se sirve para propugnarlas—, o si, por el contrario, —como sostienen el Ministerio Fiscal y la Corporación coadyuvante—, la referida norma del Pliego de condiciones es una cláusula penal sin efectos liberatorios respecto de la obligación principal del hoy recurrente como concesionario del aprovechamiento; y al enjuiciar ambas tesis, ya *prima facie* no parece aceptable que en el Pliego de condiciones de un aprovechamiento la Administración inserte una *multa poenitentialis* o de arrepentimiento que en realidad dejaría convertidas en meramente facultativas las fundamentales obligaciones del rematante concesionario; pero, a más de ello, es evidente que no existiendo, en cuanto a este extremo, disposiciones directas en la legislación administrativa, debe acudir, para determinar el alcance y eficacia de la cláusula discutida, a las normas generales civiles como supletorias, y en este sentido, el párrafo primero del artículo 1.153 del Código civil establece bien claramente que en este tipo de obligaciones accesorias estipuladas para la hipótesis del incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la principal, el deudor —en este pleito, el rematante concesionario— «no podrá eximirse de cumplir la obligación pagando la pena, sino en el caso de que expresamente le hubiese sido reservado este derecho»; y la redacción de la discutida cláusula en manera alguna contiene tal reserva, que nuestra legislación manda terminantemente que sea expresa, por lo que es indudable que el Ayuntamiento estuvo en su derecho al optar por exigir el cumplimiento de la obligación principal dimanante de la concesión del aprovechamiento, negándose a aceptar la sustitución de tal obligación por lo establecido en la repetida cláusula, que pretende el hoy apelante (*Sentencia* de 28 de enero de 1955, Sala 4.\*).

E) *Doctrina sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos.*

a) *El principio «pacta sunt servanda» es de aplicación a la contratación administrativa. Su matización por influencia del principio prevalente en la misma «del riesgo y ventura».*

El contrato es la ley para las partes, lo mismo en la esfera civil que en la administrativa, y cuando los términos de sus cláusulas son claros y terminantes, sin que susciten dudas ni titubeos en su interpretación;

cuando, por ejemplo, expresamente establecen la prohibición de que el contratista con la Administración pueda reclamar variaciones en los precios unitarios, aun en el supuesto de alteración en los jornales o materiales, resulta ineludible acatar la plenitud de efectos de la cláusula que contiene dicha prohibición, máxime por exigencia del principio del riesgo y ventura (*Sentencia* de 1 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

Las incidencias derivadas de la interpretación y cumplimiento de los contratos han de resolverse de absoluta conformidad a lo convenido y libremente concertado por las partes, por virtud del principio general de la Ley del contrato, que determina la aceptación de su riesgo y ventura, contra la cual son inadmisibles pretensiones que tienden a excluir la aleatoriedad propia de toda relación contractual, sin que sirva de fundamento la publicación de disposiciones generales cuando sus efectos fueron previstos y excluidos como causa de modificación de las estipulaciones económicas del propio contrato (*Sentencia* de 1 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

b) *La estructura orgánica de la relación contractual y su influencia en la interpretación de las particulares declaraciones de voluntad sobre el contenido material de la misma.*

En la línea de integridad unitaria que la institución contractual aparea formando la estructura orgánica de la convención (*Sentencia* de 5 de mayo de 1951), y de la que no puede prescindirse desde que nace hasta que se extingue en toda la gama de su cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos, se hace preciso siempre acoplar a dicho complejo contractual cuantas decisiones por la Administración se adopten en relación con la misma, para resolver sobre su procedencia y sentido (*Sentencia* de 22 de diciembre de 1954, Sala 3.ª).

En la contratación administrativa rige el principio propio de las obligaciones recíprocas, contenido en los artículos 1.096 y 1.100 del Código civil (*Sentencia* de 28 de enero de 1955, Sala 4.ª).

## 12.—CONCESIONES.

### A) *Concepto.*

La concesión es un acto de Derecho público realizado por el Estado en concepto de poder y constituye una transferencia de poder jurídico que originariamente corresponde a la Administración y que se otorga en virtud de un acto de soberanía, por lo que incuestionablemente pertenece a las facultades discrecionales de la Administración el otorgarla o denegarla (*Sentencia* de 20 de diciembre de 1954, Sala 3.ª).

B) *Reversión.*

a) *El principio de accesión y sus repercusiones. La vinculación al servicio de los elementos necesarios al mismo.*

La determinación de los elementos y materiales de la explotación de una concesión administrativa, afectados a la misma, cuando se opera su reversión, ha de efectuarse en el momento en que ésta tenga lugar, pues es entonces cuando se puede conocer la necesidad de aquéllos y su ineludible traspaso a la entidad que ha de continuar el servicio de forma que en él no se origine solución de continuidad, porque no hay que perder de vista que el pacto reversorio de las concesiones administrativas se asienta en gran parte en el principio de la accesión, mediante el cual se incorporan al dominio actual del Estado —dominio emergente al expirar la concesión— los factores materiales de trabajo que dan realidad al servicio público objeto de la misma, aparte de que el término final de la concesión *dies ad quem* implica solamente al momento de arranque para la *solutio* vincular, y poder, es en caso de ejercitar la facultad de cumplimiento, ya que antes de la expiración del término no puede darse por terminado el contrato; ni sería tampoco lícito admitir que el concesionario que ha seguido explotando en su provecho propio la concesión después de expirado el término de ésta, retiro en beneficio de su patrimonio particular medios que son necesarios para la continuación del servicio público, pues aparte de contrariar el concepto representativo de la concesión administrativa tal como acertadamente lo define la *Sentencia* de 6 de mayo de 1911, equivaldría a un enriquecimiento sin causa, con la subsiguiente infracción, además, de la regla de hermenéutica de que las dudas que surjan en la interpretación de los contratos bilaterales y onerosos deben resolverse en favor de la mayor reciprocidad de intereses (*Sentencia* de 22 de diciembre de 1954, Sala 3.ª).

