

## 2.—CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### A) EN GENERAL

**SUMARIO:** I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: *La Organización Sindical no se puede ni debe confundir con la Administración.*—II. DISPOSICIONES GENERALES: 1. Irretroactividad. 2. Inderogabilidad singular de las disposiciones generales.—III. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. Naturaleza administrativa de los actos sujetos a preceptos administrativos. 2. Tienen carácter administrativo las facultades ejercitadas por la Administración que se refieren a la regulación de servicios públicos. 3. Los actos administrativos no decisorios no son susceptibles de impugnación. 4. Motivación del acto administrativo. Aceptación de dictámenes. 5. Falta de informes causa de nulidad del acto administrativo. 6. Criterio substancialista en la apreciación de los efectos de las resoluciones viciadas.—IV. CONTRATOS: 1. Las cláusulas del pliego de condiciones y las del contrato convenido y firmado son las normas en primer término aplicables. 2. Carácter «*sui generis*» de la relación derivada del arriendo de un mercado municipal. 3. La demora en el pago de las cantidades debidas por la Administración no la incapacita para rescindir un contrato de obras públicas por retraso en su ejecución. 4. Anulación de adjudicaciones: causas. 5. Enriquecimiento injusto: Supuesto al que no es aplicable.—V. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. Procedimiento expropiatorio: A) No procede recurso contencioso contra las resoluciones declarando la necesidad de ocupación de los bienes y su expropiación. B) Y ello aunque el recurso pretenda fundamentarse en la recurribilidad de los acuerdos municipales de los que deriva la expropiabilidad de los terrenos. C) Es preciso el recurso de reposición previo a la vía contenciosa contra los acuerdos del Jurado de Expropiación. D) La falta de recurso de reposición es un defecto subsanable como falta esencial de procedimiento. 2. *Justiprecio e indemnización:* A) Presunción de exactitud del justiprecio establecido por el Jurado de Expropiación. B) Expropiación de aprovechamiento de aguas: procedimiento del Decreto-ley de 7 de enero de 1927. Régimen jurídico de la opción respecto de la forma de indemnización. C) Las cuestiones sobre el derecho de opción reconocido por el Decreto-ley de 7 de enero de 1927, escapan a la competencia de los Jurados de Expropiación.—VI. PROPIEDAD INDUSTRIAL: 1. Finalidad del Registro de las marcas. 2. El parecido suficiente para producir alguna confusión impide la inscripción de la marca en el Registro. 3. El hecho de la semejanza de marcas ya inscritas no puede tenerse en cuenta por el Tribunal al decidir sobre la cuestión que se le plantea. 4. La manera como se verifican normalmente las operaciones mercantiles influye en la aplicación de la norma prohibitiva del número 1.º del artículo 124 del Estatuto. 5. La comparación entre marcas debe hacerse tomando íntegramente cada una de ellas. 6. La incompatibilidad de distintivos análogos debe declararse aunque los productos estén comprendidos en clases distintas del Nomenclator Oficial. 7. Es la analogía gráfica y fonética, no las ideas evocadas, lo que debe tenerse en cuenta para determinar las incompatibilidades. 8. Compatibilidad de «*Superaspi*» y «*Superaspirina*». 9. Está prohibido el Registro de rótulos de establecimiento que por su semejanza con otros ya registrados puedan inducir a error. 10. Modelo industrial. La Administración no puede oponerse de oficio a la novedad del modelo solicitado. Valor de los informes de las Cámaras de Industria. 11. Legitimación para poder pedir la anulación de una marca. 12. La concesión o denegación de marcas compete al Ministro de Industria y por delegación al Director General, y ante éste hay que formular el recurso de

reposición. 13. *Compatibilidad del recurso gubernativo extraordinario de revisión y el contencioso-administrativo: Su fundamento.*—VII. FARMACIAS: 1. *Aperturas en caso de excepción: Requisitos indispensables.* 2. *El traslado forzoso de farmacias no es necesario que tenga que hacerse con limitación al mismo barrio o zona.*—VIII. VIVIENDA: *Requisitos para la declaración de edificio ruinoso.*—IX. AGUAS: 1. *Son públicos los cauces de arroyos que no atraviesen fincas privadas, aunque sean linderos de las mismas.* 2. *Caducidad de aprovechamientos.* 3. *Vertido de aguas residuales a través del colector general del Ayuntamiento. Obligaciones de las fábricas.*—X. MINAS: *El denunciante de la actuación de un titular de permiso de investigación no es interesado en el expediente de investigación minera.*—XI. MONTES: *Limitaciones de la propiedad: Interpretación estricta.*—XII. CAMINOS: *Los caminos rurales son bienes de uso público municipal.*—XIII. TRANSPORTES MECÁNICOS POR CARRETERA: 1. *Compatibilidad de líneas urbanas con las que exceden de la competencia municipal.* 2. *No son recurribles en vía contencioso-administrativa las condiciones de los Pliegos de Bases ajenas a los derechos de tanteo.* 3. *La contradicción entre las bases de un concurso debe resolverse aplicando las normas de interpretación contenidas en los artículos 1.281 al 1.289 del Código civil.* 4. *Forma de mostrar la disconformidad con el Pliego de Bases.* 5. *Informe del Consejo de Obras Públicas en la concesión definitiva del servicio público de transportes. Casos en que debe informar el Pleno.*—XIV. RÉGIMEN LOCAL: 1. *Deslinde de términos municipales: Principio fundamental y preferido: La conformidad de los Ayuntamientos.* 2. *Alteración de términos municipales. La división de bienes, derechos y acciones, deudas o cargas, debe hacerse conjuntamente con la división del territorio.* 3. *La Ley no prohíbe segregaciones parciales de terreno despoblado.* 4. *Determinación de la conveniencia económica o administrativa existente para decidir sobre segregaciones de términos municipales.* 5. *Motivos que no justifican la alteración de términos municipales.* 6. *Sucesión entre entes públicos. Anexión total de término municipal.* 7. *Política sanitaria de los Ayuntamientos. Traslado forzoso de refugio para gatos vagabundos.* 8. *Pósitos agrícolas. Protectorado estatal. Obligación de los Ayuntamientos de sujetarse a las normas que los regulan.*—XV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. *Indicación errónea de que procedía el recurso de reposición: efectos.* 2. *Legitimación para recurrir actos de carácter general y actos individuales.* 3. *Interés para recurrir.* 4. *Falta de personalidad de las Hermandades Sindicales de Labradores para impugnar actos de la Dirección General de Agricultura.* 5. *Defecto en el modo de presentar la demanda. Reenvío a actuaciones realizadas.*

## I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

*La Organización Sindical no se puede ni debe confundir con la Administración.*

«Tanto el Estatuto de Falange Española, Tradicionalista y de las JONS, de 31 de julio de 1939, que organiza los servicios dependientes del Jefe Nacional, y que los enumera en el artículo 23, comprendiendo entre ellos los Sindicatos, Ex combatientes, Ex cautivos, etc., como la Ley de 26 de enero de 1940, referida ya a dichos Sindicatos, configuran éstos, especialmente en el artículo 1.º, como Organismos con personalidad para «hacer llegar al Estado» las necesidades y aspiraciones económicas y sociales de los productores, de donde se infiere que no son órganos genéricos de la Administración, no están integrados en ella, ni con ella se confunden, espíritu que pervive en su Ley de Bases de 6 de diciembre de 1940, y más claramente en el Decreto de 12 de febrero de 1944, que crea en el seno de la Delegación Nacional el Consejo Económico Sindical, y en el apartado C) del artículo 2.º establece que le corresponde

resolver los recursos formulados en alzada por quien con derecho y personalidad reclame contra decisiones de las Jerarquías Sindicales, en cuanto sean lesivos de intereses económicos de particulares; que se ejercitarán, según el artículo 6.º, ante el Tribunal de Amparo que se establece; pero por si existiere alguna duda respecto a si los Sindicatos y Organismos que los constituyen no se pueden ni deben confundir con la Administración, la Ley de 26 de noviembre de 1958, sobre Organismos Autónomos, dispuso aquélla al consignar en su preámbulo que «deja fuera de su órbita a los Organismos del Movimiento, así como a la Organización Sindical y Entidades que la integran, toda vez que unos y otras, por su peculiar naturaleza, fines y Leyes constitutivas, no pueden en modo alguno considerarse Entidades estatales nacidas de la descentralización de servicios propios de la Administración pública».

Lo razonado conduce a estimar que el acuerdo de la Delegación Nacional de Sindicatos sobre rescisión de contrato de obras y devolución de fianza que se recurre no emana de la Administración, y ello supone incompetencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo para conocer de su revisión, a tenor del artículo 1.º de la Ley reguladora de esta jurisdicción, y siendo así, procede declarar la inadmisibilidad del recurso, de conformidad a lo dispuesto en el apartado, A) del artículo 82 de dicha Ley. (*Sentencia de 8 de julio de 1960, Sala 3.ª*)

## II. DISPOSICIONES GENERALES.

### 1. Irretroactividad.

«El principio general de irretroactividad, salvo expresa declaración en contrario, que enuncia el artículo 3.º del Código civil, es también aplicable a las disposiciones administrativas.» (*Sentencia de 29 de septiembre de 1960.*)

### 2. Inderogabilidad singular de las disposiciones generales.

«Es fundamento esencial de la impugnación deducida por el Grupo Económico actor el de que frente a la disposición de carácter general, que significa el acuerdo de la Dirección General de Trabajo, fecha 24 de julio de 1957, no puede reconocerse eficacia jurídica a la de tipo particular, como referida exclusivamente a X, que contiene el posterior de 21 de noviembre del mismo año, ya que dictado el primero en ejercicio de la facultad interpretativa que al mencionado Centro directivo otorgan los artículos 5.º y 48 del Reglamento orgánico del Departamento, aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1952, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, a cuyo tenor las disposiciones administrativas de carácter particular no

podrán vulnerar lo establecido en la disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan grado igual o superior a ésta.»

El acuerdo de carácter general que se invoca no hizo sino desarrollar la norma contenida en el párrafo final de la Orden de 26 de octubre de 1956, adaptándola a un supuesto no previsto, cual era la integración en la nómina, cuyo 10 por 100 constituía el fondo destinado a satisfacer el plus de Cargas Familiares, del nuevo incremento salarial por unidad de obra; sin que el hecho de que el criterio de discutible acierto, que aquél mantuvo inicialmente, fuese modificado después por vía de excepción para la provincia de X, mediante otra disposición de idéntico rango, implique conflicto ni incompatibilidad normativa que haya de dirimirse mediante la aplicación del artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico, ya que para la adopción de esta última concurría una circunstancia asimismo excepcional; la de venir las empresas realizando voluntariamente el ingreso en el fondo, lo que suponía la existencia de una condición más beneficiosa para los trabajadores con anterioridad a la fecha del acuerdo de 24 de julio de 1957. (*Sentencia de 27 de mayo de 1960, Sala 4.ª*)

### III. ACTO ADMINISTRATIVO.

#### 1. *Naturaleza administrativa de los actos sujetos a preceptos administrativos.*

«Preciso es convenir en que el Derecho administrativo y el civil no tienen en la legislación positiva cuerpos legales tajante y respectivamente deslindados, privativos y exentos en absoluto de normas de otra rama jurídica, sino que es la materia misma del precepto y no su encajillado formal en una determinada ley o cuerpo legal, lo que da carácter administrativo a un precepto y sujeta los actos por él afectados al Derecho de esta clase; pues es obvio que en el mismo Código civil existen normas de Derecho administrativo y viceversa, disposiciones contenidas en regulaciones formalmente administrativas pueden ser de índole civil, y es el caso de esta litis, la tramitación gubernativa de las impugnaciones de honorarios del Registrador—«gubernativamente», dice el artículo 619 del Reglamento Hipotecario, que, aun pagado, podrán éstos impugnarse—es un procedimiento administrativo relativo a lo que, en esencia, viene a ser la percepción de una tasa por un servicio público, sujeto al Derecho administrativo; tramitación que termina en un acuerdo de la Dirección General de los Registros, cuyas decisiones pueden tener en otras hipótesis naturaleza civil, pero no cuando cierran una vía gubernativa, especialmente establecida con esa finalidad de discutir el pago de los derechos arancelarios devengados por un funcionario público como tal, y determina, por ende, el que dicho acuerdo sea sus-

ceptible de revisión y enjuiciamiento en la Jurisdicción contencioso-administrativa.» (*Sentencia de 17 de junio de 1960.*)

