

# CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

**SUMARIO:** 1. Fuentes.—2. Potestades.—3. Acto administrativo.—4. Funcionarios. 5. Propiedad industrial.—6. Expropiación.—7. Contratos administrativos.—8. Concesiones.—9. Procedimiento administrativo.—10. Contencioso-administrativo.

**SUMARIO RESUMEN:** 1. FUENTES. A) *Leyes de Bases: Finalidad y eficacia* (Sentencia de 15 de octubre de 1954). B) *El principio del acto propio. Su interpretación por la condición del sujeto* (Sentencia de 28 de septiembre de 1954). C) *El principio de jerarquía de las fuentes* (Sentencia de 9 de octubre de 1954).—2. POTESTADES. *Lo discrecional y sus límites: La potestad de exigir de la Administración y el deber de cumplimiento en el administrado* (Sentencia de 9 de octubre de 1954).—3. ACTO ADMINISTRATIVO. A) *Caracteres distintivos* (Sentencia de 9 de octubre de 1954). B) *La ejecutoriedad de los actos administrativos* (Auto de 5 de octubre de 1954). C) *Acto administrativo y acto de consulta* (Sentencia de 28 de septiembre de 1954). D) *El acto administrativo y sus efectos de derecho privado* (Sentencia de 28 de septiembre de 1954).—4. FUNCIONARIOS. *Régimen disciplinario*. A) *La falta grave de abandono de destino* (Sentencia de 30 de junio de 1954). B) *La falta de desmerecimiento en el concepto público* (Sentencia de 7 de julio de 1954). C) *La falta grave de probidad* (Sentencia de 2 de octubre de 1954).—5. PROPIEDAD INDUSTRIAL. A) *Principios del régimen de concesión de marcas. La protección de los consumidores como determinante de la compatibilidad o de la exclusión entre dos o más marcas* (Sentencias de 18 y 28 de octubre de 1954). B) *Declaraciones de incompatibilidad de marcas*. a) *De Lactolactina y Vaselaxina* (Sentencia de 29 de octubre de 1954). b) *De Loresol y Nettosol* (Sentencia de 8 de julio de 1954). c) *De Fersanil, Cufersanil y Erresanil* (Sentencia de 18 de octubre de 1954). d) *De Activamina y Adetivina* (Sentencia de 21 de octubre de 1954). C) *Declaraciones de compatibilidad de marcas: De Klim y Klimoviro* (Sentencia de 28 de octubre de 1954).—6. EXPROPIACIÓN. *Determinación del precio justo y de las indemnizaciones por causa de expropiación*. a) *los requisitos de las hojas de aprecio* (Sentencia de 26 de octubre de 1954). b) *La fecha de la expropiación y las posibilidades adquisitivas del precio* (Sentencia de 19 de junio de 1954). c) *El justo precio en las expropiaciones parciales de bienes o derechos* (Sentencia de 26 de octubre de 1954). d) *La fijación de la indemnización por la ocupación de bienes expropiados de acuerdo con el procedimiento de urgencia* (Sentencia de 26 de octubre de 1954).—7. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. A) *Concepto* (Sentencia de 28 de septiembre de 1954). B) *El principio del riesgo y ventura; las teorías de la cláusula «rebus sic stantibus» y la del riesgo*

*imprevisible; la guerra y la huelga como casos de fuerza mayor* (Sentencia de 15 de octubre de 1954). C) *La audiencia del Consejo de Estado es preceptiva en todo expediente de rescisión de contratos de obras y servicios públicos* (Sentencia de 29 de septiembre de 1954).—8. CONCESIONES. A) *En zonas portuarias* (Sentencia de 9 de octubre de 1954). B) *La naturaleza administrativa del acto de concesión de explotación de una industria de propiedad municipal* (Sentencia de 29 de septiembre de 1954).—9. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. A) *Las normas que regulan la actuación de la Inspección de Trabajo son de ineludible observancia, en sus propios términos, bajo sanción de nulidad* (Sentencias de 19 y 23 de junio y 1 de julio de 1954). B) *Es inadmisibles distinguir de entre las actas que formula la Inspección de Trabajo a las Empresas por incumplimiento de deberes en materia de Seguros Sociales, actas de liquidación y actas de infracción o de sanción, para dispensar a las primeras de ciertos requisitos establecidos con carácter general* (Sentencia de 1 de julio de 1954).—10. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. A) *La naturaleza revisora de la jurisdicción y el examen de oficio de las cuestiones relativas a la validez del procedimiento* (Sentencia de 29 de septiembre de 1954). B) *La naturaleza administrativa de la concesión de explotación de una industria de propiedad municipal* (Sentencia de 29 de septiembre de 1954). C) *El carácter administrativo de las licencias, permisos o concesiones de la Administración* (Sentencia de 28 de septiembre de 1954). D) *Resoluciones que causan estado* (Sentencia de 28 de septiembre de 1954). E) *Que la resolución lesione un derecho de naturaleza administrativa. La titularidad de un derecho administrativo implica el carácter reglado de las facultades de la Administración. La discrecionalidad de la Administración en función de la ausencia de normas que limiten su libertad* (Sentencia de 16 de octubre de 1954). F) *La constatación del derecho que se alega como vulnerado ha de realizarse al enjuiciar el fondo del asunto* (Sentencia de 7 de octubre de 1954). G) *El derecho subjetivo de carácter administrativo se lesiona por actos que lo desconocen, limitan o suspenden indefinidamente* (Sentencia de 28 de septiembre de 1954). H) *Las cuestiones de dominio son de la competencia de los Tribunales ordinarios* (Sentencia de 25 de septiembre de 1954). I) *La competencia de la jurisdicción de lo contencioso y las resoluciones del Ministerio de Trabajo.* a) *El cumplimiento de disposiciones administrativas y la disposición de órganos específicos para velar por su observancia o imponerla, en su caso, acusa la naturaleza pública de las relaciones jurídicas que puedan derivarse de su ejecución* (Sentencia de 23 de junio de 1954). b) *La naturaleza administrativa de las resoluciones que declaran deberes contributivos de las Empresas a los Seguros Sociales* (Sentencia de 12 de noviembre de 1954). J) *El requisito del previo pago a la Hacienda.* a) *La entrega de la cantidad correspondiente a la exacción liquidada en forma de que pueda disponer de la misma la Entidad pública a cuyo favor se establece, satisface la exigencia del artículo 6.º de la Ley* (Sentencias de 19 de junio y 12 de noviembre de 1954). b) *En la interpretación del artículo 6.º de la Ley de la Jurisdicción ha de cuidarse de no otorgar un alcance exageradamente excesivo, dado el carácter tan específico del precepto, cuyo texto sólo alude a asuntos de contribuciones y demás rentas públicas* (Sentencia de 1 de julio de 1954). c) *En los casos de realizarse una sola liquidación por varios conceptos, la justificación del previo pago o ingreso basta que se acredite documentalente en uno de los recursos que se interpongan contra la misma* (Sentencia de 1 de julio de 1954). K) *El recurso contencioso y la suspensión de los actos administrativos.* a) *El principio general* (Auto de 5 de octubre de 1954). b) *La suspensión subordinada a que la ejecución pueda originar perjuicio grave, de reparación imposible o difícil. Las construcciones ordinarias carecen de características idóneas para fundamentar la sus-*