b) *Extensión a la totalidad de los elementos afectos al servicio: bienes reversibles por adscripción y bienes reversibles por destino. Aplicación a las concesiones de tranvías: régimen jurídico.*

1) La reversión, como signo que es del cumplimiento normal de las concesiones administrativas, ha de entenderse que abarca la totalidad de los elementos que contribuyen a hacer eficaz aquéllas, por la razón obvia de que los servicios públicos tienden a su realización a través del principio de la continuidad que impulsa las necesidades de general interés, continuidad que, por constituir el plasma de la actividad

administrativa, reprime y desecha la desintegración de cualquiera de los medios sustanciales para la verificación de un servicio que la Administración ha de continuar después de extinguida la concesión otorgada, porque ha de servirse, al efecto, de los elementos que vitalizaban la explotación, ya estuviera en curso de empleo utilitario (bienes reversibles por adscripción), ya estuvieran dispuestos para su empleo (bienes reversibles por destino), de cuya última modalidad es ejemplo el caso resuelto por *Sentencia* de la Sala 1.ª de este Tribunal Supremo de 6 de mayo de 1911, al declarar que pertenecen al Estado los materiales destinados a la línea, incluso las barras, carriles o railes, aunque no estuvieran colocados, pues bastaba que fueran importados con exención de derechos destinados al ferrocarril en construcción para que se considere como material fijo susceptible de reversión al Estado.

2) Con el fin de evitar el quebranto de ese principio de la continuidad en la realización del servicio público, y procurando su ejecución, fué escrito el artículo 23 de la *Ley general de Ferrocarriles* de 23 de noviembre de 1877, estableciendo que, al terminar el plazo de la concesión, adquiriese el Estado la línea con todas sus dependencias, entrando en el goce completo del derecho de explotación, precepto que ha de entenderse aplicable a toda entidad concesionaria, como lo acreditan los artículos 96, 97 y 119 del *Reglamento* de 24 de mayo de 1878, al disponer que «cuando llegue el término de la concesión, el Gobierno, la provincia o los pueblos entrarán en el disfrute y aprovechamiento de la parte de tranvía ejecutado, respectivamente, en carreteras del Estado, provinciales y municipales o vías urbanas, debiendo entregar la Empresa, a quien corresponda, en buen estado de servicio, el tranvía, sus dependencias, material y medios de tracción, y por la vinculación inexcusable con estos preceptos de carácter general se confeccionan los pliegos de condiciones que desenvuelven y particularizan las concesiones administrativas.

3) Si bien una concesión, en el orden administrativo, es «resolución de la Administración por la que ésta, unilateral y discrecionalmente, otorga a una Empresa individual o colectiva la explotación de una propiedad de su pertenencia o de un servicio público de sus propios fines» (*Sentencias* de 17 de junio de 1950 y 20 de junio de 1951), una vez otorgada la concesión, queda constituido un verdadero contrato bilateral y oneroso, que tiene su principal origen, tratándose de tranvías, en la *Ley general de Ferrocarriles* y su *Reglamento* y sometido a los pactos y condiciones establecidos en el correspondiente pliego, debiendo estar-se, para la resolución de cuantas cuestiones se susciten con motivo de la efectividad y extinción de tales concesiones, en primer lugar, a la carta u orden concesional y condiciones establecidas, y como derecho supletorio, a las normas del Código civil, según reiteradamente tiene

declarado la jurisprudencia en sus más recientes disposiciones de 6 de febrero y 5 de marzo de 1948, 6 de diciembre de 1949, 6 de mayo de 1950, entre otras (*Sentencia* de 22 de diciembre de 1954, Sala 3.ª).

13.—TÉRMINOS MUNICIPALES.

A) *Eficacia de anteriores deslindes.*

La jurisprudencia constante de este Tribunal ha expresado que, en cuestiones referentes a deslindes de términos municipales, se ha de tener en cuenta, principalmente, lo que resulta de anteriores operaciones de esta clase (*Sentencia* de 13 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

B) *Deslindes carentes de valor de precedentes.*

Como tales se califican los deslindes practicados en cumplimiento de la Ley de 27 de marzo de 1900, sobre formación del Catastro de la riqueza territorial; los que se practican sin asistencia ni representación del Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados; y aquellos que tienen por objeto el reconocimiento de líneas divisorias para efectos catastrales o contributivos (*Sentencia* de 13 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

14.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A) *El trámite de vista del expediente y audiencia de los interesados.*

a) *El trámite de audiencia y el principio de Derecho de que nadie puede ser condenado sin ser oído, como fundamento de su carácter preceptivo prevalente sobre cualquier omisión que las reglamentaciones administrativas contengan y de su obligatoria concesión a todos los interesados en la resolución de los expedientes que les afectan. La declaración jurisdiccional de nulidad de las actuaciones y resoluciones administrativas por infracción del trámite de audiencia sólo beneficia a los que recurrieron contra la infracción.*