2. *Tienen carácter administrativo las facultades ejercitadas por la Administración que se refieren a la regulación de servicios públicos.*

«Las facultades ejercitadas por la Administración en las dos Ordenes recurridas tanto al declarar caducada la concesión de la que los actores eran titulares como al autorizar a la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles para la rescisión del contrato suscrito con los mismos sobre las condiciones del servicio objeto de la concesión dicha, servicio consistente en el de restaurante-café-fonda de una estación ferroviaria, son, indudablemente, *de carácter administrativo por referirse a la regulación de servicios públicos, cuales son todos los relacionados con el tráfico de tal naturaleza* y cuya inspección e intervención está conferida al Ministerio de Obras Públicas por la Base 17 de la Ley de 24 de enero de 1941 y regulada por el Decreto de 8 de mayo del año siguiente. Ello impide estimar la cuestión debatida en la presente litis como de naturaleza civil y obliga a hacer objeto de desestimación el motivo de inadmisibilidad del recurso alegado por las partes demandada y coadyuvante con fundamento de esta supuesta causa.» (*Sentencia de 23 de septiembre de 1960, Sala 3.ª*)

3. *Los actos administrativos no decisorios no son susceptibles de impugnación.*

«El contenido y la redacción del acuerdo ministerial objeto de esta impugnación confirman la aludida falta de carácter imperativo y decisorio; pues al decir a la Comunidad de Villa y Tierra de Pedraza que apereciba ella misma a su Secretario por algunas deficiencias en los libros que no se relacionan con los aprovechamientos madereros; al señalar que en el Letrado asesor de la Comunidad existía una incompatibilidad, pero no de tipo jurídico o legal, sino de matiz moral; al indicar que ella misma, la Comunidad, debe declarar nulos unos contratos, y pedir a la Dirección General de Montes autorización para realizar un aprovechamiento, es patente que el acuerdo recurrido contiene más bien advertencias que decisiones que autoritariamente y de modo definitivo cierran una vía administrativa dejando tan sólo utilizable el recurso contencioso. Es por todo ello evidente que se trata de un acto administrativo no decisorio, y, en razón de ello, no susceptible de impugnación ante este Tribunal.» (*Sentencia de 21 de junio de 1960.*)

4. *Motivación del acto administrativo. Aceptación de dictámenes.*

«No puede acogerse la alegación de que la resolución recurrida es nula por carecer de la debida motivación, puesto que la Administración

se basó al decidir en los argumentos especificados en el dictamen del Consejo de Estado, que al hacer suyos el Ministerio, deben reputarse integrados en el acto administrativo impugnado, sin necesidad de una improcedente repetición del texto correspondiente, conforme a un reiterado principio recogido en el artículo 86 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.» (*Sentencia de 7 de junio de 1960, Sala 4.ª*)

#### 5. *Falta de informes causa de nulidad del acto administrativo.*

«El Decreto de 26 de enero de 1944, en su artículo 4.º, dispone que la Dirección General de Trabajo, para resolver la alzada en esta clase de expedientes, oirá a los Ministerios de Industria y Comercio, y el Decreto de 14 de noviembre de 1958 reiteró el mandato estableciendo que sería preceptivo el informe de los dos Ministerios, y actualmente en período de estabilización, con las consiguientes restricciones de créditos y sus repercusiones en la vida económica de ciertas empresas, es claro que el informe del Ministerio de Comercio puede aportar datos muy interesantes, y, habiéndose prescindido de él, es procedente acceder a la declaración de nulidad alegada con carácter previo en la demanda y además apreciable de oficio.» (*Sentencia de 20 de junio de 1960.*)

#### 6. *Criterio substancialista en la apreciación de los efectos de las resoluciones viciadas.*

«Manteniendo el criterio substancialista, tradicional en la doctrina, y recogido últimamente por las Leyes reguladora de esta Jurisdicción y de Procedimiento administrativo, para adoptar la grave decisión de anular una Orden ministerial y las actuaciones que la precedieron, sería preciso que existiera alguna de las irreparables circunstancias que menciona el artículo 48 de la citada Ley de 1958, y en el caso de autos, el Ministerio, al resolver el titulado recurso de reposición, conoció y ponderó las alegaciones, formuladas sin restricciones y con pleno conocimiento de los hechos y del Derecho aplicable, de suerte que la aceptación o rechazo del acierto de lo decidido, pertenece ya al fondo del recurso a cuyo examen procede pasar.» (*Sentencia de 6 de junio de 1960, Sala 4.ª*)

### IV. CONTRATOS.

#### 1. *Las cláusulas del pliego de condiciones y las del contrato convenido y firmado son las normas en primer término aplicables.*

«La contratación administrativa de Obras Públicas, no obstante sus especiales características, tiene como nota y fondo común con la ordi-

naria, civil o mercantil, la de ser, ante todo, un concierto de voluntades, en el que las normas fundamentales y en primer término aplicables son las acordadas por la Administración y el contratista, es decir, las cláusulas del pliego de condiciones aceptado por ésta, y las del contrato convenido y firmado por ambas partes.» (*Sentencia de 2 de mayo de 1960, Sala 4.ª*)

## 2. *Carácter «sui géneris» de la relación derivada del arriendo de un mercado municipal.*

«El nexo jurídico derivado del arriendo de instalaciones en el Mercado de X, de la barriada de Z, de Madrid, tiene un carácter *sui géneris*, pero dentro del ámbito administrativo, quedando sometido a las normas de dicha naturaleza.» (*Auto de 17 de junio de 1960.*)

## 3. *La demora en el pago de las cantidades debidas por la Administración no la incapacita para rescindir un contrato de obras públicas por retraso en su ejecución.*

«El recurrente, en su escrito de conclusiones, reduce la base de su argumentación contra la resolución debatida a que la demora en el pago de las cantidades a él debidas por parte de la Administración, suponía un incumplimiento por la misma de sus obligaciones contractuales, que, según el artículo 1.124 del Código civil, le incapacitaba para declarar la rescisión del contrato establecida en el artículo 55 del Real Decreto de 13 de marzo de 1903, pero ante esta argumentación es preciso tener en cuenta que el artículo 41 del Decreto de 13 de marzo de 1903, legislación específica en la materia, dispone claramente que «en ningún caso podrá el contratista, alegando retraso en los pagos, suspender los trabajos ni reducirlos a menor escala, que la que proporcionalmente corresponde con arreglo al plazo en que deben terminarse. Cuando esto suceda, podrá la Administración llevar a cabo lo que dispone el artículo 55.» (*Sentencia de 17 de mayo de 1960, Sala 4.ª*)

## 4. *Anulación de adjudicaciones: causas.*

«La parte actora entiende que el Ministerio tenía que decidir, dentro de la alternativa, entre las soluciones indicadas en el artículo 55 de la Ley de Administración y Contabilidad, olvidando que la facultad de anulación de los contratos administrativos, regulada en el capítulo 5.º de la Ley de Administración y Contabilidad, es común a todas sus modalidades conforme a su artículo 60, y coexiste con las otras soluciones, dado que estos nexos no pueden ser una excepción al principio genérico y básico de las obligaciones conforme la cual la concurrencia de motivo suficiente para dañar a alguno de sus elementos esenciales, en el caso de autos el imposible cumplimiento del pliego de condiciones y su insu-

ficiencia respecto de las exigencias superiores de la Ley, es causa de anulación, cuyo ejercicio en la adjudicación de que se trata, arrancó del requisito señalado en dicho artículo 60.» (*Sentencia de 7 de junio de 1960, Sala 4.ª*)

#### 5. *Enriquecimiento injusto: Supuesto al que no es aplicable.*

«No debe darse a la doctrina del enriquecimiento injusto un tan desmesurado alcance que abarque hipótesis—como sería, por ejemplo, la de las prescripciones adquisitivas—en las que el que sufre la disminución patrimonial, la sufre por la desidia o abandono en exigir o procurarse el cumplimiento de normas señaladas por la Ley precisamente para garantía y defensa o precaución asegurativa de su propio derecho; y en tales hipótesis no puede decirse que el enriquecimiento acontezca sin causa, porque lo es la falta de acomodación de la conducta del perjudicado, por dichos abandono y desidia, o por otros motivos, a los preceptos legales dirigidos a proporcionarle los medios de evitar la lesión de su patrimonio, pues el Ordenamiento jurídico en la protección de los derechos subjetivos requiere el mínimo de colaboración de los titulares, consistente en no adoptar actitudes de indiferencia o renuncia respecto a los postulados legales de tal protección.» (*Sentencia de 2 de mayo de 1960, Sala 4.ª*)

## V. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

### 1. *Procedimiento expropiatorio.*

A) *No procede recurso contencioso contra las resoluciones declarando la necesidad de ocupación de los bienes y su expropiación.*

«Con arreglo al artículo 143 de la Ley de Régimen Local, según el texto refundido de 24 de junio de 1955, la aprobación de los proyectos de obras municipales implica la declaración de utilidad pública de éstos y la necesidad de ocupación de los terrenos que en aquéllos se determinen a los efectos de la expropiación forzosa, correspondiendo a la Administración, en atención a las exigencias de los intereses públicos y conveniencias de este orden, la declaración de la necesidad de la ocupación de los terrenos y su expropiación, según vino proclamando la jurisprudencia con reiteración, sin que las decisiones de la Administración, acordando llevar a cabo la expropiación, puedan recurrirse ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, recogiénose en la legislación dicha doctrina, pues no sólo no existe precepto legal que autorice el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de la Administración referentes a la ocupación de los bienes, sino que los artículos 22 y 126 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, como el artículo 152 de la Ley de Régimen Local, vienen expre-

samente aquellos preceptos y *a sensu contrario* el último, a excluir dichos acuerdos del conocimiento de nuestra Jurisdicción.» (*Sentencia de 28 de marzo de 1960.*)

«El artículo 126 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de aplicación al presente caso, dispone en el título referente a garantías jurisdiccionales que «contra la resolución administrativa que ponga fin al expediente de expropiación o cualquiera de las piezas separadas, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo», mas esta modificación, en orden a la expropiación que nos ocupa, no altera la doctrina anteriormente expuesta, pues la locución empleada por la Ley al referirse a «cualquiera de las piezas separadas» no puede adscribirse únicamente a cada uno de los periodos clásicos del procedimiento expropiatorio, declaración de utilidad—necesidad de ocupación—, justiprecio y pago y toma de posesión, sino también al conjunto de actuaciones y diligencias que, prescindiendo del período de que se trate, se tramitan independientemente y separadamente, como son, por ejemplo, aquellas a que se refiere el artículo 28 de la Ley de 16 de diciembre de 1954; al disponer que «si el objeto de la expropiación forzosa estuviere constituido por valores mobiliarios se formarán tantas piezas separadas como clases de títulos hubieren de expropiarse, atendiendo a las características que pueden influir en su valoración», tanto más cuanto que el procedimiento expropiatorio, a tenor del artículo 21 de la repetida Ley, no se inicia sino a partir del acuerdo de necesidad de ocupación en definitiva y como la sentencia apelada afirma, los acuerdos impugnados no ponen fin a ninguna pieza separada.» (*Sentencia de 16 de mayo de 1960.*)

B) *Y ello aunque el recurso pretenda fundamentarse en la recurribilidad de los acuerdos municipales de los que deriva la expropiabilidad de los terrenos.*

«No puede invocarse en contra del criterio anteriormente razonado el contenido del artículo 141 de la Ley de Régimen Local, que autoriza el recurso contencioso contra los acuerdos municipales aprobatorios de planes generales o parciales de ensanche, de reforma interior, de extensión o de saneamiento, porque el supuesto previsto por dicho artículo, es completamente distinto del que motivó este recurso, referente a acuerdo específico y concreto de expropiación de un bien o derecho determinado, que implica al ser aprobado el proyecto, la declaración de utilidad pública y necesidad de la ocupación, según el artículo 143 de dicha Ley, y ha de regularse por la misma en relación con el artículo 126 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.» (*Sentencia de 16 de mayo de 1960.*)

C) *Es preciso el recurso de reposición previo a la vía contenciosa contra los acuerdos del Jurado de Expropiación.*

«Con independencia del criterio que ha venido ostentando el Tribunal Provincial de lo Contencioso-administrativo de Madrid, con referen-

cia a no estimar necesario el recurso de reposición como trámite previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación, es lo cierto que este Supremo Tribunal ha sostenido todo lo contrario en diversas sentencias dictadas en grado de apelación, estableciendo la doctrina, que tiene carácter jurisprudencial, de que *si bien las resoluciones del Jurado de Expropiación ultiman la vía gubernativa, ya que así lo dispone expresamente el número 2 del artículo 35 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, porque contra la misma procederá tan sólo el recurso de reposición, puesto que en el Preámbulo de la Ley Jurisdiccional se establece con carácter de requisito previo la institución de un recurso de reposición a fin de que el órgano administrativo que dictó el acto pueda, si lo reconoce justo, acceder a las pretensiones del demandante y evitar el proceso.*» (Sentencia de 8 de junio de 1960.)

