

2. — CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES DEL DERECHO: 1. Jerarquía. Delegación. Prevalencia de las normas específicas. Principio de igualdad. Impugnación de disposiciones generales. 2. La Ley civil como fuente de Derecho administrativo. Montes. 3. Reglamentos. Procedimiento para su modificación. Entidades interesadas. Discrecionalidad: No es necesario declarar lesiva la antigua redacción. 4. Ordenanzas de una Mancomunidad. Necesidad de su aprobación por todos los Ayuntamientos interesados. 5. Disposición general publicada en el «Boletín Oficial del Ministerio del Aire»: Efectos. 6. Valor de las Circulares. Innecesidad de su publicación. 7. El uso local contrario a las normas positivas no es fuente del Derecho ni puede derogarlas. 8. Interpretación de preceptos que imponen limitaciones: Ha de ser restrictiva: Son de restrictiva interpretación literal los preceptos que imponen limitaciones a la facultad que en principio tiene todo dueño para disponer y disfrutar de sus bienes en virtud del derecho de propiedad privada.—II. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. Ejecutividad del acto impugnado. 2. Irretroactividad del acto administrativo: su fundamento. 3. Notificación. Su falta no afecta a la existencia del acto administrativo. Consecuencias de las notificaciones defectuosas. 4. Diferencia entre nulidad y revocación.—III. CONTRATOS: 1. Disposiciones unilaterales interpretativas del contrato. 2. Revisión de precios. 3. Consumación del contrato.—IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. Valoración. Criterios. 2. Fundamento del justiprecio. Valor del dictamen del Jurado. Criterios. 3. Facultades del Jurado de expropiación.—V. FARMACIAS: Interpretación de la Orden de 12 de diciembre de 1959 sobre medición de distancias en expediente de apertura.—VI. VIVIENDA: Obligación de las Empresas de construir viviendas para sus trabajadores: Excepciones.—VII. URBANISMO: Organismo ministerial competente para la resolución de los recursos de alzada contra acuerdos de inclusión de fincas en el Registro de Solares.—VIII. AGUAS: El dominio privado de las aguas no impide el ejercicio de las facultades administrativas de policía.—IX. MONTES: Deslinde. Alcance de las operaciones: Estado posesorio.—X. PROPIEDAD INDUSTRIAL: 1. Recurso contencioso-administrativo y extraordinario de revisión. El error de hecho, requisito del recurso de revisión. 2. Desconcentración de funcionarios del Ministerio de Industria. El Jefe del Registro es competente para resolver los expedientes de modelos de utilidad. 3. La Administración, de oficio, puede y debe examinar la semejanza entre marcas. 4. La falta de oposición en vía gubernativa del propietario de una marca a la concesión de otra semejante no priva de acción contencioso-administrativa. 5. No existe similitud excluyente entre «Sancho Panza» y «Sancho». 6. La inclusión de productos en clases distintas del Nomenclátor Oficial no autoriza por sí misma la convivencia de marcas semejantes. 7. El cotejo de marcas tiene que asentarse en la visión de conjunto de las denominaciones. 8. La circunstancia de que una determinación se emplee con frecuencia para denominar productos farmacéuticos obliga a emplear prefijos muy individualizados. 9. Para apreciar las semejanzas ha de tenerse en cuenta la naturaleza de los productos y la posibilidad de competencia entre los idénticos. 10. Es lícito constituir una marca con el nombre y razón social del solicitante y su anagrama. 11. «Heno de Pravia» y «Heno verde» son denominaciones incompatibles.