En la *Sentencia* de 2 de noviembre de 1954 (Sala 4.ª) se reitera expresivamente la doctrina jurisprudencial uniforme sobre el carácter del trámite de audiencia, su régimen, extensión, etc., en los términos siguientes:

1) Que la Ley de 19 de octubre de 1889, dictando bases para la ordenación de los procedimientos administrativos, dispone en la 10 que,

instruídos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicarán a los interesados para que dentro del plazo que se señala, y sin que pueda bajar éste de diez días ni exceder de treinta, aleguen y presenten los documentos o justificaciones que consideren conducentes a sus pretensiones, precepto que, como también ha reiterado la jurisprudencia en *Sentencias*, entre otras, de 19 de octubre de 1906, 16 de febrero de 1917, 30 de diciembre de 1933 y 10 de diciembre de 1941, está basado «en el principio de Derecho de que nadie puede ser condenado sin ser oído, reconocido en todas las Leyes procesales y amparado por los Tribunales, cualquiera que sea su carácter y jurisdicción»; y *por ello, tal principio ha de prevalecer sobre cualquier omisión que las reglamentaciones administrativas contengan respecto de ese particular, y ha de ser igualmente aplicado a aquellos casos en que, cual acaece en el actual, aunque el procedimiento gubernativo de depuración de irregularidades en la expedición de certificaciones relativas a examen de Estado, se inició contra los supuestos autores de ella, que prestaban funciones administrativas en la Universidad de ... , quedaron últimamente vinculados a las consecuencias de dicho expediente personas que no fueron directamente encartadas, pero que sufren las consecuencias de la depuración, pues la Orden ministerial de ... , que por extensión contenida en la de ... , alcanzaba a todas las demandantes, acordó declarar nulas y sin ningún valor ni efecto las certificaciones expedidas por la Universidad, en las fechas que se indican, relativas a examen de Estado, con expresión también de nulidad de cuantos actos administrativos han podido tener lugar al amparo de dichos documentos; y tales sanciones, que integran un verdadero *cum-damnare* porque impide el acceso a las diversas carreras que exijan aquella prueba oficial de suficiencia, claman por la inexcusable audiencia de las personas que puedan ser alcanzadas por las mismas, y que ha sido establecida por el párrafo final del artículo 101 de la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943, al disponer que «en todo expediente disciplinario se pasará pliego de cargos al interesado. que tendrá «derecho a contestar», «consagrando así una vez más y con referencia precisa a esta clase de expedientes, el principio de obligada audiencia, antes aludido, siquiera no determine el momento de su práctica o ejecutividad.*

2) Que el expediente gubernativo de que dimanar las Ordenes ministeriales recurridas fué tramitado con absoluta corrección en cuanto estaba dirigido contra los funcionarios supuestos autores de las faltas descubiertas en los certificados aludidos, e igualmente en lo que respecta al curso del mismo hasta el momento en que el Juez instructor formuló la propuesta de sanciones; y es precisamente al llegar a este momento cuando debió oírse a los recurrentes si del resultado de las diligencias instructoras se derivaban consecuencias que pudieran afectar al patrimonio moral y material de los hoy demandantes, a fin de que, antes de proponerlas y, sobre todo, antes de declararlas, se les diera la necesaria oportu-

tunidad para descargarse de una actuación que iba a traducirse para ellos en verdaderas sanciones, evitando así el quebrantamiento del principio jurídico que abre hoy cauce a la anulación de los actos ministeriales impositivos de las mismas.

3) Que procede, por lo dicho, declarar la existencia de vicio sustancial que anula las Ordenes ministeriales recurridas y las diligencias anteriores hasta el trámite, inclusive de la propuesta del Juez instructor del expediente, y reponer éste al momento oportuno para que antes de formular dicha propuesta dé la correspondiente audiencia a los once interesados que figuran como demandantes en este pleito, pues ha de entenderse que la nulidad de las actuaciones y de las Ordenes ministeriales que les puso término se declaran precisamente y con referencia exclusiva a los que, incluidos en las mencionadas Ordenes, interpusieron contra ellas los presentes recursos contencioso-administrativos acumulados, por ser constante doctrina jurisprudencial que las sentencias sólo afecten a los que reclamaron de la resolución «porque los Tribunales no están autorizados para hacer declaraciones de carácter general que comprendan a los litigantes y a los que no lo son, sino que forzosamente han de limitarse a restablecer el derecho del que interpuso el pleito, dejando las cosas como estaban en cuanto a los que se lo interpusieron», como se declara en *Sentencia* de 4 de junio de 1915, y otras (*Sentencia* de 2 de noviembre de 1954, Sala 3.ª).

b) *Carácter programático de la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889. En su consecuencia, su eficacia se subordina a la efectiva reglamentación de sus principios: Límites que se derivan de esta interpretación para el derecho de defensa y régimen del trámite de audiencia.*

En contraste con la doctrina contenida en la *Sentencia* anteriormente anotada, en la línea clásica y uniformemente mantenida por el Tribunal, la de 24 de febrero de 1955 (Sala 3.ª), con fundamento en algunos precedentes excepcionales, y sin duda por así aconsejarlo la realidad del expediente, califica de programática a la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo; recorta la extensión y contenido de la audiencia a los interesados y marca un rumbo equívoco, propicio a omisiones de trámites originarias de nulidad, con perjuicio no sólo a los intereses de los administrados, sino también para los que la Administración tutela y gestiona, aunque sólo sea por la incertidumbre de las situaciones jurídicas, la dilación en su declaración firme y definitiva, etc.