D) *La falta de recurso de reposición es un defecto insubsanable como falta esencial de procedimiento.*

«Siendo doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo en reiteradas sentencias, que debe formularse recurso de reposición contra los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación como requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, la única cuestión que se plantea ahora en el presente pleito es la referida al momento procesal en que ha tenido lugar, y como quiera que si bien la Ley Jurisdiccional admite e impone la subsanación de los defectos alegados u observados en el proceso, lo que no es dable, es pretender formularlo adoptando normas convencionales o acomodaticias que pugnen con otras normas adjetivas, y a tanto equivale interponer dicho recurso en el tiempo y forma que lo hizo la parte impugnante, puesto que en lugar de esperar a que el Tribunal sentenciador en grado de apelación, se pronunciase sobre tal extremo, le pareció más conveniente a dicha parte dirigirse al Jurado Provincial de Expropiación, después de dictarse la sentencia en primera instancia, tratando de subsanar una falta esencial en el procedimiento, lo que equivaldría, de aceptarse tal criterio legal, a quedar el arbitrio de las partes litigantes la formalización de tal recurso, dando al traste con todo un sistema procesal que, lejos de ser una garantía para las mismas, vendría a trastocar todo un régimen racionalmente reglado, que ampara por igual al juzgador y a las partes, asegurando el acierto en las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia.» (Sentencia de 30 de junio de 1960.)

## 2. *Justiprecio e indemnización.*

A) *Presunción de exactitud del justiprecio establecido por el Jurado de Expropiación.*

«Si bien no cabe refutar intangible justiprecio el que realice dicho

Organismo, sí debe, en cambio, ser acogido con todo el criterio que merece la naturaleza de su función, por su especializada preparación habida cuenta de los elementos que lo integran, y por su propia composición modelada con garantías de imparcialidad e independencia, y, por ello, cuando sus acuerdos no acusen infracción de la Ley ni se presenten desajustados a claros elementos de juicio reunidos en el expediente, no hay razón que justifique la enmienda... para elevar el importe del justiprecio sin más fundamento que el impreciso de haberse efectuado por el mismo Tribunal otras valoraciones—que no se concretan—en el mismo sector con arreglo a módulos distintos, fundamento éste de escasa motivación para enervar un acto ajustado a la Ley y sin aparentes errores técnicos.» (*Sentencia de 9 de junio de 1960.*)

B) *Expropiación de aprovechamiento de aguas: procedimiento del Decreto-ley de 7 de enero de 1927. Régimen jurídico de la opción respecto de la forma de indemnización.*

«El Decreto-ley de 7 de enero de 1927, sobre expropiación forzosa de aprovechamientos de aguas, vigente por Decreto de 23 de diciembre de 1955, promulgado para cumplir lo dispuesto en la Disposición final tercera de la Ley sobre expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, establece que en la aplicación de expropiación a los Saltos de agua, el dueño de éstos tiene derecho de elección, entre percibir la indemnización ordinaria o la energía equivalente al valor de la producción, pero sin que se regule esa opción ni la forma de manifestarla, por lo que se ha de acudir a las normas generales del cumplimiento de las obligaciones alternativas de ambos supuestos, conforme a las cuales, cuando la elección de las prestaciones corresponde al acreedor, puede declarar su voluntad y notificarse hasta el mismo instante del pago, no después, y si alguna de aquéllas es indeterminada o ilíquida, el beneficiario no puede ser compelido a elegir hasta que se precise y determine la naturaleza y entidad de la misma.» (*Sentencia de 16 de mayo de 1960.*)

C) *Las cuestiones sobre el derecho de opción reconocido por el Decreto-ley de 7 de enero de 1927, escapan a la competencia de los Jurados de Expropiación.*

«Limitada la función de los Jurados Provinciales de Expropiación por la Ley de 16 de diciembre de 1954 a la valoración de los bienes afectados por la expropiación, es ajena a su competencia toda cuestión sobre el derecho de opción reconocido por el Decreto-ley de 7 de enero de 1927 al dueño de aprovechamientos de Saltos de aguas y las que surjan en el expediente expropiatorio ordinario acerca del pago y sus formas reguladas en el artículo 48 y siguiente de la Ley de Expropiación Forzosa correspondiendo a la Administración en este caso como titular de la potestad expropiataria decidir ejecutoriamente la procedencia y extensión de las obligaciones del beneficiario respecto al expropiado y

adoptar todas las demás resoluciones que impliquen ejercicio de dicha potestad según el artículo 4.º del Reglamento de la Ley de Expropiación de 26 de abril de 1957.» (*Sentencia de 16 de mayo de 1960.*)

## VI. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

### 1. *Finalidad del Registro de las marcas.*

«El Registro de las marcas no persigue exclusivamente la protección de los derechos del titular de la marca, sino también distinguir de los similares los productos de la industria, comercio y el trabajo, para evitar el error o confusión en el mercado en que pudieran incurrir los compradores.» (*Sentencia de 27 de mayo de 1960, Sala 4.ª*).

2. *El parecido suficiente para producir alguna confusión impide la inscripción de la marca en el Registro.*

«No es la absoluta igualdad con una marca ya registrada lo que determina la prohibición de inscribir en el Registro otra que con posterioridad se presente, sino que basta para impedirlo que ofrezcan un parecido suficiente para producir alguna confusión.» (*Sentencia de 4 de julio de 1960.*)

3. *El hecho de la semejanza de marcas ya inscritas no puede tenerse en cuenta por el Tribunal al decidir sobre la cuestión que se le plantea.*

«Es reiterada la jurisprudencia que establece que esta jurisdicción no puede enjuiciar cuestiones que no le han sido sometidas ni apreciar si existen mayores o menores semejanzas con respecto a otras marcas que no siendo objeto del pleito llegaran a inscribirse, y se ha de limitar a aplicar su propio criterio, según la circunstancia y matices de cada caso, evitando que se pueda producir confusión en el mercado, con mayor rigor tratándose de productos farmacéuticos que se despachan sin receta.» (*Sentencia de 9 de junio de 1960.*)

4. *La manera como se verifican normalmente las operaciones mercantiles influye en la aplicación de la norma prohibitiva del núm. 1.º del artículo 124 del Estatuto.*

«En la aplicación de la norma prohibitiva del núm. 1.º del artículo 124 del vigente Estatuto de Propiedad Industrial, no puede menos de influir la manera como se verifican normalmente las operaciones mercantiles referentes a los objetos o productos que las marcas protegen, ya que es evidentes que los peligros de error o confusión que dicho Estatuto quiere evitar, han de ser mucho menos probables cuando los

productos son de ordinario requeridos por receta o por indicación de personal facultativo, el cual, necesariamente, habrá de designar marcas y preparados con conocimiento y precisión muy distintos a los empleados en otras transacciones llevadas a cabo por el público en general, heterogéneo, y comprensivo de personas exentas de especial preparación técnica.» (*Sentencia de 27 de junio de 1960, Sala 4.ª.*)

5. *La comparación entre marcas debe hacerse tomando íntegramente cada una de ellas.*

Para decidir sobre la compatibilidad entre las marcas «Pentavit B fort midy» y «Vipenta», oponente, no es aceptable el criterio de reducir la comparación a dos palabras solamente, «Pentavit» y «Vipenta», puesto que la marca cuyo registro otorga la Orden impugnada está integrada por el enunciado completo «Pentavit B fort midy» y la confrontación, a efectos de aplicar el número primero del artículo 124 del Estatuto, ha de hacerse tomando íntegramente cada una de las marcas, especialmente cuando ni en el dibujo, tamaño, colocación en el conjunto ni otros detalles, apoyan la suposición de que, apareciendo destacada una de las palabras, ella sola será la usada prácticamente como marca. (*Sentencia de 27 de junio de 1960, Sala 4.ª.*)

6. *La incompatibilidad de distintivos análogos debe declararse aunque los productos estén comprendidos en clases distintas del Nomenclátor oficial.*

«La incompatibilidad de distintivos debe declararse aunque los productos estén comprendidos en clases distintas del Nomenclátor oficial, siempre que guarden analogía o tengan un campo común de aplicación donde pudiera ceder en beneficio de una marca el crédito y confianza ganados por otra paronima, según acontece cuando cierta sustancia ya transformada constituye materia imprescindible para la fabricación de un artículo determinado; y como en este caso las juntas tóricas de estanqueidad se hacen de caucho o látex, por hallarse referidas a dichos productos las actividades industriales de la empresa titular de la marca «Caltesa», es evidente se produce entre ésta y la que goza de prioridad bajo el distintivo de «Caltex» una notoria conexión determinante de incompatibilidad, aunque figuren incluidas en los números 27 y 34 del Nomenclátor, respectivamente.» (*Sentencia de 11 de junio de 1960, Sala 4.ª.*)

7. *Es la analogía gráfica y fonética, no las ideas evocadas, lo que debe tenerse en cuenta para determinar las incompatibilidades.*

«No cabe estimar como elemento suficientemente diferenciador el distinto significado evocativo que se atribuye a las denominaciones en-

frentadas, suponiendo que «centro» alude a centros nerviosos o sistema nervioso central y «citro» a ácido cítrico, pues lo que la normativa aplicable tiene en cuenta es la analogía gráfica y fonética, no las ideas evocadas, aparte de éstas no surgirían correctamente en el supuesto de una confusión de las palabras claves motivada por su notorio parecido, ni el consumidor quedará amparado teniendo en cuenta tales sutilezas conceptuales.» (*Sentencia de 20 de junio de 1960. Sala 4.ª*)