*penalización de acuerdos que les afecten. Los perjuicios de carácter económico-industrial que puedan derivarse de un acto administrativo no constituyen motivo para acordar la suspensión del mismo. El recurrente que solicite la suspensión de la resolución recurrida ha de constituir la oportuna fianza, salvo excepción legal (Auto de 5 de octubre de 1954). L) Excepciones. a) De defecto legal en el modo de proponer la demanda (Sentencia de 7 de octubre de 1954). b) De prescripción de acción: Inadmisibilidad de incidente para impugnar la admisión a trámite de recursos interpuestos una vez transcurrido el plazo prescrito por la Ley (Sentencia de 29 de septiembre de 1954). c) La excepción de cosa juzgada: Requisitos (Sentencia de 7 de octubre de 1954). M) Caducidad del recurso: La culpabilidad de la parte actora en la paralización del procedimiento (Sentencia de 7 de octubre de 1954).*

## I.—FUENTES.

### A) *Leyes de Bases: Finalidad y eficacia.*

Las Leyes de Bases, según esta misma denominación genérica lo indica, tienen por objeto propio fijar los fundamentos, principios o puntos de orientación a que deberá ajustarse luego el texto articulado de un posterior ordenamiento jurídico que es el que ha de constituir la norma obligatoria y coercitiva de aplicación concreta (*Sentencia* de 15 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

### B) *El principio del acto propio. Su interpretación por la condición del sujeto.*

El principio general de Derecho según el cual a nadie le es lícito ir o volverse contra sus propios actos, no tiene, tratándose de la Administración, el mismo rigor y alcance que respecto de los particulares, y ello no obsta, según una reiteradísima doctrina jurisprudencial —reflejada, entre otras muchas, en las Sentencias de 15 de febrero de 1950, 15 de marzo, 16 de abril y 30 de octubre de 1951—, a la irrevocabilidad de los actos administrativos cuando crean, declaran o reconocen derechos a favor de terceros (*Sentencia* de 28 de septiembre de 1954, Sala 4.ª).

### C) *El principio de jerarquía de las fuentes.*

La *Sentencia* de 9 de octubre de 1954 (Sala 4.ª) reitera la subordinación de las disposiciones que determinan la competencia municipal a las de carácter general, lo que impide la existencia de una oposición entre las disposiciones legales que otorgan ciertas atribuciones a una autoridad

ministerial o a sus órganos delegados, respecto de concesiones de establecimientos industriales en la zona de dominio nacional y uso público de un puerto de interés general, con las que, de un modo genérico, aluden a las funciones de los Ayuntamientos en sus respectivos términos municipales y en relación con las industrias que funcionen en los mismos.

## 2.—POTESTADES.

*Lo discrecional y sus límites: La potestad de exigir de la Administración y el deber de cumplimiento en el administrado.*

La calificación de discrecional de una orden administrativa por el hecho de que la Autoridad no estaba obligada a adoptarla por disposición alguna legal o reglamentaria, implica una errónea interpretación de los conceptos de facultad reglada y discrecional, que llevaría a confundir la discrecionalidad con la arbitrariedad y al absurdo de no poder recurrir contra resoluciones en las que ilegalmente una autoridad administrativa mandase a un particular que llevase a cabo prestaciones, actuaciones o servicios, por el sofista razonamiento de que no existiendo precepto alguno que obligase a hacerlo así a quien las dictaba, se estimasen como discrecionales las referidas resoluciones, cuando, por el contrario, es evidente que los actos de ejercicio de la potestad de mando siempre deberán sujetarse a la norma de no poderse ordenar por la Administración aquello que ésta no puede exigir y que el particular no tiene deber jurídico de cumplir, límite en relación con el cual la actividad administrativa habrá de considerarse siempre reglada (Sentencia de 9 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

## 3.—ACTO ADMINISTRATIVO.

### A) Caracteres distintivos.

Los actos administrativos de requerimiento, debidamente registrados, en los que se invocan disposiciones legales, se señalan plazos para regularizar lo que se reclama y se conmina con sanciones para el supuesto de incumplimiento por el obligado, aparecen con todas las características formales y sustanciales de orden administrativa, susceptible de impugnación en vía contenciosa, sin que en contra sea suficiente la alegación de que el acto constituye y tiene el carácter de una cortés invitación, puramente discrecional y por ende no recurrible (Sentencia de 9 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

B) *La ejecutoriedad de los actos administrativos.*

Los actos o resoluciones de la Administración, aun susceptibles de recurso, son de suyo ejecutivos por regla general, y si bien los Tribunales pueden acordar la suspensión de los mismos, es siempre con carácter excepcional y en virtud de circunstancias extraordinarias previstas en la Ley (*Auto* de 5 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

C) *Acto administrativo y acto de consulta.*

El acto de un Servicio técnico, como indica la misma denominación oficial del órgano que lo produce, es en realidad un mero informe o asesoramiento que expone razones técnicas que la Administración activa y decisora acepta o rechaza, careciendo de importancia el que en la decisión del órgano administrativo activo se emplee la palabra «ratificación», la cual —como la fórmula tan usual de un simple «Conforme», con fecha y firma— no borra la distinción entre el acto de advertencia, asesoramiento o informe previo de un órgano consultivo, acto no recurrible, y la decisión que cierra definitivamente la vía administrativa, único acto contra el que es dable la reclamación contenciosa (*Sentencia* de 28 de septiembre de 1954, Sala 4.ª).

D) *El acto administrativo y sus efectos de derecho privado.*

Los actos de la Administración por los que se otorga una licencia, una concesión o un permiso gubernativo son resoluciones administrativas propias, aunque se refieran o afecten al ejercicio de derechos privados o civiles de los particulares (*Sentencia* de 28 de septiembre de 1954, Sala 4.ª).

4.—FUNCIONARIOS.