Si en el caso resuelto por la *Sentencia* a que nos referimos fué posible y tuvo realidad el derecho de defensa de los intereses en el expediente, el Tribunal, aplicando doctrina también reiterada, pudo evitar la contradicción señalada, con declarar la subsanación por actos de los par-

ticulares bastante para justificar la validez y eficacia del procedimiento seguido.

En la Sentencia se dice :

La primera de las dos postulaciones inscritas en el primer considerando obedece a estimar que ha habido incumplimiento de la Ley de 19 de octubre de 1889, que por sí sola determina la nulidad de la resolución recurrida, ya que al estar preparada para ser dictada no se dió vista del expediente a los patronos de la Fundación como interesados, pero tal precepto es integrante de una Ley de Bases o programática de las que esta jurisdicción, en clara y perfecta doctrina sentada en la *Sentencia* de 14 de febrero de 1952, afirmó «que tienen carácter exclusivamente programático, constituyendo una formulación de principios obligatorios para los gobernantes, al dictar las normas articuladas, pero que no lo serán para los gobernados por muy concretos y expresivos que sean sus términos, mientras no se publiquen las Leyes o preceptos por que se desarrollen», determinándose aún más en la *Sentencia* de 25 de enero de 1932, que la Ley de Bases de los Procedimientos administrativos de 19 de octubre de 1889 no puede por sí ser directamente aplicable por tener dicho carácter programático, que si ha sido desarrollada obedeciendo a sus principios en Reglamentos rituarios de diversos Ministerios, en el de Régimen y Procedimiento del Ministerio de Instrucción Pública (hoy de Educación Nacional) de 30 de diciembre de 1918, y en la Instrucción de 24 de julio de 1913, reguladora de la actuación del Protectorado del Gobierno en la Beneficencia particular docente, no ha tenido reflejo tal principio básico de la regla décima, pues se han limitado una y otra disposición a preceptuar ser necesaria la audiencia de los interesados, pero sin especificar haya de dárseles vista al momento de estar preparada la resolución para ser dictada, por lo que esta jurisdicción, aunque en algunos casos ha dictado nulidad en expedientes de clasificación de instituciones benéfico-docente particulares, ello ha sido cuando los interesados no fueron parte, ni tuvieron intervención alguna en la tramitación del expediente, pero cuando, como en el expediente administrativo precursor a la Orden recurrida, los patronos de la Fundación actuaron, tuvieron conocimiento de las resoluciones de la Administración, se dieron de ellas por enteradas y presentaron alegaciones contra las mismas, no ha habido indefensión, que ésta y la vulneración específica de no haber tenido audiencia, son los dos principios fundamentales que han de coincidir para la declaración de nulidad, según afirmó, entre otras muchas *Sentencias*, en las de 28 de noviembre de 1932 y 27 de marzo de 1933.

c) *El trámite de audiencia en los expedientes de clasificación de fundaciones benéfico-docentes se ha de ajustar a las normas especiales de la Instrucción de 24 de julio de 1913 (Sentencia de 25 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).*

B) *Los plazos establecidos para la tramitación de los expedientes.*

En reiterada jurisprudencia se tiene declarado que el hecho de que la Administración invierta en la incoación de un expediente mayor plazo que el señalado por las disposiciones legales, no es causa de la nulidad de la resolución definitiva, pudiendo sólo dar lugar a correcciones disciplinarias (*Sentencia* de 4 de febrero de 1955, Sala 4.ª).

C) *Requisitos formales y eficacia legal de las actas que se formulan por la Inspección de Trabajo.*

a) *Eficacia probatoria «juris tantum».*

La fuerza probatoria de los hechos consignados en las actas de la Inspección de Trabajo, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 70 del Reglamento de 21 de diciembre de 1943, es *iuris tantum* (*Sentencia* de 18 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

b) *El principio de unidad de acto no es aplicable obligatoriamente a las actas que formula la Inspección de Trabajo a las Empresas con motivo de la visita a las mismas.*

Las actas de la Inspección de Trabajo no están sometidas al principio de unidad de acto, por cuanto al permitirse por el artículo 70 de su Reglamento que puedan extenderse fuera del local visitado, claramente puede deducirse que la visita y la redacción del citado documento no ha de constituir con carácter necesario una unidad de acto en cuya falta pueda fundarse la nulidad del mismo (*Sentencia* de 18 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

c) *Es bastante para su validez que en las actas de la Inspección de Trabajo se refieran por su contenido los preceptos en virtud de los cuales se formulan.*

La referencia por su contenido de los preceptos del Reglamento de la Inspección de Trabajo que han de consignarse en las actas que se formulen por la misma es bastante para justificar y mantener la validez de tales documentos (*Sentencia* de 18 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

d) *El régimen formal de las actas de la Inspección de Trabajo es indistinto, tanto para las de liquidación como para las de infracción o sanción.*