#### 8. *Compatibilidad de «Superaspi» y «Superaspirina».*

«Ceñida la cuestión litigiosa a la estricta comparación entre la marca denegada y la que ejercitó la oposición en vía administrativa, comparación en la que, por apreciar entre ambas semejanzas, se ha basado la Orden recurrida para denegar el registro de la marca «Superaspirina», preciso es reconocer que para examinar si existe o no entre las marcas en pugna la similitud fonética o gráfica a que se refiere el núm. 1.º del artículo 124 del Estatuto, ha de prescindirse del prefijo «super» común a ambas, ya que se trata de una expresión genérica indicadora de un aumento en la intensidad o eficacia de elemento al cual se antepone, y que, como tal prefijo de función adjetivadora calificativa, puede entrar y entra en la composición de marcas de lo más heterogéneas, sin determinar por sí solo entre las mismas la semejanza motivadora de error o confusión en el mercado a la que alude el referido concepto estatutario. Si se prescinde del referido prefijo genérico, el cotejo entre los vocablos «Aspi»—constitutivo de la marca oponente—y «Aspirina»—integrante de la marca denegada—no acusa el peligro de perplejidad o de duda ante la indicación de una y otra marca, fundamento de la prohibición del núm. 1.º del artículo 124 del Estatuto, ya que son bastante ostensibles las diferencias entre una expresión bisílaba, cuyo elemento tónico es AS, y una tetrasílaba que tiene como elemento tónico la sílaba RI; y además, porque tales diferencias e improbabilidad de confusión se acrecienta en este caso concreto con la circunstancia—que ineludiblemente ejerce una influencia decisiva de la eliminación del peligro que el citado precepto estatutario tiende a evitar—de que el vocablo ASPI no encierra en sí ni despierta en quien lo pronuncia, lo oye, lo escribe o lo lee, noción o concepto alguno, mientras que ASPIRINA es la denominación designadora de un producto farmacéutico perfectamente conocido y amplísimamente divulgado; y no reconocerlo así y no tenerlo en cuenta sería cerrar los ojos a una evidente realidad de la que no debe prescindirse al aplicar la mencionada norma estatutaria. A mayor abundamiento, si bien este Tribunal no puede hacer pronunciamiento alguno en relación con la legalidad o ilegalidad de la concesión del registro a la marca núm. 301.475, SUPERASPI, frente a la existencia anterior de la núm. 40.313, ASPIRINA, cuestión que no fué

sometida a su enjuiciamiento, no debe desconocerse que, la últimamente citada a favor de la entidad recurrente, es contrario al espíritu inspirador de los preceptos del Estatuto denegar a tal entidad el registro de lo que en realidad es una mera marca derivada de la ya concedida, a la cual se añade simplemente el antes mencionado prefijo adjetivador SUPER, indicando un refuerzo o mayor intensidad del producto amparado y designado por la marca anterior ya de antiguo registrada; pues si el número 11 del artículo 124 prohíbe admitir como marcas denominaciones ya registradas, suprimiendo o agregando algún vocablo, es obvio que tal prohibición reza para los extraños, pero no para los titulares de la marca cuya denominación se complementa, como lo revela el contenido del artículo 131 del Estatuto, que reconoce la posibilidad de tales variaciones complementarias como un derecho de aquel titular.» (*Sentencia de 27 de septiembre de 1960. Sala 4.ª*)

9. *Está prohibido el Registro de rótulos de establecimiento que por su semejanza con otros ya registrados puedan inducir a error.*

«Según preceptúa el artículo 212 del Estatuto de la Propiedad Industrial no podrá registrarse como rótulo de establecimiento el que no se distinga suficientemente de una denominación registrada como marca o como nombre comercial o de otro rótulo dentro del mismo Municipio, y el artículo 215 del mismo Cuerpo legal, ordena que, respecto a formalización de oposiciones, tramitación y plazos se seguirán las reglas establecidas para las marcas, por lo que es incuestionable que es de rigurosa observancia lo preceptuado en el artículo 124 del mencionado Estatuto de la Propiedad Industrial, que prohíbe el Registro de los distintivos que por su semejanza fonética o gráfica con otros ya registrados puedan inducir a error o confusión en el mercado.

Examinadas las actuaciones que motivan el presente recurso, se aprecia que las denominaciones «El Bebé inglés» y «El Bebé español» las primeras palabras «El Bebé» acusan un carácter verdaderamente genérico que no puede ser causa para su monopolio o uso exclusivo, y como las palabras restantes, en una denominación «Inglés» y en otra «Español», de significación claramente geográfica completamente distintas, existe entre las denominaciones enfrentadas una diferencia tan grande que no permite su confusión ni error, ni equivocar a los compradores o clientela de ambos establecimientos, aunque éstos sean para las mismas actividades comerciales, y, por tanto, no pueden reputarse comprendidos los rótulos en cuestión en ninguna de las prohibiciones establecidas en los artículos 124 y 212 del mencionado Estatuto de la Propiedad Industrial.» (*Sentencia de 22 de junio de 1960.*)

10. *Modelo industrial. La Administración no puede oponerse de oficio a la novedad del modelo solicitado. Valor de los informes de las Cámaras de Industria.*

Concediéndose el registro de modelo industrial sin previo examen de novedad ni utilidad, pero con llamamiento a las oposiciones que deberán presentarse debidamente documentadas, pudiendo alegar como motivo de oposición que el pretendido modelo carece de la condición de novedad cuando éste se prueba documentalmente ante el Registro de la Propiedad Industrial, según así disponen los artículos 183 y 188, número 3, del vigente Estatuto, resulta indudable que la Administración no puede de oficio oponerse a la novedad del modelo solicitado y que si el llamamiento a las oposiciones ofrece resultado positivo, como en el caso de autos, y para justificar la oposición registral se alega el referido número tercero, el cauce obligado y único es el de la prueba documental a cargo del opositor, que es a quien incumbe la obligación de demostrar el hecho obstativo de la excepción alegada.

Es cierto que, según el artículo 149 del Estatuto, pueden los oponentes de marcas acompañar como elementos de juicio informes de las Cámaras de Industria, entre otras, y el Registro, apreciar libremente el valor de tales informes, pero no es menos exacto que aun aplicando tal norma al ámbito de los modelos, sean industriales o de utilidad, es necesario que las certificaciones expedidas por dichas Cámaras ofrezcan a la autoridad resolutoria los datos precisos a justificar debidamente el hecho discutido, toda vez que, dado el carácter técnico de esas Cámaras, son tan solo elementos asesores de la Administración, cuyos certificados no pueden gozar de otra fuerza probatoria que la contenida en los hechos que expresen; por ello, cuando la certificación se reduce a una conclusión desprovista de antecedentes o de hechos sobre que descansa, no puede calificarse como prueba documental exigida en el núm. 3.º del dicho artículo 188, porque entonces la certificación subvierte facultades perfectamente delimitadas, de una parte al incumplir su misión informativa de consignar cuantos datos consten en sus archivos o conocimiento respecto al extremo discutido, en este caso la invocada falta de novedad del pretendido modelo, y de otra el sustraer del poder decisorio el conocimiento y valoración del hecho discutido.» (*Sentencia de 20 de junio de 1960. Sala 4.ª*)

11. *Legitimación para poder pedir la anulación de una marca.*

«No cabe admitir que se encuentre legitimado con arreglo al apartado a) del artículo 28 de la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa, quien no tenga otro interés para pedir la anulación de una marca, sino el remoto e indirecto de querer evitar un hipotético perjuicio que podría sobrevenirle si como consecuencia del parecido entre dos marcas

llegara a afectarle personalmente alguna confusión o error sufridos en el mercado, pues tan amplia interpretación de lo que haya de ser el interés directo exigido por la Ley como requisito indispensable para poder demandar la anulación de un acto administrativo, equivaldría a reconocer que la acción contencioso-administrativa tenía un verdadero carácter público. Por otra parte, de los artículos 7.º, 14, en su párrafo 2.º, y 15 del Estatuto de la Propiedad Industrial, se infiere que obtener un certificado de inscripción en el Registro es indispensable para quedar amparado por el referido Estatuto, pero en el actual pleito el accionante no presenta certificación de hallarse inscrita en su favor marca alguna, y así, al no poder acreditar la condición precisa para ampararse en dicho Estatuto, no puede tampoco invocar sus preceptos como lo hace en la demanda, porque el único certificado que aportó a estos autos la parte actora demuestra tan sólo que fué denegada la inscripción de la marca GERIAMEN, o sea la que con el núm. 264.316 dice don X. haber solicitado él mismo del Registro de la Propiedad Industrial, aunque fué sin resultado positivo. De lo anterior, en relación con el apartado b) del artículo 82 de la Ley de lo Contencioso-administrativo, se infiere la consecuencia de ser procedente declarar inadmisibile el presente recurso.» *(Sentencia de 30 de mayo de 1960. Sala 4.ª)*

12. *La concesión o denegación de marcas compete al Ministro de Industria, y por delegación al Director General, y ante éste hay que formular el recurso de reposición.*

«Según preceptúa el artículo 155 de la Ley de Propiedad Industrial, en los expedientes de concesión o denegación de marcas la resolución compete al Ministro de Industria, y por delegación al Director General, y el artículo 52 de la Ley de esta Jurisdicción de 27 de diciembre de 1956 ordena que el recurso de reposición se presentará ante el órgano que hubiere de resolverlo, y como es un hecho acreditado en los autos que la parte recurrente dirigió y presentó el recurso de reposición ante el Jefe del Registro de la Propiedad Industrial solicitando que éste reponga el acuerdo de concesión de la marca, es incuestionable que el recurso de reposición fué formulado en forma que no puede concedérsele valor alguno, y en su consecuencia, incumplido el trámite de reposición, requisito previo para la interposición del contencioso-administrativo, y cuya inobservancia produce la inadmisibilidad del recurso.» *(Sentencia de 26 de septiembre de 1960. Sala 4.ª)*

13. *Compatibilidad del recurso gubernativo extraordinario de revisión y el contencioso-administrativo: su fundamento.*

«El recurso gubernativo que, con carácter extraordinario, establece el artículo 16 del Estatuto de la Propiedad Industrial, tiene una fina-

lidad concreta, ceñida exclusivamente a examinar y decidir si la resolución del Registro se ha dictado con manifiesto y evidente error de hecho; por lo que, si el particular que se cree lesionado en su derecho subjetivo, además de entender que ha habido tal error de hecho, estima que ha existido también el de Derecho, consistente en la aplicación impropcedente de las normas del artículo 124 del Estatuto, puede promover ambos recursos, pues el contencioso-administrativo procede, con arreglo al artículo 15 del citado Estatuto, contra las resoluciones del Registro, sin perjuicio, dice textualmente el citado artículo, de los recursos de orden gubernativo que se establecen, como lo es el de revisión, cuya independencia de función respecto a lo que en este litigio se discute, aparece claramente del párrafo segundo del artículo 16, al precisar que este recurso de revisión no procederá contra las decisiones del Registro fundadas en la semejanza o identidad de una marca contra otras ya registradas. A lo anteriormente indicado no debe oponerse una interpretación literal estricta de las expresiones contenidas en el párrafo segundo del artículo 55 del Estatuto; porque tal interpretación conduciría a una conclusión inadmisibles por antijurídica; la de que, cuando se diese la doble hipótesis de entender existente el error de hecho y la inadecuación de la exégesis de los preceptos del artículo 124 sobre semejanzas de una marca con otra, la alegación de lo primero en su cauce apropiado del recurso de revisión, dejaría sin posibilidad de someter a juicio de esta Jurisdicción contencioso-administrativa lo segundo, toda vez que aunque se siguiese la vía contencioso-administrativa contra la decisión del recurso extraordinario de revisión, en tal pleito sólo cabría enjuiciar sobre la existencia o inexistencia del error de hecho, no sobre la conformidad o disconformidad de la resolución registral con el artículo 124 del Estatuto, frente a cuya decisión administrativa el particular quedaría indefenso; lo que es contrario al espíritu y conjunto de las normas estatutarias.» (*Sentencia de 10 de mayo de 1960. Sala 4.ª*)

## VII. FARMACIAS.

### 1. Aperturas en caso de excepción: Requisitos indispensables.

«Del examen de lo dispuesto en el artículo 5.º del Decreto regulador de la apertura de nuevas farmacias, se deduce con toda claridad que en el caso de excepción, para que pueda prosperar la petición de concesión de nueva farmacia en los Municipios en que esté cubierto el cupo, por el número de habitantes, tienen que resultar acreditados los siguientes requisitos de indispensable observancia: primero, que por diseminación o crecimiento de población existan agrupaciones urbanas con más de dos mil habitantes, y segundo, que la nueva farmacia guarde una distancia no inferior a quinientos metros de la más próxima, y en la

tramitación y resolución de los expedientes se requiere el cumplimiento de ciertos preceptos, como son los informes del Colegio Oficial de Farmacéuticos, del Inspector Provincial de Farmacia, del Jefe Provincial de Sanidad y la propuesta de la Dirección General de Sanidad, y decidirá el Ministro de la Gobernación.» (*Sentencia de 23 de septiembre de 1960.*)

2. *El traslado forzoso de farmacias no es necesario que tenga que hacerse con limitación al mismo barrio o zona.*

«Cuando se trata de un traslado forzoso de una farmacia por causas no imputables a la voluntad de su titular, es de obligada aplicación lo dispuesto en el artículo 5.º del Decreto de 31 de mayo de 1957, que exceptúa de la obligación de guardar las distancias y las limitaciones por cupo de población señaladas en el artículo 1.º, y por ello la Orden ministerial recurrida no se ajustó a Derecho, pues en ningún precepto legal se establece que el traslado tenga que hacerse con limitación al mismo barrio o zona, que es el fundamento principal que ha servido de base para negar a la hoy recurrente el traslado de su farmacia al local propuesto.