12. *Identidad de marca y rótulo de establecimiento: Similitud entre los productos.*—
 XI. ADMINISTRACIÓN LOCAL: 1. *Destinde de términos. Posibilidad de que lo acuerde de oficio el Ministro.* 2. *Caminos. Competencia.* 3. *Licencia. Competencia municipal:* A) Apertura de industrias y su cierre. B) Autorización para obras. Plazo fijado para ellas. No caduca la licencia si interviene fuerza mayor. Actos propios de la Administración. 4. *Ejercicio de acciones:* A) Dictamen de Letrados. Momento en que procede. B) Ejercicio de acciones por Entidad local. No es lo mismo que interposición de recurso en vía administrativa, y en este segundo caso no es exigible el dictamen de Letrados.—XII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *Personalidad para recurrir.* 2. *Trámite de audiencia. Innecesariedad cuando su omisión no produce indefensión.*—XIII. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO: 1. *No puede imponerse una sanción por incumplimiento de una obligación no creada legalmente con anterioridad.* 2. *Pliego de cargos: su significación e independencia del trámite de audiencia.*—XIV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. *Actos impugnables:* A) Posibilidad de impugnación de actos que invaden la esfera civil, por falta de competencia. Legitimación. B) Obligaciones de las Empresas. Son materia administrativa. 2. *Actos exentos:* A) Cuestiones sometidas a la jurisdicción laboral. Accidentes del trabajo. B) Acto político. No lo es la sanción impuesta por el incumplimiento de una medida que lo fué efectivamente. 3. *Actos administrativos excluidos. Actos que reproducen otros consentidos. Finalidad de su exclusión.* 4. *Legitimación para recurrir.* 5. *Declaración de lesividad. No procede cuando se impugna un acto de otra persona pública.* 6. *Examen del procedimiento: facultades de oficio.* 7. *Alcance de la cosa juzgada en lo contencioso-administrativo.* 8. *Revisión: Requisitos para estimar la existencia de maquinaciones fraudulentas. Incongruencia: valor de las sentencias absolutorias.*—XV. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: 1. *Interrupción del plazo de prescripción de la acción para exigirla.* 2. *Jurisdicción competente para conocer sobre la reclamación de daños y perjuicios derivados de actos de la Administración. Fundamento legal de la obligación de indemnizar.*

I. FUENTES DEL DERECHO.

1. *Jerarquía. Delegación. Prevalencia de las normas específicas. Principio de igualdad. Impugnación de disposiciones generales.*

«El sistema jurídico español reposa sobre una jerarquía de las normas como se razonó en las sentencias de 11 de diciembre de 1958 y 3 de octubre de 1959, doctrina establecida en los artículos 23, 26 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957 y 47 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, que no hacen más que reiterar la consagrada por el artículo 7.º de la Ley orgánica del Poder judicial de 15 de septiembre de 1870, el artículo 5.º del Código Civil y el 17 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, así como el 39 de la Ley de nuestra Jurisdicción, y con arreglo a esas normas una disposición de la Dirección General de Trabajo no puede derogar los preceptos de la Ley de Descanso dominical de 13 de julio de 1940, que en su artículo 3.º establece que el trabajador tiene derecho a percibir como jornal del domingo el mínimo señalado por la categoría y oficio de que se trate, precepto que la Reglamentación dictada por la Dirección General de Trabajo en 27 de marzo de 1947 modifica diciendo que el salario será el que resulte del promedio obtenido durante la liquidación de haberes, semana, quincena o mensualidad.

No puede sostenerse que la Orden de la Dirección General tiene carácter de norma legal para derogar la expresada Ley y el Reglamento de la misma fecha de 29 de enero siguiente, porque la Ley de 16 de octubre de 1942 dé el carácter de norma legal a las reglamentaciones laborales, porque no puede sacarse de ello la conclusión de que autorice para derogar Leyes dictadas en materia social, como son la de jornada de ocho horas, la de accidentes del trabajo, etc., y además, porque esa delegación legislativa no podría ser a su vez objeto de delegación en cuanto excediera de las facultades propias del organismo que delegaba.

Cuando existen dos disposiciones, una de carácter general, la reglamentación del trabajo y otra específica, la referente al importe del salario que se ha de percibir los domingos o fiestas no recuperables, la específica debe tener prevalencia sobre la general.

El principio de igualdad jurídica es inspirador de nuestra legislación y se refleja en el artículo 5.º de la Ley que aprobó los principios fundamentales del Estado español de 17 de mayo de 1958, y resultaría una desigualdad si el jornal que percibieran los de la industria cerámica fuera distinto que el de trabajadores que cobraran el mismo salario de otras industrias.