En cuanto al fondo del asunto, al examinar el expediente administrativo, en ejercicio de la función revisora que esta jurisdicción debe cumplir, se observa que las tres actas carecen de los requisitos que a tales documentos exige el artículo 70 del Reglamento de 21 de diciembre de 1943, ya que no constan en ellas los nombres y apellidos, edad y clasificación profesional de los trabajadores afectados por la infracción que se estima cometida por la Empresa, formalidades que, como todas aquellas cuya inobservancia pueda menoscabar las posibilidades de defensa de los derechos de los particulares, deben ser cumplidas escrupulosamente, afectan al orden público y su inobservancia determina un vicio de nulidad para el acta, tanto si se trata de un acta de liquidación como de sanción, según tiene declarado esta Sala en múltiples Sentencias, con cuya doctrina ha estado de acuerdo la propia Administración al dictar el Ministerio de Trabajo el Decreto de 11 de agosto de 1953, dando instrucciones y órdenes a los Inspectores de Trabajo para que consignen en las actas lo dispuesto en dicho artículo 70 del Reglamento de 31 de diciembre de 1943, pues en otro caso se origina una nulidad que se proyecta necesariamente sobre las actuaciones posteriores del expediente y, por consiguiente, a la Orden que agota la vía administrativa (*Sentencias* de 24 de noviembre, 22, 30 y 31 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

e) *Las normas que regulan la actuación de la Inspección de Trabajo son de ineludible observancia, en sus propios términos, bajo sanción de nulidad.*

Se reitera la doctrina establecida por numerosas decisiones de la Sala, en relación con los datos que se han de consignar obligatoriamente en las actas de la Inspección, en *Sentencias* de 24 de noviembre, 22 y 30 y 31 de diciembre de 1954 (Sala 4.ª).

#### 15.—CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) *La naturaleza revisora de la jurisdicción y el examen de oficio o a instancia de parte de las cuestiones relativas a la validez del procedimiento.*

Dada la naturaleza esencialmente revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa, incumbe a su potestad decidir, incluso de oficio si

no hubiese sido al efecto requerida por parte interesada, las cuestiones que atañen a la validez del procedimiento, por su relación evidente con el interés público, principio fundado en la garantía que las normas adjetivas ofrecen al derecho de los litigantes, y que es por ello de tal universalidad, que se ha erigido en axioma jurídico la afirmación de que *«las formalidades del procedimiento observan el interés del litigio»*, aplicado ininterrumpidamente por esta Sala y que la mueve a resolver con carácter previo si la sustanciación del expediente gubernativo está afectado por algún vicio que impide decidir las demás cuestiones planteadas en la demanda contenciosa (*Sentencia* de 2 de noviembre y 13 de diciembre de 1954, Sala 3.ª).

Si es principio general de la actuación de la jurisdicción de lo contencioso, atendiendo a la índole revisora de la misma, que debe abstenerse de enjuiciar cuestiones no atacadas en la previa vía administrativa, no es menos cierto que, invocándose por el actor la facultad que al Tribunal confiere el artículo 227 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 para declarar de oficio la nulidad, incluso en los recursos de plena jurisdicción, y pedida la anulación del expediente de subasta en el suplico de la demanda, es procedente examinar las características de la tramitación administrativa y decidir sobre la referida petición de nulidad (*Sentencia* de 28 de diciembre de 1955, Sala 4.ª).

B) *Las excepciones a la admisibilidad del recurso contra las resoluciones que reúnan los requisitos exigidos por la Ley jurisdiccional han de figurar establecidos en disposiciones con rango de Ley.*

La excepción de incompetencia fundada en que, según el párrafo último del artículo 6.º del Reglamento de 23 de mayo de 1947 para ejecutar la Ley sobre ordenación de solares, contra lo resuelto por el Ministerio de la Gobernación en esta materia, *«no se dará recurso alguno»*, pues este texto quiere decir que causará estado la decisión ministerial, sin poder deducirse la consecuencia de que se privó al demandante de la acción ejercitada ahora, pues sólo cabe interpretar la frase transcrita refiriéndole a cualquier recurso que en vía gubernativa pudiera haberse establecido, como el que en ciertas materias se da contra decisiones ministeriales ante la Presidencia del Gobierno, y no sólo es que en el precepto invocado falta la categórica expresión de quedar excluidas precisamente de la vía contencioso-administrativa resoluciones como la originaria de este pleito, sino que para resultar, en efecto, exceptuada ella de nuestra jurisdicción sería preciso, a tenor del artículo 4.º, número 4, de la Ley de 22 de junio de 1894, *que estuviera dictada la resolución ministerial con arreglo a otra Ley donde expresamente se le excluyera de la vía contenciosa*, la cual en el presente caso no sucede, y así, el Reglamento sobre

ordenación de solares, aprobado como fué por Decreto, resulta disposición sin rango suficiente para privar del recurso contencioso a quien crea quedó vulnerado su derecho mediante un acto administrativo que emane de facultades regladas y causó estado, criterio ya mantenido por este Tribunal Supremo en varias Sentencias (*Sentencia de 22 de noviembre de 1954, Sala 4.ª*).

C) *Resoluciones que causan estado y resoluciones de trámite.*

Las resoluciones contra las que no procede recurso alguno en vía administrativa causan estado a los efectos del contencioso (*Sentencia de 22 de noviembre de 1954, Sala 4.ª*).