El Ministerio de la Gobernación, en sus Resoluciones de 24 de febrero y 31 de mayo de 1958, acordó el traslado de farmacias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.º del Decreto de 31 de mayo de 1957, por tratarse de traslados forzosos por causas no imputables a los titulares de las farmacias, cuyas Resoluciones fueron confirmadas por el Tribunal Supremo en las sentencias de 11 de febrero y 4 de noviembre de 1959, siendo casos análogos al actual, por tratarse en uno de un desahucio y en otro de una expropiación forzosa de las casas donde estaban establecidas las farmacias cuyos traslados se acordaron sin limitaciones de ser en el mismo barrio o zona, y la Dirección General de Sanidad, en su informe emitido en 4 de marzo de 1959, propuso al Ministerio de la Gobernación se acordase el traslado interesado por la farmacéutica hoy recurrente al local designado, por no existir disposición legal que establezca limitación alguna que haga referencia a la proximidad entre las zonas donde la farmacia trasladada estuviese instalada y aquella en que presenta abrirse de nuevo.» (*Sentencia de 30 de junio de 1960. Sala 4.ª*)

## VIII. VIVIENDA.

### *Requisitos para la declaración de edificio ruinoso.*

«En virtud del artículo 170 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo, la sentencia apelada dice como fundamento de su fallo que «para que los Ayuntamientos puedan hacer la declaración de

ruina se exige que los daños no sean reparables técnicamente por los medios normales y que el coste de la reparación sea superior al cincuenta por ciento del valor actual del edificio»; pero incide en error el Tribunal Provincial de X al consignar tal afirmación, por ser lo cierto que no exige el precepto dicho que concurren los dos requisitos señalados conjuntamente por la sentencia como necesarios para declarar el estado de ruina, pues basta a tal fin que exista tan sólo uno cualesquiera de los tres supuestos comprendidos en el apartado segundo del mismo artículo 170, el cual no establece de un modo singular que se declarará la ruina en el supuesto de concurrir las circunstancias que consigna después, sino que se refiere en plural a los supuestos siguientes, y expone luego tres distintos, con clarísima separación de la que resultan independientes entre sí, quedando en consecuencia del todo inoperante como razonamiento para resolver este caso la afirmación que también formula la sentencia apelada de ser los daños del edificio reparables técnicamente por los medios normales, según dictamen pericial, ya que, aunque se admitiera esto, o sea, estar acreditada la inexistencia del primero de los tres supuestos legales, basta que se dé el segundo, al exceder del cincuenta por ciento del valor actual del edificio el coste de su reparación, para que haya de estimarse en estado ruinoso.» (*Sentencia de 9 de junio de 1960.*)

## IX. AGUAS.

1. *Son públicos los cauces de arroyos que no atraviesan fincas privadas, aunque sean linderos de las mismas.*

«De conformidad con lo establecido por los artículos 33 y 34, éste en su número 1.º, de la Ley de Aguas, son de dominio público los álveos o cauces de los arroyos que no atraviesen heredades de propiedad privada, y resultando de los informes oficiales y de las demás actuaciones del expediente el que la finca lindaba entonces «por el Norte con el arroyo Berciana», sin que, por consiguiente, fuera atravesada por el mismo, imprimiendo tal circunstancia a su álveo o cauce, en aquel trayecto, la naturaleza o condición de públicos.» (*Sentencia de 7 de junio de 1960. Sala 3.ª*)

2. *Caducidad de aprovechamientos.*

«Por ser de las aguas procedentes de un río el expresado aprovechamiento y estar otorgado por concesión administrativa, aun habiéndolo sido en la forma especialísima y singular de una cesión perpetua, no puede negarse la competencia de la Administración para declarar lo que procede respecto a la caducidad del mismo; y, por tanto, la decisión de la cuestión del litigio queda reducida a determinar si se ha

producido o no la susodicha caducidad. Con arreglo a lo preceptuado en el artículo 148 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, al que tuviere derecho declarado a las aguas públicas de un río o arroyo, sin haber hecho uso de ellas, o habiéndolo ejercitado solamente en parte, se le conservará íntegro por el espacio de veinte años, a contar desde la promulgación de la Ley de 3 de agosto de 1866, caducando, una vez pasado ese plazo, tales derechos a la parte de aguas no aprovechada, y según el artículo 411 del Código civil, el derecho al aprovechamiento de aguas públicas se extingue por la caducidad de la concesión y por no hacer uso de ella durante veinte años, siguiéndose de dichos preceptos legales que las concesiones administrativas de aprovechamiento de aguas caducan no sólo por incumplimiento de las condiciones impuestas al otorgarlas, sino también por el no uso durante el indicado plazo de veinte años, cual así lo ha proclamado, entre otras, la sentencia de este Tribunal de 6 de diciembre de 1911.» (*Sentencia de 20 de junio de 1960. Sala 3.ª*)

### 3. *Vertido de aguas residuales a través del colector general del Ayuntamiento. Obligaciones de las fábricas.*

«El que el vertido de las aguas residuales de la fábrica al río se haga directamente o por medio del colector general del Ayuntamiento, esto en nada puede influir para que los residuos de la referida fábrica ocasione la impureza de las aguas del río y que subsista la obligación para la empresa de lo dispuesto en el artículo 6.º de la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942.» (*Sentencia de 8 de junio de 1960.*)

## X. MINAS.

*El denunciante de la actuación de un titular de permiso de investigación no es interesado en el expediente de investigación minera.*

«La denuncia sólo puede tener vida en relación con el permiso de investigación minera cuya caducidad postula, y que las diligencias por ella originadas necesariamente han de subordinarse y adherirse al expediente que trata de cancelarse, porque siendo éste el designio de la denuncia, carece de substantividad propia y autonomía para que tales diligencias originen un procedimiento administrativo desvinculado e independiente del que se pretende invalidar; por esto el denunciante, como tal denunciante, no reviste carácter de interesado, y lo que hizo es ejercitar su potestad de personarse en el expediente de investigación minera, poniendo en conocimiento de la Administración determinados hechos, a fin de que ésta incoase de oficio, si lo consideraba justificado, las diligencias oportunas.» (*Sentencia de 22 de abril de 1960. Sala 4.ª*)

## XI. MONTES.

*Limitaciones de la propiedad: Interpretación estricta.*

«La Orden del Ministerio de Agricultura de 1953 para Guipúzcoa, Navarra, Santander y Vizcaya, tanto en su preámbulo como en su texto dispositivo, trata de garantizar eficazmente el racional destino de los terrenos particulares en beneficio de la economía general, imponiendo determinadas medidas para evitar que terrenos explotados en régimen de pradera o aptos para cultivos agrícolas puedan dedicarse a explotación forestal, y así, al establecer la necesidad—para repoblar con especies de crecimiento rápido como eucaliptos—de solicitar la correspondiente autorización del Distrito Forestal de la provincia y facultar a este organismo para conceder o denegar la autorización pedida, lo hace únicamente en función de las condiciones de las tierras e impone la exigencia de dictamen de la Jefatura Agronómica, y si ella entiende que son susceptibles técnica y económicamente de aprovechamiento agrícola o de cultivos en pradera, el Distrito Forestal denegará la petición; pero al contrario, cuando las circunstancias del terreno, como sucede con el de autos, son apropiadas para la repoblación solicitada, debe concederse ésta, según la norma dicha, y como ella ni directa ni indirectamente contempla la posibilidad de restricciones o limitaciones de distancia, es obvio que la impuesta en la resolución impugnada resulta ajena a la facultad de conceder o denegar la autorización solicitada para repoblar el terreno litigioso según sus características sean o no adecuadas a la pretensión deducida.

Si bien la vigente Ley de Montes de 8 de junio de 1957, en su artículo 30, posibilita limitaciones en los montes de propiedad particular, exige la aprobación del oportuno Decreto acordado en Consejo de Ministros, y como, por otra parte, es fuente complementaria de Derecho administrativo el artículo 591 del Código civil, que establece para las plantaciones de árboles cerca de heredad ajena, en defecto de ordenanzas o costumbres del lugar, la distancia de dos metros de la línea divisoria de heredad si la plantación es de árboles altos, resulta indudable que no existiendo constancia de tales ordenanzas ni costumbres en armonía con la distancia exigida en el acuerdo impugnado, éste se halla en contradicción y vulnera esa norma de Derecho supletorio, y, por tanto, debe estimarse el recurso y declarar no conforme a Derecho la resolución ministerial dicha.» (*Sentencia de 18 de mayo de 1960. Sala 4.ª*)

## XII. CAMINOS.

*Los caminos rurales son bienes de uso público municipal.*

«Al estudiar la normativa aplicable a los caminos dentro del ámbito local, comenzando por los vecinales, inicialmente regidos por la Ley de 29 de junio y el Reglamento de 23 de julio de 1911, y cuya construcción, reparación y conservación corre hoy a cargo de las Diputaciones Provinciales, por haberle traspasado dicho servicio el artículo 133 del Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 y mantener tal situación los artículos 243, apartado a), 251 y 258 de la vigente Ley de Régimen Local, se advierte que junto a tales caminos y en orden de menor importancia subsisten los denominados rurales a que aluden, para insertarlos en el marco de la específica competencia municipal, los artículos 107, apartado b), y 24, apartado d), de la Ley últimamente mencionada, y el 23, apartado a), del Reglamento orgánico de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos de 23 de marzo de 1945; siendo asimismo mencionados en diversas disposiciones anteriores, entre las que cabe citar el artículo 3.º del precitado Reglamento de 23 de julio de 1911, según el cual los caminos vecinales debían construirse ocupando, siempre que fuera posible, los caminos ya existentes por razones de economía, y el artículo 2.º del Real Decreto de 16 de octubre de 1929, que precisa más el concepto al referirse a antiguos caminos rurales en condiciones de trazado aprovechable; de todo lo cual se infiere que dichos caminos rurales de carácter rudimentario, que se ajustan a la configuración del terreno y carecen de firme, originados por el tránsito espontáneo y reiterado de los vecinos y para comunicar pequeños núcleos urbanos o simplemente zonas de cultivo dentro de un término municipal, no pueden ser excluidos de la protección que les aseguran los artículos 360 y 404 de la Ley de Régimen Local y 55 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, atendida su indiscutible condición de bienes de uso público municipal, de acuerdo con el artículo 184 y 3.º del Reglamento antes expresado; sin que a ello obste la circunstancia puramente accidental de que figuren o no indicados en el plano correspondiente del Instituto Geográfico y Catastral, pues sin merma de la autoridad que en el aspecto topográfico ha de reconocerse a los trabajos del citado organismo, pueden producirse omisiones o más verosíblemente eludirse voluntariamente la consignación de vías de comunicación de pequeña importancia, como son evidentemente las ahora consideradas.» (Sentencia de 28 de abril de 1960. Sala 4.ª)

## XIII. TRANSPORTES MECÁNICOS POR CARRETERA.

1. *Compatibilidad de líneas urbanas con las que exceden la competencia municipal.*

«El artículo 101 de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, en sus letras e) y k), atribuye a la competencia municipal el establecimiento de líneas de transporte terrestre; el 30 del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1956 reconoce a los Ayuntamientos la facultad de organizar los servicios de su competencia, y el 156 de la Ley declara la compatibilidad de los mismos con los que las Leyes atribuyen al Estado, siendo en transporte terrestre función estatal, al través de los órganos del Ministerio de Obras Públicas, la concesión de las líneas, según la Ley de 27 de diciembre de 1947 y Reglamento de 9 de diciembre de 1949, pues los artículos 1.º de la Ley e igual número del Reglamento excluyen la concesión de líneas urbanas del ámbito de su aplicación, entendiéndose por tales las que están dentro del casco urbano, definiendo éste como el conjunto de la población agrupada sin que existan en sus edificaciones soluciones de continuidad superiores a 500 metros, por lo que en esos casos no existe duplicidad de servicios con otros que exceden de la competencia municipal, que veda el artículo 31 del Reglamento de Servicios, que la Corporación municipal puede organizar en la forma y con los requisitos establecidos en los artículos 157 al 160 de la Ley.» (Sentencia de 7 de julio de 1960.)