El artículo 39 de la Ley Jurisdiccional ha establecido un recurso contra los Reglamentos, recurso que no se podía entablar contra la Orden de la Dirección General del Trabajo de 27 de marzo de 1947, porque entonces sólo admitía la legislación el llamado recurso indirecto, o sea, había que esperar que se dictara una disposición conforme a ese Reglamento que se estimara ilegal para entonces recurrir contra el acuerdo que lo aplicaba, y en la nueva Ley se ha establecido ese recurso contra las disposiciones de carácter general del Reglamento, pero al mismo tiempo se ha conservado el antiguo recurso susceptible de entablar cuando esa disposición que se estima ilegal se aplica en un caso concreto, y por eso no cabe hablar de consentimiento de la empresa a la reglamentación de la Dirección General en la industria cerámica, porque entonces no podía recurrir contra ella, y cuando se le aplicó una sanción por no haberla cumplido, recurrió» (*Sentencia de 25 de febrero de 1961. Sala 4.ª*).

2. *La Ley civil como fuente de Derecho administrativo. Montes.*

«Ha de tenerse presente que las reglas normativas de la conducta de la Administración no son sólo las contenidas específicamente en la abundante legislación del ramo, representada por las Leyes de 1863 y 1957, los Reales Decretos de 1865, 1901, 1905, 1925 y 1928, y las numerosas Reales Ordenes y Ordenes ministeriales citadas por las partes; sino también las que se incluyen en cuerpos de carácter extraadministrativo, como el Código Civil y la Ley Hipotecaria, supletoriamente aplicables a tenor del artículo 16 del primero de ellos, en cuanto que lo que dispongan resulta de evidencia sobre los problemas legales planteados, sin que por ello se transforme la naturaleza jurídica del acto impugnado, sometido siempre al Derecho administrativo *in genere*, y,

por tanto, dentro de la órbita jurisdiccional» (*Sentencia de 4 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

3. *Reglamentos. Procedimiento para su modificación. Entidades interesadas. Discrecionalidad: No es necesario declarar lesiva la antigua redacción.*

«Invoca la demanda los artículos 37 de la Ley de Régimen Jurídico Administrativo de 26 de junio de 1957 y 110 de la de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 para deducir que antes de proceder a practicarse el cambio en la redacción del artículo 55 del Reglamento Nacional de Trabajo del Espectáculo Taurino, tal y como lo hizo la resolución recurrida en este pleito, era necesario que el propio Ministerio de Trabajo hubiese declarado lesiva para los intereses públicos la anterior redacción de dicho artículo, pero frente a tal creencia debe tenerse en cuenta que según dice con acierto la Orden ministerial de Trabajo de 21 de abril de 1960, recurrida ahora, la Asociación Benéfica de Auxilios Mutuos de Toreros cuando el Ministerio trató de regular el trabajo en el espectáculo taurino no tenía ningún derecho preexistente ni causa o título alguno para que como obligación correlativa a él se impusiera a los ganaderos que aportaran el uno y medio por 100 del importe de sus reses lidiadas y si se fijó tal aportación después de haber señalado inicialmente el 1 por 100 y se siguieron modificando luego de modo parcial o incompleto las aportaciones de otros partícipes con cambios radicales de criterio y de sistema e indicaciones de provisionalidad o posible reforma futura y complementaria fué todo ello en el ejercicio de una libérrima discrecionalidad a tenor de la Ley de 16 de octubre de 1942, ejercitada reiteradamente, y basta ver la serie de disposiciones distintas y aun contradictorias antes expuestas y las vicisitudes que ha tenido la cuestión para apreciar que ellas constituyen un conjunto de «tentativas de ensayo bien intencionadas, pero que no dieron resultado», como expresamente dice la propia Administración, pues así se lee en la referida Memoria de la Dirección General de Trabajo unida al expediente y sobre la base de todas estas circunstancias infiérese con lógica que no se trata de los actos declarativos de derechos de particulares a que se refieren los antes citados artículos de las Leyes de régimen jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo ni tienen aplicación al caso, como la demanda supone, los preceptos relativos a declaración de lesividad para el interés público aplicados al dicho artículo 55 como requisito previo a fin de acudir necesariamente la Administración a la vía contencioso-administrativa antes de modificar según lo hizo el Reglamento Nacional de Trabajo en el espectáculo taurino...