La excepción opuesta por el Ministerio fiscal a la demanda de que carece de las condiciones que para su estimación requiere el número 1.º de la Ley orgánica en relación con el número 1.º, también del artículo 2.º de la misma, porque la simple lectura de la Orden de ... advierte que no se dispone en ella la subsanación de deficiencias observadas en el expediente para que su contenido pueda disputarse de resolución de trámite, sino que al exigir a la parte actora que legalice una situación jurídica que cree abusiva, abre precisamente la controversia sobre un derecho material, no formal, cual es el que alega el demandante al libre alumbramiento de aguas en predios de su propiedad, y ésta es cuestión que no puede trasplantarse al área de mera tramitación expedienta, la cual, por otra parte, y aunque posible fuera, tampoco podría obturar en el presente caso la vía contencioso-administrativa, dado el terminante precepto del citado párrafo primero del artículo segundo, al disponer que se entenderá que causan estado las resoluciones de la Administración cuando, como acaece en la que se exige de este pleito, deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo, que pongan término a aquélla o hagan imposible su continuación (*Sentencia de 30 de diciembre de 1954, Sala 3.ª*).

Las resoluciones que suspenden temporalmente la tramitación de expedientes son de trámite (*Sentencia de 28 de enero de 1955, Sala 4.ª*).

Es acuerdo de trámite el que deniega un informe favorable solicitado, sin crear derecho de ninguna clase en favor de tercero, porque se trata de un acuerdo de mero trámite, con fondo puramente informativo, que nada decide respecto a cuestión sustantiva (*Sentencia de 24 de febrero de 1955, Sala 4.ª*).

D) *Resoluciones de naturaleza discrecional.*

Las resoluciones en materia de orden público, y en ejercicio de la facultad reconocida a las autoridades por las respectivas Leyes y dispo-

siciones, son discrecionales y, por ende, excluidas de la revisión de los Tribunales de lo Contencioso (*Sentencia* de 19 de noviembre de 1954, Sala 3.ª).

E) *Las disposiciones que regulan el procedimiento y las atribuciones de la Administración. El carácter reglado de la actuación administrativa y la titularidad de un derecho administrativo por los particulares afectados.*

En el debido examen de la excepción de incompetencia de jurisdicción consignada en el artículo 46 en relación con el 1.º y 2.º de la Ley contencioso-administrativa de 22 de junio de 1894, alegada como perentoria por el Ministerio fiscal en su contestación a la demanda, por suponer que no existía vulneración de derechos administrativos que individualmente le fueron atribuidos al recurrente, es preciso tener en cuenta que el artículo 2.º, citado en su párrafo 5.º, dice: «Se entenderá establecido el derecho en favor del recurrente cuando la disposición que reputé infringida le reconozca ese derecho individualmente o a personas que se hallen en el mismo caso en que él se encuentra», y no puede negarse que las disposiciones citadas en la demanda al regular los procedimientos y atribuciones administrativas de las Delegaciones de Industria y del propio Ministerio en la rama correspondiente de suministro de fluido eléctrico, señalan unas normas que, de haber sido infringidas, hubieran lesionado un derecho concedido a cuantos se hallaran en las condiciones determinadas, y entre ellos al demandante y, por consiguiente, se impone rechazar dicha excepción y entrar en el estudio de la cuestión planteada en el recurso (*Sentencia* de 19 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

F) *La competencia de la jurisdicción de lo contencioso y las resoluciones del Ministerio de Trabajo.*

a) *La naturaleza administrativa de las resoluciones de la Administración por las que se sancionan infracciones de la legislación de trabajo y previsión.*

En la *Sentencia* de 18 de diciembre de 1954 se reitera doctrina anterior al declararse que debe rechazarse la excepción de incompetencia de jurisdicción alegada por el Ministerio fiscal, basándose en ser de índole laboral y no afectar a derechos administrativos la resolución recurrida, por cuanto la Sala ha formulado reiteradamente la doctrina en sus *Sentencias* de 31 de enero, 31 de marzo, 18 y 20 de abril y 23 de junio

de 1953, y 28 de enero de 1954, entre otras, de que las decisiones ministeriales que imponen una sanción, por su naturaleza, no regulan ni deciden cuestiones surgidas en las relaciones laborales entre los productores y sus empresas, sino que declaran acerca de obligaciones impuestas por normas administrativas, bien de tipo contributivo, o bien declaratorias del deber de prestar colaboración y acatamiento a órganos del Estado en el ejercicio de sus funciones, deber previamente fijado y sancionado en preceptos administrativos, reuniendo, por tanto, la resolución recurrida del Ministerio de Trabajo las características que señala la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y que hacen entrar en la zona de competencia de ésta la cuestión de si al emitir la Orden impugnada la Administración se atuvo o no a las normas que la reglaban, y si lesionó o no los derechos administrativos del recurrente.