2. *No son recurribles en vía contencioso-administrativa las condiciones de los Pliegos de Bases ajenas a los derechos de tanteo.*

«En los expedientes sobre transportes mecánicos por carretera, las condiciones de los Pliegos de Bases ajenas a los derechos de tanteo no constituyen resoluciones que, causando estado, sean recurribles en la vía contencioso-administrativa, concurriendo, después, estas circunstancias en los acuerdos determinantes de la concesión definitiva de esos servicios públicos de transporte por carretera.» (Sentencia de 30 de septiembre de 1960. Sala 3.ª)

3. *La contradicción entre las bases de un concurso debe resolverse aplicando las normas de interpretación contenidas en los artículos 1.281 al 1.289 del Código civil.*

«La contradicción en que incurrió la Administración al autorizar en las bases del concurso las paradas intermedias y prohibirlas en las mismas bases, ha de superarse aplicando las normas de interpretación contenidas en los artículos 1.281 al 1.289 inclusive del Código civil, y se sostiene que esa aplicación lleva a la conclusión de que el inciso prohi-

bitivo se introdujo en las aludidas bases por error, y consiguientemente, sin intención de introducirlo.

Basta tener en cuenta que lo que el actor solicitó en la instancia inicial del expediente fué la convalidación, al amparo de la 2.ª disposición transitoria del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, del servicio tolerado o a precario Proaza-Trubia, que en 1930 le había sido concedido, y tener presente también que, según la Orden de 31 de marzo de 1950, la convalidación de los servicios de transporte que con arreglo al citado Reglamento se encontraran a precario, ha de circunscribirse a la adjudicación de los mismos en los propios términos en que estuviesen autorizados, para advertir que, impuesta al demandante, al autorizársele en 1938 la reanudación de aquel servicio—suspendido durante la guerra civil—la expresa prohibición de explotar la parte del recorrido coincidente con el de Oviedo-Tavera, hoy de la Sociedad X., y habiéndose, además, pedido por ésta, en la información pública, que se mantuviese la indicada prohibición, venía la Administración obligada a hacerlo así en observancia de la mencionada Orden de 31 de marzo de 1950.

Esto sentado, es manifiesto que ante la existencia en el pliego de bases de dos condiciones o declaraciones incompatibles entre sí, una de ellas ajustada a las disposiciones legales de aplicación al caso, y la otra en pugna con tales disposiciones, tenía que prevalecer aquélla sobre ésta, por lo que hay que reconocer que la resolución recurrida, al dejar sin efecto la autorización que para tomar y dejar viajeros y encargos en los pueblos intermedios entre Proaza y Trubia figuraba en el aludido pliego de bases, y mantener la prohibición de paradas intermedias, también consignada en ese pliego y ya impuesta al recurrente cuando en 1938 se le permitió la reanudación del servicio, procedió acertadamente y debe, en consecuencia, ser confirmada.» (*Sentencia de 9 de junio de 1960. Sala 3.ª*)

#### 4. Forma de mostrar la disconformidad con el pliego de bases.

«El servicio en cuestión ha sido clasificado en el grupo *a*) de la clase 3.ª, según figura en el artículo 1.º de la Ley de Coordinación de transportes, como coincidente con itinerario prácticamente común en su totalidad con el ferrocarril de la RENFE, por la Dirección General del ramo, de acuerdo con el informe de la Comisión permanente del Consejo Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera, que confirmó últimamente el Pleno de este Consejo, y, por tanto, en la cláusula 13 del pliego de bases aprobado por la Dirección General el 4 de septiembre de 1953, se hizo figurar el derecho de tanteo preferente de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6.º de la Ley de Coordinación mencionada y 20 del Reglamento para su ejecución, preceptos que

confieren tal derecho a la empresa ferroviaria que presta servicios en itinerario coincidente con las líneas de transportes mecánicos, cuya concesión solicita otra empresa.

El actor prestó su conformidad al pliego de bases y consiguientemente a la base 13 arriba aludida, y si bien al dorso del propio pliego rechazó la cláusula referida, lo hace sin atenerse a lo dispuesto en la Orden de 20 de abril de 1950, números 4.º y 5.º, que no admite dualidad de criterio, sino alternativamente su aceptación simple o presentación de escrito de reparos dentro del plazo de quince días a partir de la fecha en la que el peticionario haya recibido el pliego de bases, por lo que el aditamento de reparos, después de la conformidad, es inoperante, como ya declaró el Tribunal Supremo en la sentencia de 14 de mayo de 1960, en análogo caso, máxime no habiendo ingresado la fianza exigible reglamentariamente en la Caja General de Depósitos.» (*Sentencia de 30 de junio de 1960. Sala 3.ª*)

5. *Informe del Consejo de Obras Públicas en la concesión definitiva del servicio público de transportes. Casos en que debe informar el Pleno.*

«Interpuesto recurso contra la Orden de 24 de abril de 1958, que decretó la concesión definitiva del servicio público de transportes por carretera, y aducido por la parte demandante, como vicio de procedimiento que la invalida o anula el de no haberse producido en el expediente administrativo, precediéndole, el informe del Consejo de Obras Públicas prevenido por el artículo 5.º de la Ley de Transportes de 27 de diciembre de 1947, el 15 de su Reglamento de 9 de diciembre de 1949 y el 3.º del de Régimen interior del Consejo Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera de 6 de marzo de 1946, tal cuestión ha de ser examinada ante todo por su carácter previo y de orden público procesal, y decidida en el sentido de su desestimación, porque, si bien es cierto el contenido de esa ordenación invocada, no lo es menos que, con posterioridad a la misma, aclarándola o desarrollándola, la Orden del propio Ministerio de Obras Públicas de 24 de agosto de 1950 otorgó a la Dirección General del ramo, cual Presidencia efectiva de aquel Consejo Superior, la facultad de determinar, considerando su importancia e interés, los casos en que los informes de las Comisiones Permanentes indicadas, en su párrafo segundo, por el artículo 3.º del citado Reglamento de Régimen interior, comprensivas de votos particulares, habrían de ser sometidas al Pleno del repetido Consejo Superior; resultando fehacientemente, de lo sobre ello actuado en el expediente administrativo y habiéndose reconocido, expresamente, en la demanda, que esta facultad discrecional fue utilizada, en 30 de marzo de 1957, por dicho Centro directivo, y que, en su consecuencia, la Comisión respectiva, que ya había emitido, en 12 de julio de 1955, y con el voto particular aludido,

su informe correspondiente, volvió a hacerlo el 11 de abril de 1957, entendiendo procedentes las adjudicaciones provisional y definitiva que en las presentes actuaciones se han controvertido; informe al que, en concordancia con las reseñadas disposiciones del Reglamento de 6 de marzo de 1946 y de la Orden de 24 de agosto de 1950, ha de asignársele, después de la vigencia de ésta, y en concordancia literal con dicho artículo 3.º, «la misma consideración que los emitidos por el Pleno» del Consejo Superior tantas veces citado, al que, de acuerdo con lo prevenido en su artículo 6.º, por el Decreto de 29 de diciembre de 1945, incumbió ya, inicialmente, la facultad de delegar en sus Comisiones Permanentes el estudio e informe de aquellos asuntos que considerara no tenían la importancia suficiente para requerir el examen del Pleno.» (*Sentencia de 20 de junio de 1960. Sala 3.ª*)

#### XIV. RÉGIMEN LOCAL.

1. *Deslinde de términos municipales. Principio fundamental y preferido: La conformidad de los Ayuntamientos.*

«El principio fundamental y preferido por nuestra legislación en materia de deslindes municipales, como lo revelan los artículos 27 y 28 del Reglamento de 2 de julio de 1924, es el de la conformidad de los Ayuntamientos interesados, y aunque el respeto que en materia de deslindes deben merecer los anteriores llevados a efectos sea norma reiterada por la Jurisprudencia de este Tribunal, ello no quiere decir que, por un exagerado tradicionalismo o arcaísmo jurídico, ese respeto se tenga que centrar—frente a un deslinde aceptado por ambos Ayuntamientos hace cuarenta y cinco años—en otro llevado a cabo en el siglo XVIII, antes de toda la legislación del Derecho administrativo municipal de los tiempos actuales iniciada a partir de la época constitucional.» (*Sentencia de 23 de junio de 1960. Sala 4.ª*)

2. *Alteración de términos municipales. La división de bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, debe hacerse conjuntamente con la división del territorio.*

«Dado el carácter meramente consultivo de la actividad del Consejo de Estado, el que un dictamen del mismo contenga un error no puede estimarse como causa suficiente para determinar una nulidad de tipo procesal del expediente y del acuerdo recurrido.