La Orden ministerial de 22 de julio de 1959, lejos de ser una Orden comunicada, como rotunda y erróneamente se afirma en la demanda, publicóse en forma legal el 27 de julio siguiente en que la insertó el número 178 del *Boletín Oficial del Estado*, donde se dió a conocer que vistas una petición presentada por el Jefe Nacional del Sindicato de Ganadería, la anuencia que a la misma petición dió también el del Es-

pectáculo y el informe del Servicio de Mutualidades del Ministerio de Trabajo, disponía este facultar y encomendar a la correspondiente Dirección General que modificase el artículo 55 del Reglamento Nacional del Espectáculo taurino para fijación del régimen de aportaciones destinadas al Montepío de Toreros, de manera que con la mayor claridad anunciase entonces el objeto propio del expediente que se iniciaba originario de la resolución ahora recurrida, y después de anuncio tan claro y explícito, la Asociación benéfica antes dicha, cuyos intereses resultarían directamente afectados por la decisión que se adoptara, pudo por esto mismo solicitar ser oída en el expediente y aún aportar desde luego a él sus puntos de vista, sin que para ello tuviera que recibir del Ministerio de Trabajo ninguna comunicación de estarse tramitando aquél, pues tal requisito se exige por el artículo 26 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo tan sólo, como es lógico, cuando se trata de expedientes «que no hayan tenido publicidad en forma legal», como la tuvo éste, y por otra parte, el artículo 9.º de la Ley de 16 de octubre de 1942, al regular la elaboración y modificación de reglamentaciones nacionales de trabajo establece que el Ministerio «podrá recabar el asesoramiento de cuantas personas u organismos considere capacitados sobre la materia», como lo estaba sin duda alguna la Asociación benéfica hoy demandante, pero al ser una intervención simplemente potestativa, en ninguna omisión incurrió el Ministerio, y en definitiva, por todo lo expuesto carece de fundamento la alegación de nulidad del expediente aducida en la demanda, sin poder ésta señalar ningún precepto realmente infringido que obligara a citar a la parte actora como requisito necesario para la tramitación de la reforma ordenada...» (*Sentencia de 5 de julio de 1961. Sala 4.ª*).

4. *Ordenanzas de una Mancomunidad. Necesidad de su aprobación por todos los Ayuntamientos interesados.*

«Iniciado el expediente de autos por escrito de la Dirección General de Sanidad dirigido al Ayuntamiento de X. disponiendo se proceda a dar cumplimiento al artículo 51 del Reglamento de Personal Sanitario, redactándose y aprobándose la Ordenanza municipal que regule el régimen local de Sanidad Veterinaria en él dispuesto, como este precepto remite a la conformidad de los artículos 108 y concordantes de la Ley de Régimen Local, una interpretación conjunta de estas normas evidencia que la competencia para aprobar las Ordenanzas de servicios atribuida a los Ayuntamientos ha de entenderse no exclusiva del de X., sino extendida a los otros tres que constituyen el partido veterinario creado por la anexión como interesados en la reglamentación del común servicio y con plena potestad para determinarlo «conforme a la Ley de Régimen Local, sus Reglamentos y demás disposiciones de aplicación», como dice el artículo 30 del Reglamento de las Corporaciones locales, es decir, que al amparo de esta normativa legal y reglamentaria, aprobada como lo fué por la Ordenanza de Sanidad Veterinaria de autos, por acuerdo tomado solamente por el Ayuntamiento de X. en sesión plenaria del 2 de octubre de 1958, y ratificada en la de 17 de noviembre

siguiente prescindiéndose del necesario concurso de votos de los otros tres Ayuntamientos que a virtud de la anexión constituyen el partido veterinario a reglamentar, es obvio que tal aprobación carece en absoluto de validez y eficacia y determina por incompetencia e infracción de los dichos preceptos la nulidad de las Ordenanzas impugnadas, debiendo en consecuencia activar el pedimento articulado al efecto en el suplico de la demanda» (*Sentencia de 8 de noviembre de 1960. Sala 4.ª*).