La misma doctrina en la *Sentencia* de 9 de noviembre de 1954, sin que en contra puedan alegarse los beneficios que a los trabajadores reporta el cumplimiento por las empresas de los deberes que les incumben, para atribuir a éstos naturaleza jurídica laboral (*Sentencia* de 31 de diciembre de 1954).

b) *La naturaleza administrativa de las resoluciones que declaran deberes contributivos de las Empresas a los Seguros Sociales.*

De conformidad con la doctrina reiterada por la Sala, establecida, entre otras, en las *Sentencias* de 31 de enero, 17 de marzo, 18 y 20 de abril y 23 de junio de 1953, 22 de enero y 19 de junio de 1954, es preciso distinguir las decisiones del Ministerio de Trabajo que zanján cuestiones surgidas en las relaciones laborales entre productores y sus Empresas y aquellas por las que se declara la sumisión de las Empresas a obligaciones de tipo contributivo, aunque tengan conexión con las relaciones laborales, resoluciones estas últimas que, como la que es objeto de este pleito, reúnen las características que fija la legislación reguladora de esta jurisdicción contencioso-administrativa y entran en la zona de su competencia (*Sentencia* de 30 diciembre de 1954).

c) *La competencia de la jurisdicción en materia de cuotas sindicales.*

Si el Ministerio fiscal apoya la excepción de incompetencia de jurisdicción en que la cuestión litigiosa comprende el pago de las cuotas sindicales, cuya materia corresponde a la Delegación Nacional de Sindicatos, con facultad discrecional de resolución, pero es necesario reconocer que este argumento no puede prosperar, pues en el caso actual el pago de

las cuotas sindicales necesariamente tiene que correr la misma suerte que el de las cuotas del Subsidio Familiar, pues el Decreto de 26 de noviembre de 1941 hizo extensiva a la cuota sindical el régimen establecido para la cobranza e inspección de las cuotas de subsidio familiar y declaró que ambas han de realizarse simultáneamente, sin que bajo ningún concepto o motivo pueda autorizarse su cobranza en distinto momento, imponiéndose así una identificación que viene a constituir una sola imposición, regida por la legislación pertinente a la cuota principal, por lo cual ha de rechazarse la excepción alegada (*Sentencia* de 30 de diciembre de 1954).

C) *Cuestiones de naturaleza civil y competencia de la jurisdicción ordinaria.*

a) *Preferencias de aprovechamientos de aguas.*

La determinación de la preferencia entre disputados aprovechamientos de aguas corresponde a los Tribunales ordinarios por tratarse de litigio sobre derechos civiles (*Sentencia* de 2 de noviembre de 1954, Sala 3.ª).

b) *Transacciones sobre bienes de fundaciones benéficas.*

La transacción es un contrato de carácter civil y, por consiguiente, su impugnación ha de hacerse ante los Tribunales ordinarios (*Sentencia* de 22 de febrero de 1955, Sala 3.ª).

c) *Las declaraciones de propiedad de terrenos.*

La declaración del derecho de propiedad de la Corporación o del particular reclamante, que ambos pretenden sobre un determinado terreno, corresponde a la jurisdicción ordinaria (*Auto* de 30 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

H) *El plazo para la interposición del recurso.*

En los casos en que no resulte factible el cómputo del plazo para interponer el recurso por no constar la fecha de notificación de la resolución reclamada, es preciso aceptar aquella en que el recurrente se manifiesta enterado, pues no cabe privar a nadie por meras conjeturas de los derechos que la Ley concede (*Sentencias* de 2 de noviembre y 29 de diciembre de 1954, Salas 3.ª y 4.ª).

I) *El requisito del previo pago a la Hacienda.*

a) *En la interpretación del artículo 6.º de la Ley de la jurisdicción ha de cuidarse de no otorgar al precepto un alcance exageradamente excesivo, por el carácter tan específico del mismo, cuando el litigio no versa sobre cobranza de contribuciones, ni de créditos definitivamente liquidados a la Hacienda.*

Es indiscutible, dice la Sala, la extensión de lo dispuesto en el artículo 6.º de la I. C., a los casos en que no se litiga sobre cobranza de contribuciones, ni sobre créditos definitivamente liquidados, a favor de la Hacienda, como, por ejemplo, en los procesos planteados en materia de afiliación y cotización a los Seguros Sociales y Montepíos Laborales (*Sentencia* de 24 de noviembre de 1954; vid. también la de 18 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

b) *El depósito de la cantidad señalada en la liquidación, cuando se formula a disposición de la Entidad acreedora, satisface plenamente la exigencia de la Ley.*

• El depósito de los créditos liquidados a disposición de la Entidad a cuyo favor se constituye satisface la exigencia del artículo 6.º de la L. C. (*Sentencias* de 24 de noviembre de 1954 y 22 de diciembre de 1954, Sala 4.ª, de acuerdo con la doctrina reiteradamente sostenida, por ejemplo, en las de 24 de mayo y 24 de junio anteriores).

c) *La efectiva realidad del pago de la multa impuesta o de la cantidad consignada en la liquidación ha de producir plenos efectos procesales sobre la omisión o defecto en la justificación de haberse realizado.*

El requisito del previo pago de la multa impuesta a la Empresa sancionada ha de entenderse cumplimentado, no obstante la falta de aportación de la carta de pago o del recibo correspondiente, como de la manifestación por otrosí en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, cuando en el propio expediente figura la Orden recurrida, en la que, para cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de 21 de diciembre de 1943, se ordenaba la inversión del depósito constituido y la pérdida del veinte por ciento de la multa impuesta (*Sentencia* de 18 de diciembre de 1954; it. 9 de noviembre y 31 de diciembre de 1954, Sala 4.ª).