*Régimen disciplinario.*

A) *La falta grave de abandono de destino.*

La calificación de determinadas infracciones como constitutivas de la falta grave de abandono inmotivado de destino, exige que el funcionario incumpla totalmente sus deberes, con propósito de desentenderse de los mismos o de apartarse del cargo, según ha declarado este Tribunal en las Sentencias de 30 de abril de 1941, 21 de noviembre de 1942, 11 de marzo de 1944 y 29 de enero de 1943 (*Sentencia* de 30 de junio de 1954, Sala 4.ª).

B) *La falta de desmerecimiento en el concepto público.*

Las faltas de compañerismo, de subordinación jerárquica debida, de actitudes jactanciosas respecto de sus superiores, de promesas de denuncias cuya formalización rechaza y de otras suscritas contra sus Jefes, sin causa y por mala fe, hacen desmerecer al funcionario en el concepto público y, por consiguiente, puede sancionarse al mismo con la separación del servicio (*Sentencia* de 7 de julio de 1954, Sala 4.ª).

C) *La falta de probidad.*

El solicitar de los particulares interesados en expedientes administrativos la entrega de ciertas cantidades de dinero para facilitar y obtener resoluciones favorables de los servicios competentes; la recaudación de recargos contributivos sin reflejo en Intervención y Depositaria; la falta de justificación de las inversiones de los fondos que recaudaba y tenía a su cargo; la imposición de gravámenes no autorizados y cobro de multas por resistencias; la retención de cantidades entregadas por recaudadores de arbitrios; irregularidades en los libros de actas y en el despacho de los asuntos, constituyen infracciones del deber de probidad (*Sentencia* de 2 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

5.—PROPIEDAD INDUSTRIAL.

A) *Principios del régimen de concesión de marcas. La protección de los consumidores como determinante de la compatibilidad o de la exclusión entre dos o más marcas.*

Que, según tiene declarado este Tribunal Supremo, el amparo que presta la Ley de Propiedad Industrial para proteger a la industria y al comercio contra la competencia desleal en materia de marcas, se basa en el principio de evitar parecidos y semejanzas que puedan inducir a error a los consumidores haciéndoles aceptar productos distintos de aquellos que por su crédito en el mercado sean los que pretendan adquirir, y este principio es el que ha inspirado las normas que establece la mencionada Ley para la concesión de marcas, evitando siempre la similitud o parecido gráfico o fonético con otras registradas, siendo el propósito señalar los productos en forma que el público no pueda confundirlos con otros de la misma especie, no bastando pequeñas diferencias difi-

ciles de advertir ni la igualdad más o menos relativa la que prohíba la Ley, sino la mera semejanza o parecido, estableciendo dicha Ley, en su artículo 124, reglas que han de tenerse presentes para que la concesión de marcas no perjudique a las ya registradas (*Sentencia* de 18 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

Es principio fundamental del Estatuto de la Propiedad Industrial el de evitar que las marcas en oposición puedan ocasionar equivocaciones en el comercio de los productos protegidos (*Sentencia* de 28 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

B) *Declaraciones de incompatibilidad de marcas.*

a) *De BACTOLACTINA y VASELAXINA.*

Ha de declararse la incompatibilidad entre las marcas BACTOLACTINA y VASELAXINA, al no hacerse realmente en el lenguaje ordinario distinción de sonidos al pronunciar la *B* y la *V*, lo cual destaca el innegable parecido fonético entre las sílabas *BAC* y *VA*, además de que la letra *X*, según se reconoce en el Diccionario de la Real Academia, se emplea con el valor de *K* seguida de *S*, de manera que las tres sílabas *LA-XI-NA* de la marca impugnada se pronuncian como si estuvieran escritas *LAK-SI-NA*, con gran similitud, de consiguiente, respecto de las también tres sílabas *LAC-TI-NA*, pertenecientes a su vez a la palabra comprendida en la marca de origen de la demanda, y así, de las cinco sílabas que igualmente tienen ambos vocablos, sólo una, la segunda, resulta por completo distinta, pues es *TO* en una y *SE* en la otra, percibiéndose también idéntica acentuación por ser tónica la penúltima sílaba en las dos palabras (*Sentencia* de 29 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

b) *De LORESOL y NETTOSOL.*

La semejanza fonética de los vocablos LORESOL y NETTOSOL, similares en cuanto a sus sílabas y letras, utilizados para distinguir sustancias análogas, determina la declaración de incompatibilidad, de acuerdo con el espíritu protector que inspira el Estatuto de la Propiedad Industrial y la jurisprudencia del Tribunal Supremo (*Sentencia* de 3 de julio de 1954, Sala 4.ª).

c) *De FRESANIL, CUFERSANIL y ERRESANIL.*

Las palabras FRESANIL, CUFERSANIL y ERRESANIL no puede negarse que fonéticamente dan lugar a dudas y vacilaciones cuando se apli-

can a distinguir con estas denominaciones productos de la misma clase para la venta al público, pues la impresión que produce su estructura y sonido, desde luego, puede ocasionar error, mucho más tratándose de productos farmacéuticos despachados sin receta, y por el hecho de ocasionar confusión en el mercado, las referidas designaciones son motivo suficiente para que, estando concedidos los registros de las marcas con las denominaciones de CUFERSANIL y ERRESANIL, no pueda otorgarse para la venta de idénticos productos otra marca con el nombre de FRESANIL, como ha hecho el Registro de la Propiedad Industrial (*Sentencia* de 18 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

d) *De ACTIVAMINA y ADETIVINA.*

La idéntica terminación *INA*, escogida para las palabras distintivas de las marcas en discusión, y en la cual recae precisamente el acento tónico, bastaría por sí sola para reconocer entre *ACTIVAMINA* y *ADETIVINA* una similitud fonética determinante de nulidad del registro de marca, pues *INA* es final tan frecuente en la nomenclatura de productos químico-farmacéuticos, que ha venido a ser común para muchos de los mismos, pero tal identidad de terminación obliga a extremar el cuidadoso análisis comparativo entre los restantes sonidos originados por las sílabas anteriores a ella en una y otra de dichas palabras, a fin de resolver si su pronunciación total puede o no inducir a error o confusión en el mercado, que es lo previsto por el número 1.º del artículo 124 del Estatuto como causa determinante de inadmisión de una marca en el Registro, y como entre las dos primeras sílabas *ACTIV* de una de las marcas, y las tres, también primeras, *ADETIV*, de la otra, existe un parecido fonético innegable, y ello, unido al idéntico de la terminación de ambos vocablos, acentuada del mismo modo, obliga a reconocer que en el presente caso resulta ciertamente aplicable el principio de incompatibilidad, sin que se enerve esta similitud, peligrosa como origen de posibles confusiones, el que en una de tales marcas aparezcan ligadas dichas sílabas primeras con el final acentuado *INA* mediante las letras *AM*, pues lo que impide el acceso de una marca al Registro de la Propiedad Industrial no es su igualdad con otra, sino tan sólo la semejanza gráfica o fonética entre ambas siempre que pueda ella producir errores en el mercado (*Sentencia* de 21 de octubre, Sala 4.ª).