5. *Disposición general publicada en el «Boletín Oficial del Ministerio del Aire»: Efectos.*

«El Ministerio del Aire calificó la petición del señor X. de tardía, en base al cómputo formulado por la Intervención del plazo de dos meses que para presentación de las instancias de revisión de precios señala el artículo 3.º de la Orden de 24 de abril de 1957, mas es lo cierto que tal disposición ministerial sólo se insertó en el *Boletín Oficial del Ministerio del Aire* de 30 del mismo mes y año, y no se llevó al *Boletín Oficial del Estado*, sustitutivo de la *Gaceta de Madrid*, que según el artículo 1.º del Código Civil es el instrumento necesario para determinar la fecha de vigencia legal de los cuerpos y textos de Derecho positivo, que, como la expresada Orden, revisten un carácter genérico y no directamente comunicado a los específicamente interesados en su contenido, exigencia que durante la tramitación de las actuaciones registró el artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado» (*Sentencia de 16 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

6. *Valor de las Circulares. Innecesariedad de su publicación.*

«Deben descartarse los argumentos referentes a la Circular del Ministerio de Trabajo número 207, de 4 de septiembre de 1956, apoyados en la falta de publicación de tal Circular; pues se trata de una de esas normas administrativas internas dirigida por organismos jerárquicamente superiores a los inferiores, señalándoles o recordándoles la aplicación de disposiciones legales, o indicando una exégesis adecuada al espíritu y principios fundamentales de dichas disposiciones; Circular, la antes citada, que, por las aludidas características, ni necesitó publicación ni se fundan en ella la Orden ministerial recurrida ni la por ella confirmada de la Dirección General de Trabajo, ni, aunque se atengan a ella y la citen los organismos jerárquicamente inferiores, como la Comisión del Plus familiar de la Empresa y la Delegación Provincial de Trabajo de La Coruña, tendría eficacia normativa para los particulares en una hipotética situación de contradicción u oposición con las disposiciones de rango superior» (*Sentencia de 30 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

7. *El uso local contrario a las normas positivas no es fuente del Derecho ni puede derogarlas.*

«No puede aceptarse como fuente de Derecho administrativo el uso local cuando su expresión en la conducta de un administrado que ejer-

cita autorización concedida para un aprovechamiento forestal conduce a la directa vulneración de preceptos imperativos de la legislación de Montes, vigente, conocidos por los interesados, y cuya aplicación superior y preferente a cualquier uso en contrario no ha sido puesta en discusión» (*Sentencia de 29 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

8. *Interpretación de preceptos que imponen limitaciones: Ha de ser restrictiva.*

«Son de restrictiva interpretación literal los preceptos que imponen limitaciones a la facultad que en principio tiene todo dueño para disponer y disfrutar de sus bienes en virtud del derecho de propiedad privada» (*Sentencia de 23 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

II. ACTO ADMINISTRATIVO.

1. *Ejecutividad del acto impugnado.*

«La circunstancia de que el monte de referencia fuese declarado de utilidad pública, a efectos de su inclusión en el Catálogo, y de que contra tal declaración se dedujera recurso de nulidad de actuaciones ante el Ministerio de Agricultura, que le desestimó a virtud de Resolución de 28 de abril de 1958, impugnada a su vez mediante otro contencioso-administrativo que pende ante la Sala, no autoriza la tesis sustentada por las recurrentes, que reputan legalmente inadmisibles y procesalmente inadecuada la práctica del deslinde en tanto no gane firmeza la combatida declaración de utilidad pública; argumento en el que se involucran conceptos relativos a la ejecutividad del acto administrativo y a su revisión en vía jurisdiccional, olvidando que, conforme al artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción, la impugnación de aquél no impide a la Administración ponerlo por obra, a menos que el Tribunal acuerde, a instancia del actor, suspender su ejecución; de donde se infiere que el aludido Departamento ministerial pudo autorizar válidamente la práctica del deslinde no obstante la impugnación de la Orden de 28 de mayo de 1957, por cuanto en el proceso que sirve de cauce a la pretensión no se había decretado la suspensión, ni, en consecuencia, la actividad administrativa estaba paralizada por el mismo» (*Sentencia de 21 de abril de 1961. Sala 4.ª*).