d) *En la justificación del previo pago no pueden exigirse otras formalidades que las impuestas con carácter obligatorio.*

En oportuna certificación se acredita que el referido ingreso se verificó el día ..., reseñando la numeración y el valor de cada uno de los pliegos de papel de pagos al Estado para abono de la sanción, por lo cual ha de estimarse como documento bastante para probar el cumplimiento de tal requisito en la fecha indicada, sin que contra tal certificado se pueda oponer como tacha la circunstancia de que no aparezcan legitimadas las firmas del Presidente y Secretario con arreglo a los artículos 256 y 265 del Reglamento Notarial, ya que ningún precepto legal exige tal legitimación en este caso y sin que la circunstancia de haberse advertido al actor, por providencia de esta Sala, para la presentación de dicho justificante, suponga el incumplimiento del aludido requisito, con el efecto de producir la excepción señalada por el Ministerio fiscal, la cual no procede, por lo tanto, acoger (*Sentencia de 10 de noviembre de 1954, Sala 4.ª*).

e) *La falta del previo pago sirve de fundamento a la excepción de incompetencia, en modo alguno a la de defecto legal en el modo de proponer la demanda.*

La excepción formulada en incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6.º de la L. C. es la de incompetencia por no concurrir las condiciones exigidas para el recurso contencioso, a tenor del título I de la Ley, que es donde aquel precepto figura incluido, en modo alguno la de defecto legal en el modo de proponer la demanda, según el número 3.º del artículo 46 y párrafo 2.º del 48 de la Ley de 22 de junio de 1894 (*Sentencia de 22 de diciembre de 1954, Sala 4.ª*).

## J) *Excepciones.*

### a) *De falta de personalidad.*

La doctrina mantenida por la jurisprudencia del Tribunal sobre la excepción de falta de personalidad en el actor o en su representante es reiterada y constante en el sentido de que el reconocimiento por la Administración en vía gubernativa de una determinada personalidad impide oponerse a la misma en el pleito contencioso-administrativo (*Sentencia de 4 de enero de 1955, Sala 4.ª*).

b) *De defecto legal en el modo de proponer la demanda.*

La excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda, al amparo del número tercero del artículo 46 de la Ley de esta jurisdicción, *si bien es cierto que por defecto de expresión en el encabezamiento de la demanda pueda parecer se recurre solamente contra la denegación del escrito de reposición, es también indudable que a través de todo el escrito, y especialmente en el suplico del mismo, se ve claramente se dirige contra el acuerdo cuya notificación se dice y en efecto se acompaña al mismo, en la que se da traslado del acuerdo de ... del ..., y como tiene sentado este Tribunal, en profusa jurisprudencia, que si consta que en todo el contexto de la demanda pueden apreciarse los requisitos que pide la Ley, no es necesario exigir términos precisos para dejar de resolver el recurso, pues ello equivaldría a subordinar lo principal a lo secundario, privando del derecho al demandante por meras deficiencias de forma (Sentencia de 26 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).*

c) *De cosa juzgada: Requisitos.*

La excepción de cosa juzgada que en la jurisdicción de lo contencioso se resuelve en la de incompetencia de jurisdicción, exige: Identidad en cuanto a las cosas litigiosas, a las personas de los litigantes, a la calidad en que lo fueron, a la causa y a las súplicas de las respectivas demandas, por lo que hasta la falta de una de ellas para impedir la estimación de la excepción, en cuanto dicha falta quiebra la línea recta de identidades imperativamente impuesta (Sentencia de 2 de noviembre de 1954, Sala 3.ª).

K) *Sentencias. Efectos.*

Es doctrina jurisprudencial que las sentencias sólo alcanzan a los reclamantes contra la resolución porque, como señala la de 4 de junio de 1915, los Tribunales no están autorizados para hacer declaraciones de carácter general que comprendan a los litigantes y a los que no lo son, sino que forzosamente han de limitarse a restablecer el derecho del que interpuso el pleito, dejando las cosas como estaban en cuanto a los que no lo interpusieron (Sentencia de 2 de noviembre de 1954, Sala 3.ª).

L) *Prueba.*

a) *Condiciones reglamentarias de la petición.*

Conforme a lo preceptuado en el artículo 53 de la Ley de 22 de junio de 1894, solamente se podrá pedir el recibimiento del pleito a prueba por medio de otrosíes en los escritos de demanda y contestación a la misma, y no habiéndolo verificado la demandante con arreglo a las prescripciones del artículo 325 del Reglamento vigente, no pudo hacerlo válidamente con posterioridad, como lo intentó mediante su tardío escrito, por lo que se impone la confirmación de lo resuelto por el Tribunal de instancia (*Auto* de 31 de enero de 1955, Sala 4.ª).

b) *Determinación concreta de los hechos.*

Dada la naturaleza revisora de esta jurisdicción, cuando no se expresan concretamente los hechos en que haya de versar en su caso la prueba testifical, no puede admitirse lo pedido por el apelante (*Auto* de 24 de febrero de 1955, Sala 4.ª).

LL) *Abogados y Procuradores. Exacción de honorarios.*

Se reitera la doctrina de la *Sentencia* de 5 de abril de 1954 (Vid. R. A. P., núm. 14, pág. 187), en la de 15 de octubre de 1954 (Sala 4.ª).

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