c) *Declaraciones de compatibilidad de marcas: De KLIM y CLIMOVIRO.*

Las marcas *KLIM* y *CLIMOVIRO* se distinguen tanto por una innegable diferencia gráfica como de orden fonético, pues la primera es mono-



silábica y apoya su pronunciación en la vocal única de la palabra utilizada, mientras la segunda se compone de cuatro sílabas y el acento prosódico de la misma en la última sílaba, con lo cual se manifiesta diferente la sílaba tónica de uno y otro vocablo, de modo que al expresarse éstos en forma oral resultan tan sumamente distintos que no es verosímil la posibilidad de confusión entre ellos, sin que la circunstancia de ser fonéticamente iguales la palabra KLIM y la primera sílaba de la marca CLIMOVIRO, no puede constituir obstáculo para la viabilidad y concurrencia de ambas desde el momento que existen los elementos diferenciales consecutivos a las tres sílabas restantes, ni al caso es aplicable la regla del artículo 124 del Estatuto, pues en modo alguno puede admitirse que la inscripción de marcas mediante palabras de una sola sílaba puede tener eficacia para impedir el registro de otras denominaciones que tengan incluida una sílaba en el conjunto de las que forman su contenido (*Sentencia* de 28 de octubre de 1954, Sala 4.\*).

#### 6.—EXPROPIACIÓN (1).

*Determinación del precio justo y de las indemnizaciones por causa de expropiación.*

##### a) *Los requisitos de las hojas de aprecio.*

Las hojas de aprecio en los expedientes de expropiación han de atender al número, medida, calidad y demás circunstancias del objeto expropiado, individualizándose las valoraciones en vez de hacerlas de forma global o conjunta de dos o más cosas u objetos (*Sentencia* de 26 de octubre de 1954, Sala 3.\*).

##### b) *La fecha de la expropiación y las posibilidades adquisitivas del precio.*

Ha de conceptuarse precio justo y normal el que tiene en cuenta el momento de la realización del negocio y que permite adquirir otra propiedad de condiciones análogas a la expropiada (*Sentencia* de 19 de junio de 1954, Sala 4.\*).

---

(1) La importante Ley de 16 de diciembre de 1954 («B. O.» del 17) establece un nuevo régimen de expropiación forzosa con modificaciones fundamentales del sistema clásico. Ello no obstante, sobre muy diversas cuestiones permanece vigente el valor de la doctrina jurisprudencial, que aconseja su referencia en esta sección.

c) *El justo precio en las expropiaciones parciales de bienes o derechos.*

En las expropiaciones parciales de bienes o derechos de un mismo titular se debe atender en la valoración tanto a los daños que se originan como a las mejoras que la parte no afectada ha de obtener o compensar (*Sentencia* de 26 de octubre de 1954, Sala 4.\*).

d) *La fijación de la indemnización por la ocupación de bienes expropiados de acuerdo con el procedimiento de urgencia.*

La indemnización específica por los daños y gastos derivados de ocupación de bienes expropiados por el procedimiento de urgencia ha de fijarse en consideración a los factores y circunstancias que concurren, tales como el emplazamiento y lugar de las actividades comerciales afectadas, utilidad profesional de las mismas por su situación, facilidades que ofrecía para el tráfico mercantil, traslado de local e instalaciones, etcétera (*Sentencia* de 26 de octubre de 1954, Sala 3.\*), en modo alguno por criterios aleatorios, de eventualidad y subjetiva apreciación del particular afectado, aunque pretenda su justificación con documentos públicos.

## 7.—CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

### A) *Concepto,*

Es contrato administrativo, según la doctrina de la *Sentencia* de 6 de febrero de 1948, toda convención jurídica formal mediante la que una persona individual o colectiva se obliga con la Administración al cumplimiento de una prestación de dar, hacer alguna cosa o realizar un servicio (*Sentencia* de 28 de septiembre de 1954, Sala 3.\*).

B) *El principio del riesgo y ventura; las teorías de la cláusula «rebus sic stantibus» y la del riesgo imprevisible; la guerra y la huelga como casos de fuerza mayor.*

La *Sentencia* de 15 de octubre de 1954 (Sala 3.\*) razona en sus considerandos sobre la aplicación al orden jurídico-administrativo de los principios y teorías referidas, en los siguientes términos:

a) Que atendidos los razonamientos en que se basa la resolución recurrida y los fundamentos que se aducen en la demanda en apoyo de la

pretendida resolución de la contrata, es cierto que en el debate juegan las siguientes teorías o principios: 1.º El riesgo y ventura que se supone característico de la contratación administrativa, según el cual, en virtud de la inmutabilidad del contenido obligacional del vínculo «contractus lex», el contratista se compromete a ejecutar y entregar una obra o a prestar un servicio, con estricta sujeción a lo estipulado, quedando a su cargo la mayor onerosidad que pueda resultarle en el desarrollo de su actividad para realizarlo; 2.º La antigua cláusula «rebus sic stantibus», a cuyo amparo se vino a establecer en el campo de la doctrina que los contratos y las estipulaciones en ellas contraídos sólo deben ser cumplidos en tanto en cuanto las condiciones económicas y de otra índole que existían y se tuvieron en cuenta en la época en que se formalizaron no se hayan alterado manifiestamente por causas ajenas a la voluntad de ambas partes y en perjuicio evidente de una de ellas; 3.º El riesgo imprevisible o, lo que es lo mismo, las eventualidades extraordinarias que con posterioridad a la celebración de un contrato crean una situación de hecho que, sin imposibilitar el cumplimiento del mismo, lo hacen para uno de los contratantes mucho más gravoso de cuanto pudo racionalmente preverse al tiempo de su celebración: teoría que en lo esencial, como se ve, no difiere de la anterior, y, por último, ha de tenerse en cuenta que el concepto de fuerza mayor encuentra expresión en el artículo 1.103 del Código civil, a cuyo tenor, fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declara la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse o que, previstos, fueran inevitables.

b) Que la jurisprudencia civil ya ha señalado la conveniencia y no ha excluido la posibilidad de construir en el ámbito del derecho vigente la cláusula «rebus sic stantibus» como medio de restablecer equitativamente el equilibrio de las prestaciones si imperiosamente la demandasen circunstancias muy calificadas, sin desmerecer en otro aspecto que, lo mismo en el Código civil que en la legislación de emergencia nacida por imposición de situaciones creadas por la guerra y la revolución, hay atisbos y aun aisladas aplicaciones, pero sin dejar de subrayar la conveniencia de proceder con cautela y prudencia en esta materia, ya que una excesiva y generalizada aplicación de la doctrina podría afectar sin sobrada razón la estabilidad de las convenciones tal como inicialmente se establecieron por voluntad de las partes, como se declara en las Sentencias de 12 de diciembre de 1940, 17 de mayo de 1941 y 5 de junio de 1945.