2. *Irretroactividad del acto administrativo: su fundamento.*

«No es pertinente dejar al margen del examen y resolución propios de la sentencia la alegación referente a la improcedencia de dar al acto administrativo—que en lo sustancial se confirma—un alcance pretérito que incurre en aquella retroactividad, vetada genéricamente en el artículo 3.º del Código Civil, por lo que, tal como se solicita alternativamente por el demandante y recurrente, no es posible conceder eficacia al Decreto impugnado de 25 de febrero de 1957, desde 1 de enero de ese

mismo año, el día de su publicación, y en consecuencia, por lo que a este punto afecta, es de estimar parcialmente el recurso y consecuentemente la apelación, declarando la implicación del acto y Decreto recurrido de las cantidades que por tal concepto hubiese recibido, de haberlo hecho, y en el exceso que su aplicación retroactiva suponga» (*Sentencia de 25 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

«Se dió retroactividad al Decreto de la Alcaldía de X., materia de este proceso, pues dictado en 11 de septiembre de 1957, dispuso, sin embargo, que sus efectos de modificación de tarifas se produjeran con fecha 1 de enero del mismo año, extremo éste impugnado expresamente por los demandantes que ahora apelan, y respecto del cual resulta cierto haberse dado con él eficacia en favor del concesionario a un derecho cuando aún no se le había reconocido y aplicado las nuevas tarifas a un período de tiempo anterior a producirse el acto administrativo aprobatorio de su modificación, por lo que es evidente la oposición entre la expuesta retroactividad dada a la elevación de tarifas y el plazo estipulado en los contratos de alquiler para el abono durante el mismo de determinados precios del arriendo, por todo lo cual debe ser acogida sobre este punto la pretensión de la parte actora con la consiguiente revocación parcial del pronunciamiento retroactivo que contiene el Decreto de la Alcaldía y de la sentencia apelada, en cuanto por ella quedó totalmente confirmado tal Decreto, procediendo declarar, a tenor del criterio ya mantenido por esta Sala en su sentencia de 25 de febrero de 1960, que no podrán surtir efecto los aumentos de tarifas aprobados por el mercado de Z., sino desde el comienzo del mes siguiente a la resolución denegatoria del recurso de reposición contra el Decreto que las aprobó, es decir, desde enero de 1957 inclusive, que es cuando el aumento acordado adquirió firmeza» (*Sentencia de 10 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

3. *Notificación. Su falta no afecta a la existencia del acto administrativo. Consecuencias de las notificaciones defectuosas.*

«El acto originado por la decisión especial del órgano administrativo llamado a ella con la finalidad de producir un efecto jurídico individualizado en la órbita del derecho también administrativo tiene vida jurídica independiente de la que carece la notificación, la cual sólo supone una simple comunicación o manifestación externa del acto, ya perfecto de por sí, de lo que se infiere que la notificación puede afectar a la vinculación o sujeción del administrado al acto; mas no a la existencia de éste, que en ocasiones no lleva aneja notificación alguna, lo que, en cambio, no se concibe sin el acto que ha de participar y en el artículo 19 del Reglamento de Procedimiento administrativo de 14 de junio de 1935, que invoca la demanda, distinguiese perfectamente el acto administrativo consumado con «las providencias o resoluciones dictadas en los expedientes...» (que dice el artículo) de la notificación, que viene tratada después. Implican, pues, de modo palmario actos administrativos completos, abstracción hecha de que su notificación fuera o no defectuosa, porque en ellos el órgano competente manifestó con suficiencia

de datos y requisitos su voluntad resolutive, creadora de una situación jurídica bien definida para el administrado a que van dirigidos; luego entrará la contemplación de la obligatoriedad de acatamiento y cumplimiento por éste, en razón a cómo quedara notificado, pero la validez sustantiva de aquellos actos no puede desconocerse.