La jurisprudencia, en sentencias de 29 de octubre de 1959 y 17 de mayo de 1960, sobre aplicación de los artículos 19 de la Ley de Régimen Local y 12 del Reglamento de población y demarcación de 17 de mayo de 1952, ha declarado que es requisito fundamental e indispensable para la operación práctica de la alteración de términos muni-

cipales, y que debe efectuarse *conjuntamente*, con la división del territorio, y debe prepararse durante la tramitación de las actuaciones administrativas, la división de bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, para que la distribución precisa y concreta del patrimonio y las obligaciones sea aprobada por el Consejo de Ministros a la vez, y no después, que la división territorial.» (*Sentencia de 7 de julio de 1960.*)

### 3. *La Ley no prohíbe segregaciones parciales de terreno deshabitado.*

«La Corporación municipal recurrente sostiene la tesis—defendida por algún tratadista, aunque en obra de fecha anterior a la de la Ley actual de Régimen Local—de la imposibilidad legal de segregaciones parciales de terreno deshabitado; pero aunque no puede desconocerse que esta alegación del Ayuntamiento actor encuentra apoyo en la redacción de algunos artículos de la Ley y del Reglamento de población y demarcación—como el 19 de aquélla al hablar de «habitantes segregados»; el 20, en su número 3.º, al hablar de «vecinos residentes en la porción que se ha de segregar», y lo mismo que el 19, número 1.º, del Reglamento, el 12 ya citado, y el 13, número 2.º, al referirse al «núcleo o poblado» que se segregue—, forzoso es reconocer, sin embargo, que no existiendo expresa disposición prohibitiva de segregación parcial de terrenos deshabitados, no puede este Tribunal establecerla sentando una norma jurisprudencial que cierre en absoluto el paso a posibles casos que en la práctica, por razón de obras portuarias, hidráulicas, vías de comunicación u otras causas, se revelen como necesarias, o al menos convenientes, tales agregaciones y segregaciones, sobre las que la Ley guarda silencio, pero no prohíbe. Por lo que sin formular, por tanto, tal declaración de imposibilidad legal propugnada por la Comisión demandante, y salvando la contradicción entre el artículo 18, en relación con el 13 de la Ley, y el 11, en relación con el 9.º del Reglamento, ya que éste no acoge como supuesto para las segregaciones parciales del apartado c) del artículo 11 de la Ley y lo sustituye por otro distinto: a) de su artículo 9.º—contradicción que debe solucionarse a favor de la Ley en razón al rango de la norma—, procede enjuiciar la adecuación del Decreto impugnado a este precepto legal, examinando si efectivamente se da en el caso de que se trata el supuesto exigido por el citado párrafo c) del artículo 13 de la Ley, que es el invocado por el Ayuntamiento de X al solicitar la agregación parcial: el de los notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.» (*Sentencia de 7 de julio de 1960.*)

4. *Determinación de la conveniencia económica o administrativa existente para decidir sobre segregaciones de términos municipales.*

«Dada la redacción del apartado c) del artículo 13 de la Ley, es razonable el reconocimiento de un matiz de flexibilidad o elasticidad en la apreciación de los motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa por los órganos de la Administración Central para decidir segregaciones de términos, pero es incuestionable que los motivos tienen que existir y ser notorios, y que la conveniencia ha de estimarse con un criterio de objetividad, que no es el exactamente coincidente con la conveniencia exclusiva del Municipio que pide la agregación.» (*Sentencia de 7 de julio de 1960.*)

5. *Motivos que no justifican la alteración de términos municipales.*

«La proporción entre la extensión de un término municipal y los habitantes del núcleo respectivo, no es por sí y sin más, motivo para una alteración del tipo de la acordada, como no lo es tampoco el hecho de que vecinos de un término municipal sean dueños de fincas radicantes en otro, pues la jurisdicción municipal es cosa distinta de la propiedad privada; bastando para desechar ambos argumentos, pensar en las desorbitadas y desconcertantes conclusiones a las que llevaría la aplicación de tal criterio en relación con Municipio de hipertrofiado núcleo urbano.» (*Sentencia de 7 de julio de 1960.*)

6. *Sucesión entre entes públicos. Anexión total de término municipal.*

«Conforme a los artículos 14 de la Ley de Régimen Local y 8.º, número 1.º del Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades locales, cuando un Municipio se extingue por incorporarse totalmente a otros, la personalidad del incorporado queda a todos los efectos integrada en la del incorporante, que se convierte en sucesor universal de los bienes, derechos y obligaciones de la Entidad municipal extinta, y debe, como tal, respetar las situaciones administrativas consolidadas y los derechos subjetivos creados por los actos o acuerdos válidos que la misma emitiera; posición sucesoria en la que se encuentra el Ayuntamiento de X, respecto al de Z, desde que entró en vigor el Decreto de 14 de noviembre de 1947, que dispuso la anexión total del término municipal del último al primero.

Es doctrina jurisprudencial, manifestada por las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1950, 18 de marzo de 1953, 4 de octubre y 3 de diciembre de 1954, y 13 de febrero y 5 de marzo de 1959, que las licencias de policía crean una situación administrativa a favor del concesionario que los Ayuntamientos vienen obligados a respetar; tesis que, formulada para los actos de concesión, es válida igualmente

para los de su renovación cuando el derecho a obtenerla dimana de precepto reglamentario o se halla declarado explícitamente en el título, sin que ello obste a las facultades de la Administración municipal para revocarla cuando adopte nuevos criterios de apreciación, pero comportando entonces el acto revocatorio el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren, según expresa el artículo 16, números 1.º y 3.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.» (*Sentencia de 24 de junio de 1960.*)

7. *Policía sanitaria de los Ayuntamientos. Traslado forzoso de refugio para gatos vagabundos.*

«Ni de la Real orden de 26 de diciembre de 1925, que declaró obligatorio proteger a los animales domésticos y la utilidad pública de las Asociaciones realizadoras de tal protección, ni otra Real Orden Circular de 1 de julio de 1927, sobre recogida de perros vagabundos, ni el Reglamento de 11 de abril de 1928, regulador de los Patronatos para proteger animales y plantas, son disposiciones que amparen de ninguna manera el supuesto derecho a dedicar para el expresado fin, dentro del casco urbano, bajo el cuidado de una guardesa, un solar con escombros, suciedades y enseres viejos, carente en absoluto de las mínimas condiciones de higiene, ni de permanencia en él de los animales, alimentada a costa de la Sociedad Protectora de Animales, que constituye un verdadero establecimiento insalubre, y aun peligroso, por el fácil desarrollo de epizootias, alguna de posible trascendencia gravísima como la hidrofobia, transmisible a personas, y así a quien recurrió ante el Ayuntamiento, primero, y después al Tribunal Provincial de lo contencioso-administrativo, de cuya sentencia también apela ahora, no le cabía legalmente otra actitud sino la de plena obediencia a lo dispuesto por la Autoridad Municipal, en el ejercicio de una indiscutible función que como Alcalde le incumbe, a tenor del apartado c) del artículo 116, en relación con el número 2.º, en sus apartados a) y c) del 101 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, y de terminantes preceptos de las Ordenanzas municipales, de trasladar fuera del casco de la población, a lugar alejado de viviendas, el refugio que para gatos abandonados tenía instalada la Sociedad Protectora de Animales en un solar de calle muy transitada, tanto más cuanto que no está acreditada la obtención de previa licencia municipal para establecer dónde se hizo el refugio de gatos, y por otra parte, según el artículo 47 del invocado Reglamento de 11 de abril de 1928, corresponde también a los Alcaldes como Presidentes de los Patronatos locales para protección de animales y plantas la iniciativa de todo lo referente al desarrollo de su función, así como adoptar cuantas medidas discrecionales estimen oportunas.» (*Sentencia de 6 de junio de 1960, Sala 4ª*)

8. *Pósitos agrícolas. Protectorado estatal. Obligación de los Ayuntamientos de sujetarse a las normas que los regulen.*

«Cualquiera que sea el origen de los Pósitos agrícolas y su trayectoria, ya con una significación de carácter de beneficencia, de policía de abastos o de instrumentos de crédito agrícola, que, en definitiva, es la que ha prevalecido y subsiste, es notoriamente sabido, que nacidos por iniciativa de los pueblos, más que por la oficial, han sido objeto desde el primer momento de la intervención estatal, y reglamentados por numerosas disposiciones a partir de la Pragmática de 15 de mayo de 1584 hasta llegar a las Leyes de 26 de junio de 1877 y su Reglamento de 11 de junio de 1879, y Ley de 27 de enero de 1906 y Reglamento vigente de 14 de enero de 1955, siempre en la idea, expresamente consignada en muchas de las disposiciones dichas, de que la intervención estatal se limita a un protectorado, semejante al que ejerce el Ministerio de la Gobernación sobre las instituciones de beneficencia particular, y es obvio, por ello, que hasta la publicación del Decreto de 27 de diciembre de 1929, que impone por primera vez como obligatoria la creación en los Municipios de menos de 5.000 habitantes de Pósitos, toda la variadísima y complicada legislación en la materia, afectaba a todos los Pósitos, de antiguo denominados concejiles o reales, y que, independientemente de la mayor o menor población, fueron creándose por los pueblos bajo la protección y administración de los Ayuntamientos, sin que, por tanto, sea admisible, como se pretende por la parte actora, esa clasificación en Pósitos voluntarios y forzosos, a los efectos de establecer, con manifiesto error, que el Pósito de X, por ser voluntario en su nacimiento y vida, queda fuera del campo de acción y competencia del Servicio Central de Pósitos, regido por la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria, porque es indiscutible que toda la compleja legislación a que antes se alude, fué precisamente dictada, y a ella ajustaron su vida y desenvolvimiento, para los Pósitos municipales, que hasta el Decreto tantas veces mencionado, tuvieron siempre su origen en la iniciativa voluntaria de los pueblos.

De los argumentos base de las pretensiones deducidas en el recurso, el primero consiste en estimar que el Real Decreto de 27 de diciembre de 1929 establece que, a partir del siguiente ejercicio económico, todo Municipio de población no superior a 5.000 habitantes y preponderantemente agrícola, quedaba obligado, si no tenía ya el establecimiento de un Pósito, a cuyo efecto consignaría en sus presupuestos una cantidad anual que no podía ser inferior al 1 por 100 de los ingresos, hasta reunir como suma la necesaria para prestar la cantidad de 100 pesetas a cada vecino labrador, por lo que si dicho Decreto no imponía obligación alguna al Ayuntamiento de X, como tampoco, a su juicio, se la imponía la Orden de 30 de marzo de 1944, por haber contado desde 1929

con mayor población que la fijada, la situación no puede entenderse ha variado por la publicación del Reglamento de 14 de enero de 1955; que la de incrementar el capital de los Pósitos, ha de estimarse referido tal incremento, establecido por los artículos 101 y 110 del mismo, tan sólo a los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, mas este razonamiento es inaceptable, en primer término, porque, aun cuando el Real Decreto mencionado se contraiga específicamente a los Pósitos que crea con carácter forzoso, la cuantía y límite fijados ha de entenderse alcanza a todos los existentes, ya que es lógico que si tal cuantía por labrador, se fija en aquella cantidad, es porque se consideró como la mínima necesaria, tanto en los nuevos como en los antiguos Pósitos, para que la benéfica institución pueda cumplir sus fines en los momentos de penuria y escasez de los agricultores; en segundo lugar, porque admitida como evidente la existencia de los Pósitos en Municipios de mayor número de habitantes que el ya repetido, sujetos a una legislación abundante y secular y sometidos al protectorado del Estado, es necesario reconocer la obligación por parte de los Ayuntamientos que los tienen, de sostenerlos y ajustarse a las normas jurídicas que los regulan, y el derecho del Estado a intervenir en ellos para conseguir su mayor eficacia, y, últimamente, porque no imponiéndose, como no se impone por la Orden impugnada, ninguna nueva obligación al Ayuntamiento, sino un incremento en la cuantía de la misma, nacido no de medida caprichosa y arbitraria, sino de la necesidad de compensar la disminución del valor adquisitivo de la moneda, para fortalecer la vida de los Pósitos, que de otra manera sufrirían un quebranto equivalente a su desaparición, es patente que el expresado incremento entra en la esfera de facultades que corresponde al Estado, dentro de su misión de protectorado.

El segundo de los argumentos que, como básicos de su recurso, se aducen por la parte actora, se apoya en que no estando impuesta por Ley la obligación de incrementar el Pósito de X, con el 1 por 100 de su presupuesto, la carga que ello representaría, se encuentra terminantemente prohibida por el artículo 9.º de la Ley de Régimen Local, que dispone que sólo por medio de una Ley se podrán establecer servicios que representen cargas económicas para los Municipios y las Provincias, o que determine obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración General del Estado, mas este veto que la Ley citada establece, no comprende el caso que nos ocupa, ya que los Pósitos no constituyen propiamente un servicio de la Administración General del Estado, aunque para ejercer el protectorado tenga establecido un Servicio, hoy dependiente de la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria, ni el incremento de los Pósitos, significa en este caso el establecimiento de un nuevo servicio en los Municipios, que desde muy antiguo lo tenían establecido y en funcionamiento, como ocurre con el de X, y sí tan sólo representa un

aumento en su cuantía económica, imperativamente determinado por la desvalorización monetaria.