c) Que esta jurisdicción contenciosa tiene declarado a su vez (*Sentencia* de 9 de febrero de 1921) que si bien es principio general que los contratos administrativos de obras y servicios públicos deben entenderse celebrados a riesgo y ventura, a partir de la *Sentencia* de 7 de marzo de 1878 y, más aún, después de puesto en vigor el artículo 1.105 del Código civil, es doctrina aceptada por la jurisprudencia de este Supremo Tri-

bunal que la responsabilidad en que pueden incurrir los contratantes morosos no es exigible en los casos fortuitos o en que media fuerza mayor y, por tanto, demostrado que el incumplimiento por parte de la compañía a lo convenido en el contrato objeto del recurso obedeció a circunstancias de la guerra europea, es visto que no debe responder de las consecuencias de un hecho extraordinario que no estaba al alcance de la humana previsión; con el mismo criterio se admitió (*Sentencia* de 31 de marzo de 1909) que la huelga inevitable (otro motivo más de fuerza mayor que no figura entre los taxativamente numerados en el artículo 42 del Pliego de condiciones generales de 13 de marzo de 1903) liberaba a la Sociedad recurrente de responsabilidad por deficiencias en el Servicio a su cargo.

C) *La audiencia del Consejo de Estado es preceptiva en todo expediente de rescisión de contratos de obras y servicios públicos*

La disposición de la Ley orgánica del Consejo de Estado, que ha venido inscribiéndose con inflexible dicción desde la Ley de 5 de abril de 1904, donde fué articulada con el número 27, determinó el proceso interpretativo de su alcance y extensión al publicarse la Ley de Administración y Contabilidad de 1.º de julio de 1911, porque su artículo 59 parece condicionar la audiencia del Consejo de Estado a los casos de rescisión, por causas imprevistas, de aquellos contratos respecto de cuyo proyecto hubiese informado dicho organismo; mas, aparte de que la duda fué ya resuelta por *Sentencia* de esta Sala de 21 de mayo de 1918, en sentido prevaleciente de la Ley orgánica, no hay tampoco posibilidad de debatir sobre análoga fricción en el caso de este pleito, pues el contrato administrativo origen de la rescisión pretendida por la parte actora se celebró estando en suspenso el Capítulo V de la Ley de 1911, del que forma parte el artículo 59 citado, suspensión acordada por el Decreto-ley de 22 de octubre de 1936, y es por ello que el contenido del número 5.º del artículo 17 de la Ley de 25 de noviembre de 1944 ha de cumplirse íntegramente y sin posible excepción (*Sentencia* de 29 de septiembre de 1954, Sala 3.ª).

## 8.—CONCESIONES.

A) *En zonas portuarias.*

Las concesiones de establecimientos industriales en las zonas de puertos de dominio nacional y uso público son de competencia del Ministerio de Obras Públicas, al que están atribuidas igualmente las funciones de inspección y vigilancia de los mismos, sustraídos, por tanto, y en virtud

del principio de jerarquía de las disposiciones legales, a las funciones de policía que de un modo genérico reconocen las disposiciones a los Ayuntamientos respecto de las industrias o establecimientos de sus propios términos municipales (*Sentencia* de 9 de octubre de 1954, sala 4.ª).

B) *La naturaleza administrativa del acto de concesión de explotación de una industria de propiedad municipal.*

El acto por el cual se concede a un particular, bajo determinadas condiciones, la explotación industrial de un molino de harinas de propiedad municipal atribuye naturaleza administrativa a las cuestiones que se susciten en la alegación y cumplimiento de los derechos y deberes de las respectivas partes interesadas (*Sentencia* de 29 de septiembre de 1954, Sala 4.ª).

#### 9.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

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

Las formalidades que reglan la actuación de la Inspección de Trabajo, como para las declaraciones que formulen sobre responsabilidad de las Empresas, deben ser observadas en cada caso, por tratarse de normas que pueden ser consideradas como procesales, que afectan al orden público y que, de omitirse, originan la nulidad de las actuaciones respectivas (*Sentencias* de 19 y 23 de junio y 1.º de julio de 1954, Sala 4.ª).

B) *Es inadmisibile distinguir de entre las actas que formula la Inspección de Trabajo a las Empresas, por incumplimiento de deberes en materia de Seguros Sociales, actas de liquidación y actas de infracción o de sanción, para dispensar a las primeras de ciertos requisitos establecidos con carácter general.*

La distinción, señala la *Sentencia* de 1.º de julio de 1954, es inaceptable por cuanto unas y otras actas son consecuencia de faltas cometidas y, por tanto, los extremos indispensables para juzgar sobre su procedencia y acierto deben ser comunes a ambos tipos. (La misma doctrina, en las *Sentencias* de 23 y 28 de junio de 1954.)

#### 10.—CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

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

Por la naturaleza esencialmente revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa, incumbe a su potestad decidir de oficio las cuestiones

que afectan a la validez del procedimiento por su relación evidente con el interés público, *principio fundado en la garantía que las normas adjetivas ofrecen tanto al derecho de la Administración como de los particulares*, por lo que la Sala ha de resolver previamente si la sustanciación del expediente gubernativo está afectado de algún vicio que impida dilucidar la cuestión planteada en la demanda (*Sentencia* de 29 de septiembre de 1954, Sala 3.ª).

B) *La naturaleza administrativa de la concesión de explotación de una industria de propiedad municipal.*

«... que en definitiva recurre contra la supuesta vulneración de un derecho de carácter inequívocamente administrativo como lo es siempre el que sólo de una concesión administrativa se dice derivado, y por todo ello se infiere que la excepción de incompetencia de jurisdicción alegada por el Ministerio Fiscal y la parte coadyuvante, fundadas en la índole civil de la cuestión litigiosa, no puede prosperar, pues resulta inaplicable al caso el número segundo del artículo 4.º de la Ley jurisdiccional de 22 de junio de 1894 (*Sentencia* de 29 de septiembre de 1954, Sala 4.ª, sobre la naturaleza de una concesión de explotación industrial de un molino de propiedad municipal).