Fundada la Orden que se impugna, en el artículo 110 del Reglamento de 14 de enero de 1955, no cabe sostener para impugnarla, como se pretende por el demandante, que dicho artículo se refiere única y exclusivamente a los Municipios de menos de 5.000 habitantes, pues clara y precisamente el expresado precepto determina el incremento de «los Pósitos anteriores a 1929, cuyo capital en efectivo, sumado al capital en deudores no incursos en apremio, no exceda de 10.000 pesetas», y es patente que con anterioridad a dicha fecha, no venían impuestos con carácter forzoso los Pósitos en pueblos de menos de 5.000 habitantes, y está reconocido por el propio recurrente ser anterior a 1929 el Pósito de X, por lo que es claro resulta éste afectado por tal precepto, como, sin duda alguna, lo estaba igualmente por la Orden de 30 de marzo de 1944, hoy derogada por el actual Reglamento, y que al regular el incremento de los Pósitos antiguos, completó el Real Decreto de 27 de diciembre de 1929.» (*Sentencia de 30 de junio de 1960, Sala 4.ª*)

## XV. RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

### 1. *Indicación errónea de que procedía el recurso de reposición: efectos.*

«Interpuso el recurrente indebidamente recurso de reposición, por completo innecesario en este caso como requisito previo para el contencioso-administrativo, inducido de modo directo a dicha desviación procesal por un acto propio de la Administración porque al notificarle ésta que se desestimaba su recurso extraordinario de revisión, confirmando así la resolución recurrida de la Dirección General de Trabajo, hizo de modo expreso y terminante la advertencia de que contra ella sólo cabía «formular recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, *previa la solicitud de reposición* en el plazo de un mes a partir de la notificación», y como el artículo 29 del Reglamento de 2 de abril de 1954 para Procedimiento Administrativo en el Ministerio de Trabajo preceptúa que en las notificaciones habrá de hacerse constar necesariamente el recurso o recursos que contra la resolución notificada pueden entablarse, plazo para efectuarlos, y Autoridad ante quien procedan, indicándose que causó estado, si contra la resolución no cupiera recurso alguno en vía gubernativa, resulta muy explicable que lógicamente la empresa notificada con la advertencia expuesta creyera que no causaba estado en vía gubernativa la Orden de 6 de marzo de 1958, desestimatoria del recurso extraordinario de revisión, e intentara, estimándolo necesario, que se repusiera la misma por el Ministerio antes de iniciar el actual proceso. Sentado lo cual, resultaría, sin duda alguna,

injusto que la parte actora quedase ahora perjudicada negándosele acceso a la vía contenciosa por un error que no fué suyo, ni cabe alegar en este caso que, según el precepto de carácter general recogido por el artículo 2.º del Código civil, la ignorancia de las Leyes no excusa de su cumplimiento porque tal principio tiene sus excepciones, siendo una de ellas las reglas concretas de procedimiento administrativo reguladoras de la forma como han de hacerse para ser válidas las notificaciones con advertencia de los recursos procedentes contra la resolución notificada, y así, en definitiva, debe tenerse en cuenta la fecha de 19 de agosto de 1958, en que se notificó la Orden ministerial desestimatoria del recurso de reposición, a fin de computar desde el día siguiente el plazo de dos meses señalado en la Ley Jurisdiccional para acudir a la vía contenciosa, y como dentro de él, en 15 de octubre del mismo año, se presentó el escrito inicial del presente proceso a fin de impugnar dicha Orden es visto que se ha de rechazar el motivo de inadmisibilidad aducido ahora por la Administración, que siempre es una, y debe admitirse el actual recurso contencioso, teniendo ya este Tribunal Supremo aceptado el mismo criterio en casos iguales mediante su sentencia de 5 de mayo de 1959.» (Sentencia de 22 de junio de 1960, Sala 4.ª)

## 2. Legitimación para recurrir actos de carácter general y actos individuales.

«La doctrina al estudiar las partes en el proceso suele distinguir cuatro conceptos, capacidad para ser parte, que es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones, y puede verse en la necesidad de defenderlos; capacidad procesal, *legitimatio ad procesum*, que viene a ser como aptitud para actuar válidamente en juicio, sinónima de la capacidad de obrar que se suple por los legítimos representantes de las personas que carezcan de esa capacidad; legitimación propiamente dicha, *legitimatio ad causam*, que implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio por virtud de la cual es una persona la que según Ley debe actuar como actor o demandado en el pleito, y postulación, o sea, necesidad de actuar por medio de procurador, representante y Letrado directo.

Nuestras Leyes Jurisdiccionales, hasta la de 27 de diciembre de 1956, no regulaban esa materia de la legitimación; pero esa Ley lo ha realizado distinguiendo entre la impugnación de los actos de carácter general, caso en que pueden reclamar las entidades representantes de esos intereses genéricos y aun los individuos que sin necesidad de requerimiento especial están obligados a cumplir dichos Reglamentos, y la impugnación de los actos individuales en la que si se pide la anulación solamente, el recurso llamado recurso objetivo por parte de la doctrina entonces pueden reclamar los que tengan interés en el asunto, y si ade-

más se pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, sólo están legitimados los que tengan un derecho subjetivo que se pretenda hacer valer.» (*Sentencia de 19 de mayo de 1960, Sala 4.ª*)

### 3. Interés para recurrir.

«Así como la impugnabilidad de los acuerdos de la Administración ante la Jurisdicción ha sufrido la esencial modificación de no precisar la lesión del derecho subjetivo exigida en el artículo 1.º de la Ley anterior de 1952, bastando en el actual Ordenamiento de 1956, según su artículo 28, el interés directo como legitimación para demandar la declaración de no ser conforme a derecho el acto cuestionado, de igual modo la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 admite en su artículo 23 como interesados en el procedimiento administrativo, no sólo a quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos, sino también a aquellos cuyos intereses legítimos personales y directos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en tanto no haya recaído acuerdo definitivo, y hasta los que sin haber iniciado el procedimiento puedan resultar directamente afectados por la decisión; si bien esta Ley es posterior al momento en que se concedió la cuestionada licencia, y al interponerse el recurso de nulidad, sin embargo, no puede desconocerse su importancia valorativa en el orden conceptual que venía elaborándose en favor del reconocimiento de personalidad al interesado en quien concurríese de afectarle personal y de modo directo la resolución, y de ahí que la Asesoría Jurídica del Ministerio, en su preceptivo informe, trate de dicha Ley.

La impugnada licencia de importación de maquinaria para fabricación de plásticos recae sobre industria similar a la ejercida por las empresas accionistas, quienes, como legítimas competidoras, presuntas de la concesionaria, ostentan un interés personal y directo para postular en el recurso de nulidad que sean guardadas las normas procesales que entienden aplicables y por ser de orden público constituyen las garantías de defensa en ese su interés de productores similares, interés que no ha de contemplarse ligado únicamente al acuerdo de concesión de la dicha licencia de importación, en cuyo supuesto no resultaría afectada por la resolución, sino que ha de considerarse tal acto administrativo en cuanto se relaciona con su antecedente el de la autorización ministerial para instalar la industria nueva donde en su caso habría de utilizarse la maquinaria importada, actos ambos vinculados por la independencia de las normas que respectivamente las reglan como exigencia del procedimiento que haya de observarse y cuyo cumplimiento afecta al invocado interés de los industriales similares que como tales se hallan legitimados para interponer el recurso de nulidad.» (*Sentencia de 4 de julio de 1960, Sala 4.ª*)

#### 4. *Falta de personalidad de las Hermandades Sindicales de Labradores para impugnar actos de la Dirección General de Agricultura.*

«Según preceptúa la Ley de 7 de octubre de 1938, sobre aprovechamiento de pastos, las Juntas locales de fomento pecuario están facultadas para concentrar y delimitar los núcleos parcelarios convenientes a los efectos de aprovechamientos temporales de pastos, quedando excluidas de las concentraciones parcelarias transitorias las fincas que por su extensión y características sean susceptibles de explotación independiente de sus aprovechamientos de pastos, y el artículo 12 de la Orden del Ministerio de Agricultura de 30 de julio de 1941 dispone que contra las resoluciones de las Juntas locales de fomento pecuario los interesados podrán recurrir en alzada ante las Juntas provinciales, y el artículo 14 expresa que contra las resoluciones de las Juntas provinciales los recursos de alzada se presentarán ante la Dirección General de Ganadería, todo lo cual, bien claramente, marca la evidente dependencia funcional con que actúan las Juntas locales de fomento pecuario respecto a la Dirección General de Ganadería y del Ministerio de Agricultura, y que dichas Juntas locales no han sufrido la menor alteración al pasar a integrarse y constituir las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, según lo dispuesto en el Decreto de 17 de julio de 1944, y Reglamento de 23 de marzo de 1945.

Es muy de tener presente que en la disposición transitoria número 26 del Reglamento de estructura y funciones de las Hermandades Sindicales de 23 de marzo de 1945, se establece que en todo lo referente a actuación de las funciones encomendadas a las Juntas locales agrícolas y de fomento pecuario, que se traspasan a las Hermandades Sindicales, quedarán éstas en la debida relación de subordinación a los organismos provinciales dependientes del Ministerio de Agricultura.

Siendo incuestionable la dependencia y subordinación de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, a la Dirección General de Ganadería, y como consecuencia obligada al Ministerio de Agricultura, es patente que tienen que acatar y respetar las órdenes y resoluciones de los Organismos superiores, sin que puedan, con éxito, interponer recurso contencioso-administrativo contra sus acuerdos, cuya prohibición estaba establecida en el artículo 7.º del Reglamento para la ejecución de la Ley de 22 de junio de 1894, vigente y de aplicación al caso que motiva el actual recurso, por las fechas en que tuvieron lugar los actos administrativos impugnados, y aunque por esta misma razón, teniendo en cuenta la naturaleza esencialmente revisora de esta Jurisdicción, no puede tener aplicación lo dispuesto en el Reglamento de pastos y rastrojeras de 8 de enero de 1954, sin embargo, si es de importancia, como medio de interpretación, lo dispuesto en dicho Reglamento en su artículo 62, que establece que las Juntas provinciales de fomento

pecuario son los organismos superiores jerárquicos de los Cabildos Sindicales en todas las cuestiones relacionadas con la legislación de pastos y rastrojeras, y en su artículo 102, preceptúa que los Cabildos Sindicales y las Juntas provinciales de fomento pecuario carecen de personalidad para entablar recursos contra las resoluciones de los superiores jerárquicos, exceptuando solamente los recursos relativos a las subastas de pastos en montes catalogados o cuando se trate de recurrir contra sanciones que individualmente les fueran impuestas a los miembros de dichos organismos.» (*Sentencia de 30 de mayo de 1960, Sala 4.ª*)

5. *Defecto en el modo de presentar la demanda. Reenvío a actuaciones realizadas.*

«Formulada por el Abogado del Estado la alegación previa de inadmisibilidad del recurso, con base en los artículos 6.º, 7.º y 8.º, apartado g), de la Ley de la Jurisdicción, por defecto formal en la redacción de la demanda consistente en dar en ella por reproducidos sin transcribir los determinados hechos y fundamentos legales que el Ayuntamiento de X consignó en el escrito de interposición de la alzada, cuya desestimación por el Ministerio de Agricultura ha originado el presente recurso contencioso-administrativo, y aunque es evidente que el mencionado reenvío a otras actuaciones produciría en el caso de ser total el defecto denunciado, según declararon las sentencias de 18 de febrero de 1915 y 21 de abril de 1958, en el proceso que se examina la demanda desarrolla en párrafos separados y numerados otros puntos fácticos y legales que, aun prescindiendo de los que se intenta aducir por simple mención implícita, reflejan con claridad los presupuestos, contenidos en fundamentos de la pretensión; circunstancia que impide dar acogida a dicho alegato previo, de acuerdo con el reiterado criterio jurisprudencial que repudia el excesivo rigor formalista en la materia manifestado, entre otros, por las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de abril de 1957 y 4 de febrero y 25 de noviembre de 1958, y 21 de enero y 15 de abril de 1959.» (*Sentencia de 9 de junio de 1960.*)

JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER.