C) *El carácter administrativo de las licencias, permisos o concesiones de la Administración.*

Los actos que expresan un permiso, una licencia, concesión u otra figura administrativa tienen esta naturaleza, sin que por referirse o afectar al ejercicio de derechos civiles puedan tener ésta y sustraerse a la jurisdicción contenciosa (*Sentencia* de 28 de septiembre de 1954, Sala 4.ª).

D) *Resoluciones que causan estado.*

La resolución que cierra definitivamente la vía administrativa es la única contra la cual es dable el recurso contencioso; en modo alguno procede su interposición contra actos de advertencia, asesoramiento o informe previo de un órgano consultivo, aunque el que se adopte por la Administración activa se limite formalmente a la ratificación o conformidad de lo propuesto o formulado en el acto de consulta (*Sentencia* de 28 de septiembre de 1954, Sala 4.ª).

E) *Que la resolución lesione un derecho de naturaleza administrativa. La titularidad de un derecho administrativo implica el carácter re-*

*glado de las facultades de la Administración. La discrecionalidad de la Administración en función de la ausencia de normas que limiten su libertad.*

«... que el derecho de petición no supone que la que se produzca ha de ser atendida, y si puede formular petición en vía gubernativa todo el que tenga interés, en la contenciosa no es el interés, sino el derecho, el título que debe invocarse, salvo tratándose de un recurso de anulación, de lo cual se sigue que cuando no hay Ley, ni Reglamento ni otro precepto administrativo que, al reconocer ese derecho, limita o coarta la libertad de la Administración para ejecutar un acto, otorgar o negar una petición, o conceder o rehusar una gracia, sus determinaciones son puramente discrecionales, no sujetas, por tanto, a examen, modificación o revocación en vía contenciosa, porque a la Administración corresponde exclusivamente apreciar las razones de orden público que las hayan aconsejado (*Sentencia* de 16 de octubre de 1954, Sala 4.ª).

*F) La constatación del derecho que se alega como vulnerado ha de realizarse al enjuiciar el fondo del asunto.*

La excepción que en primer lugar alega el Ministerio Fiscal es la de incompetencia de jurisdicción, que funda en no citarse por la parte recurrente en su demanda al cumplir las exigencias legales que la impone el artículo 40 de la Ley de lo contencioso, el derecho administrativo preestablecido a su favor que se le vulnera por la Orden recurrida, y esta excepción así planteada envuelve en sí dos aspectos o facetas de estudio y consideración. *Primera*, si es indispensable que la cita del derecho vulnerado se haga precisamente al llenarse las indicadas exigencias legales, o si basta se efectúe la cita en cualquiera de los fundamentos de derecho de la demanda, criterio en el que, con gran sentido de benignidad, se viene pronunciando la reciente jurisprudencia de esta Sala (*Sentencias* de 11 de enero de 1949 y 28 de septiembre de 1952); la *segunda* faceta hace referencia al motivo intrínseco de la excepción alegada, o sea a si existe derecho administrativo preestablecido vulnerado por la Orden recurrida, y como esto es *sustancialmente* lo que constituye el fondo del asunto, procede desestimar la excepción fundada en no reunir la resolución recurrida al requisito 3.º del artículo 1.º de la Ley de la jurisdicción (*Sentencia* de 7 de octubre de 1954, Sala 3.ª).

*G) El derecho subjetivo de carácter administrativo se lesiona por actos que lo desconocen, limitan o suspenden indefinidamente.*

La lesión de un derecho subjetivo se produce no sólo por la negación radical y absoluta de su existencia, sino por actos que limiten o coarten

su ejercicio; como sucede igualmente cuando se acuerda la suspensión del derecho con carácter indefinido (*Sentencia* de 28 de septiembre de 1954, Sala 4.ª).

H) *Las cuestiones de dominio son de la competencia de los Tribunales ordinarios.*

*El conocimiento de las cuestiones sobre si determinada cosa es de dominio privado o bien de dominio público, corresponde a los Tribunales ordinarios.*

Las cuestiones suscitadas sobre la titularidad de un derecho real (un camino), si a la Administración o a un particular, exceden de la órbita de competencia de la jurisdicción de lo contencioso, correspondiendo la resolución de las mismas a los Tribunales ordinarios, de acuerdo con el artículo 267 de la Ley orgánica del Poder judicial y 51 de la de Enjuiciamiento civil, como con jurisprudencia reiterada de la Sala en sus *Sentencias* de 1.º de abril de 1932 y 5 de marzo de 1940 y en los Decretos de competencia de 30 de diciembre de 1876, 22 de marzo de 1899, 30 de julio de 1904 y 3 de octubre de 1923 (*Sentencia* de 25 de septiembre de 1954, Sala 4.ª).

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

a) *El cumplimiento de disposiciones administrativas y la disposición de órganos específicos para velar por su observancia o imponerla, en su caso, acusa la naturaleza pública de las relaciones jurídicas que puedan derivarse de su ejecución.*

El Ministerio Fiscal excepciona la incompetencia de jurisdicción al amparo del número 1.º del artículo 46 de la Ley de 22 de junio de 1894, y alega para ello que la resolución impugnada no se refiere a materia administrativa, sino laboral, pero un detenido análisis de la misma evidencia que en este caso, lejos de resolverse una contienda surgida entre las Empresa demandante y sus productores sobre cumplimiento de relaciones jurídicas establecidas entre ellos mediante el contrato de trabajo, se trata en realidad de si hubo o no inobservancia por parte de la Empresa de preceptos directamente obligatorios para ello como impuestos por la Administración, la cual es quien, por medio de sus funcionarios Inspectores y Delegados provinciales de Trabajo, exige a las Empresas el cumplimiento de tales disposiciones de inequívoco carácter administrativo, siquiera estén dictadas en interés y beneficio de los trabajadores,



por lo cual la cuestión suscitada en este pleito no compete a la jurisdicción laboral y, consiguientemente, es inaplicable el número segundo del artículo 4.º de la Ley de 1894, y así lo tiene declarado este Tribunal Supremo en numerosos casos análogos por sus Sentencias de 8 de junio de 1951, 30 de septiembre de 1952 y 14 de febrero de 1953 (*Sentencia* de 23 de junio de 1954, Sala 4.ª; la misma doctrina, en las de 19 de junio y 5 de julio de 1954).

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

De conformidad con doctrina reiterada de la jurisprudencia, por ejemplo, en *Sentencias* de 31 de enero, 17 de marzo, 20 de abril y 23 de junio de 1953 y 28 de enero de 1944, las decisiones del Ministerio de Trabajo que zanján o resuelven cuestiones surgidas en las relaciones laborales entre productores y sus empresas, y aquellas en que el Ministerio emite órdenes administrativas declarando la sumisión de las empresas a obligaciones de tipo contributivo, aunque tengan conexión con las relaciones laborales, resoluciones estas últimas que, como la que es objeto de este pleito, reúnen las características que fija la legislación reguladora de esta jurisdicción contencioso-administrativa y entran en la zona de su competencia (*Sentencia* de 12 de noviembre de 1954, Sala 4.ª, la misma doctrina en las de 19 de junio y 5 de julio del corriente año).

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

a) *La entrega de la cantidad correspondiente a la exacción liquidada en forma de que pueda disponer de la misma la Entidad pública a cuyo favor se establece, satisface la exigencia del artículo 6.º de la Ley.*

Es doctrina jurisprudencial que la interpretación del artículo 6.º de la Ley no debe olvidar la doble finalidad a que el citado precepto apunta: la de evitar que con la iniciación de una reclamación se interrumpa la marcha normal de cobranza de contribuciones, ventas y créditos estatales, y asegurar, al mismo tiempo, la exacción, para el caso de que la procedencia de la misma se confirme, finalidad ésta que queda lograda con la modalidad de pago consistente en la entrega de una cantidad en forma que de ella pueda disponer el órgano estatal que ordena la ejecución de la exacción administrativa, justificándose así, al constar en el expediente, el cumplimiento del precepto citado y el 260, párrafo 2.º, del Reglamento (*Sentencias* de 19 de junio y 12 de noviembre de 1954, Sala 4.ª).

b) *En la interpretación del artículo 6.º de la Ley de la Jurisdicción ha de cuidarse de no otorgar un alcance exageradamente excesivo, dade el carácter específico del precepto, cuyo texto sólo alude a asuntos de contribuciones y demás rentas públicas (Sentencia de 1.º de julio de 1954, Sala 4.ª).*

La Sentencia resuelve el recurso contra resolución del Ministerio de Trabajo declaratoria de determinadas obligaciones económicas de una Empresa por el concepto de cuotas de Seguros Sociales. Al desestimar la excepción alegada por el Ministerio Fiscal, el Tribunal, aparte de insistir en que la interpretación del artículo 6.º de la Ley ha de ser restrictiva por el carácter y finalidad del precepto y de que las pretensiones de los recurrentes no deben enervarse por simples defectos formales, parece poner en duda la naturaleza de las cuotas de Seguros Sociales como comprendidas en las categorías clásicas de exacciones públicas, lo cual podría originar ciertas consecuencias, sin perjuicio de las garantías de liquidación y recaudación de las mismas por el carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas en materia propia de la competencia de la Administración.

c) *En los casos de realizarse una sola liquidación por varios conceptos, la justificación del previo pago o ingreso basta que se acredite documentalente en uno de los recursos que se interpongan contra la misma (Sentencia de 1.º de julio de 1954, Sala 4.ª)*

K) *El recurso contencioso y la suspensión de los actos administrativos.*

a) *El principio general.*

Las resoluciones administrativas, aun recurridas en vía contenciosa, son de suyo ejecutivas por regla general, y si bien pueden legalmente los Tribunales de esta jurisdicción acordar que se suspendan, ello es siempre por excepción y en virtud de circunstancias extraordinarias previstas en la misma Ley, cuya concurrencia incumbe demostrar a la parte que solicita la suspensión (*Auto de 5 de octubre de 1954, Sala 4.ª*).

b) *La suspensión subordinada a que la ejecución pueda originar perjuicio grave, de reparación imposible o difícil.—Las construcciones ordinarias carecen de características idóneas para fundamentar la suspensión de acuerdos que les afecten. Los perjuicios de carácter económico-industrial que puedan derivarse de un acto administrativo no constituyen motivo para acordar la suspensión del mismo. El recurrente que solicite la*

*suspensión de la resolución recurrida ha de constituir la oportuna fianza, salvo excepción legal.*

A tenor del artículo 232 de la Ley de 31 de octubre de 1935, sólo tendrá lugar la suspensión de acuerdos municipales cuando ello sea necesario para evitar grave perjuicio de reparación imposible o difícil, y ello sentado, la parte actora, al pedir en un otrosí de su demanda la suspensión del acuerdo recurrido, adujo, sin demostrarlo, que los perjuicios derivados del cumplimiento del mismo serán de reparación imposible porque, aun tratándose de la orden de un derribo parcial, destruiría la obra como unidad constructiva, pero aunque fuera esto cierto y no cupiese rectificar la construcción, retirándole solamente de la porción de terreno que, según el Ayuntamiento, pertenece a éste, nunca resultaría imposible, ni aun difícil para el Municipio, reparar el daño ocasionado a la parte actora por el derribo, sea parcial o total, pues si obtuviera Sentencia a su favor el demandante, podrá siempre la Corporación demandada reconstruir a su costa lo que ordenó derribar, *ya que consiste en una vulgar y sencilla construcción de una sola planta destinada a garaje particular, y aunque se acreditasen además perjuicios por ganancias dejadas de percibir, serían computables también a metálico, no existiendo, por otra parte, peligro de insolvencia en el obligado a posible indemnización, ya que se trata de un Ayuntamiento.* Por ello, al resultar posible siempre volver sin dificultad las cosas al ser y estado que tuviesen al ejecutar el cuerdo recurrido, no concurren ciertamente en este caso las circunstancias legales que apreció el Tribunal *a quo* como fundamento del auto apelado, y por otra parte, según el último párrafo del artículo 225 de la citada Ley municipal de 1935, en lo no previsto por ella, se aplicará la legislación vigente de lo contencioso-administrativo, lo cual obligaba al Tribunal Provincial a exigir fianza al solicitante de la suspensión, como dispone el artículo 100 de la Ley de 25 de junio de 1894, requisito incumplido en este caso y, en consecuencia, de todo lo expuesto, procede dejar sin efecto la suspensión acordada (*Auto* de 5 de octubre de 1954, Sala 4.\*).

L) *Excepciones.*

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

La excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda, fundada en el carácter confuso e incoherente de la súplica de la misma, ha de rechazarse cuando esta súplica es profusa, pero no confusa, y aunque de pedimentos excesivos, son coherentes y con relación a los hechos debatidos y derecho defendido, lo cual no es opuesto sino conforme con las exigencias del artículo 294 del Reglamento de la Jurisdicción y 524 de la Ley de Enjuiciamiento civil (*Sentencia* de 7 de octubre de 1954, Sala 3.\*).

b) *De prescripción de acción: Inadmisibilidad de incidente para impugnar la admisión a trámite de recursos interpuestos una vez transcurrido el plazo prescrito por la Ley.*

La parte coadyuvante ha promovido este incidente de previo y especial pronunciamiento para solicitar la nulidad de las actuaciones de este recurso practicadas a partir del escrito inicial del mismo, fundado en que no debió tramitarse por haber sido —a su juicio— interpuesto cuando ya había transcurrido el plazo establecido en el artículo 7.º de la Ley de lo Contencioso-administrativo, pero es lo cierto que, aun en el hipotético caso de que efectivamente el recurso se hubiera promovido fuera de plazo, ello no implicaba nulidad de las actuaciones posteriores a la providencia por la que se tuvo interpuesto el recurso y se ordenó su tramitación, puesto que no existe precepto alguno en la legislación que regula esta jurisdicción que disponga que, en caso de interponerse un recurso contencioso-administrativo fuera del plazo legal correspondiente, haya de ser rechazado de plano; y, por el contrario, el número 4.º del artículo 44 de la Ley dispone que una de las excepciones que los demandantes pueden alegar es la de prescripción de la acción para interponer el recurso; deduciéndose de todo ello que el incidente promovido por la parte coadyuvante carece de todo fundamento legal, ya que presupone la obligación del Tribunal de rechazar sin ulterior tramitación los recursos interpuestos cuando ya ha transcurrido el término establecido en el citado artículo 7.º, afirmación de la parte coadyuvante falta por completo de apoyo en el articulado de la ley, y opuesto a la regulación que para el caso de que el Fiscal o el coadyuvante estimen promovido el recurso fuera de plazo establece la Ley, que es únicamente la alegación de la mencionada excepción de prescripción.

Por todo ello, y sin necesidad de entrar a examinar si se recurrió o no dentro de término, procede desestimar el incidente de nulidad de actuaciones que sin fundamento legal alguno ha promovido la parte coadyuvante, ya que, como acertadamente ha manifestado el representante del Ministerio Fiscal, la cuestión propuesta por dicha parte no encuadra en el incidente de previo y especial pronunciamiento regulado por los artículos 51 a 53 de la Ley y 17 y siguientes del Reglamento, por lo cual dicha representación se abstuvo con estricta sujeción a los preceptos legales de entrar a examinar los hechos en que se fundaba la tan citada parte coadyuvante para promover el incidente, ya que, en todo caso, su petición no se había deducido en la forma procesal correspondiente y nunca podía dar lugar a la pretendida nulidad de actuaciones (*Sentencia* de 29 de septiembre de 1954, Sala 3.ª).

c) *La excepción de cosa juzgada: Requisitos.*

La excepción de cosa juzgada, argüida por ambos opositores al recurso, según la *Sentencia* de 15 de febrero de 1924, en donde, con carácter general, se sentó una doctrina realmente aleccionadora, concurre cuando la petición formulada en la demanda es en un todo igual a las deducidas por el mismo demandante, con el propio objeto y en razón de idénticos fundamentos en recursos anteriores resueltos, *pues es entonces evidente que se trata de cosa juzgada*, excepción que se resuelve en la de incompetencia de jurisdicción y que, si bien los litigantes pueden interponer varios recursos contra una misma resolución y con igual finalidad por no prohibirlo precepto alguno de la Ley, no lo es menos que la acción que en todos ellos se ejercita es única y que, por tanto, la resolución en cualquiera de los recursos interpuestos crea un estado de derecho que no puede ser modificado ni alterado en los demás recursos pendientes. Doctrina esta que además tiene en cuenta el artículo 16 del Código civil, por el que se preceptúa que «en las materias que se rigen por leyes especiales, las deficiencias de éstas se suplirán por las disposiciones de este Código», pues al no regularse de modo especial la institución de la cosa juzgada en las leyes contencioso-administrativas, ha de estarse, cual sostuvo la citada sentencia, a la regulación que traza e impone el artículo 1.252 del nombrado Cuerpo de derecho sustantivo.

De otra parte, la discriminación de si existe *identidad de cosas, causas, personas y calidad con que éstas actuaron en los litigios, son los supuestos básicos indispensables que para la estimación de la excepción de cosa juzgada preceptúa el artículo 1.252 del Código civil*, y en el presente recurso se pone de manifiesto que la Comunidad de . . . , en el recurso promovido que en 1932 promovió la Comunidad de . . . , se limitaba en la súplica de su escrito de contestación a pedir la absolución de la demanda, mientras que la misma Comunidad . . . , al accionar contra el Decreto de 14 de noviembre de 1947 (origen de este recurso), no se limita a postular la vigencia de la anterior resolución, sino que amplía sus pretensiones a demandar se dejen sin efecto las anulaciones que el artículo 2.º del Decreto impugnado preceptúa, y por ello no existe identidad en las pretensiones, la «ratio petición» es más amplia en este recurso que en el que fué resuelto por la *Sentencia* de 9 de mayo de 1949, y *al no*

*darse uno de los cuatro supuestos indispensables para la eficiencia de la excepción argüida, procede su desestimación (Sentencia de 7 de octubre de 1954, Sala 3.ª).*

M) *Caducidad del recurso: La culpabilidad de la parte actora en la paralización del procedimiento.*

La caducidad de la instancia, prescripción extintiva del negocio jurídico postulado de resolución, generada por el transcurso del tiempo fijado en la Ley, presenta en el campo del derecho procesal contencioso-administrativo dos facetas o aspectos de estudio, uno de orden adjetivo en cuanto al artículo 103 de la Ley orgánica de la Jurisdicción (según su texto refundido aprobado por el Decreto de 8 de febrero de 1952) impone el transcurso de un año de abandono del recurso para que puedan generarse con viabilidad los efectos extintivos, y otra de carácter subjetivo y especial y característico en esta clase de procedimientos, que ello sea precisamente —*por culpa del recurrente*—, pues así lo impone el precitado artículo 103 y ha motivado se pronunciara en esta Sala en su *Sentencia* de 15 de junio de 1915 y *Auto* de 3 de julio de 1919, manteniendo la doctrina de no ser procedente la declaración de caducidad de la instancia, cuando la paralización del procedimiento no sea imputable a la parte actora, y aun cuando en el presente caso la paralización de actuaciones ha sido por tiempo superior al transcurso de un año, como ello fué debido a la no presentación en tal tiempo del escrito de contestación por la parte demandada, al no existir precepto alguno que obligue al recurrente a que le apremie y a efectuarle antes de que tal período de tiempo pase, ya motivó el que esta Sala, en caso análogo, en su *Auto* de 4 de enero de 1932, se pronunciase en el sentido de que el no pedir se inste a la parte demandada a la presentación del escrito de contestación, no es determinante de culpa ni responsabilidad, generativa de caducidad, por lo que es procedente la desestimación de la excepción en tal fundamento argüida (*Sentencia* de 7 de octubre de 1954, Sala 3.ª).

ENRIQUE SERRANO GUIRADO