La jurisprudencia sobre notificaciones no se elabora en abstracto, sino en atención a las particularidades de cada caso, y así, el que de la omisión o de la errónea significación de los recursos utilizables se derive o no indefensión o se tergiverse el propósito del interesado, o, por el contrario, se aprecie su capacitación subjetiva u objetiva en la visión del camino a seguir o negligencia e incluso doblez en el actuar, a fin de enervar la eficacia de la actividad administrativa, lleva lógicamente a que se valore de mayor a menor trascendencia la indicación de aquellos recursos, sin olvidar tampoco que aparte de ella normas positivas de las que no es dable alegar desconocimiento los enuncian claramente; por eso en la sentencia de 19 de mayo de 1959, que sienta una doctrina de generalidad después de mencionar la discrepancia de puntos de vista y de fallos en la materia, se razona que declarar con carácter absoluto la nulidad de todas las notificaciones viciadas accidentalmente es demorar la eficacia de la acción administrativa y otorgar a los particulares facultades perjudiciales al interés público y a la seguridad jurídica, dejando en su mano aprovecharse del descuido de un requisito formal para remover al cabo del tiempo la situación procesal creada sin haber instado recursos conocidos legalmente ni que se subsanen los defectos, que se esgrimen meses o años más tarde, ya que no es presumible que en tan largo plazo permanezcan ignorados los medios practicables sobre los que resulta fácil ilustrarse.

La falta de expresión en las notificaciones de los recursos susceptibles de entablarse no se vislumbra influyera en esa línea de conducta, ni menos que originara indefensión, ya que la personalidad social y profesional del señor X. no permiten suponer careciera de asistencias ni de medios de proporcionárselas, ni los necesitaba, para ilustrarle respecto al procedimiento a seguir en la notificación, con más o menos formulismo, pero con perfecta comunicación del acto administrativo que la ligaba, como lo muestran sus escritos, ante el requerimiento de 4 de febrero de 1955, los que igualmente pudo hacer al recibir la aprobación rectificadora a las liquidaciones parciales y, sin embargo, no los hizo, y en conclusión, que la imperfección ritual que puede achacarse a las notificaciones de que se trata al admitir la expresión de recurso, no las vicia de nulidad, por lo que revisten plena validez y eficacia» (*Sentencia de 24 de abril de 1961*).

4. Diferencia entre nulidad y revocación.

«No cabe rechazar la eficacia trascendente al pleito de los pronunciamientos de la sentencia de 23 de marzo de 1954, con el especioso argumento de que como en su parte dispositiva *revoca* y no *anula* los acuerdos municipales de 7 y 29 de agosto y 23 de septiembre de 1950, ello implica que estimó el recurso de plena jurisdicción, pero no dió acogida

al de anulación subsidiario, por lo que el fallo sólo surte efecto entre las partes; pues no obstante la anfibología terminológica, como la ejecutoria funda tal revocación en la manifiesta ilegalidad de dichos acuerdos, causa bastante para reputarlos nulos o al menos anulables, y además declara válido y subsistente el de 20 de julio de 1948 y las actas de sorteo y adjudicación de parcelas a que dió lugar la ejecución del mismo, volviendo así a la situación jurídico-administrativa anterior, es evidente que la sentencia precitada supone una anulación terminante de los actos administrativos ilegales que enjuicia, ya que anular significa tanto en el lenguaje usual como en el forense dejar sin fuerza ni eficacia operativa una disposición hasta entonces obligatoria, y ello por razones de antijuricidad o vicio formal y no de mera oportunidad o alteración de criterio estimativo, que son las que más frecuentemente determinan la revocación en sentido estricto» (*Sentencia de 21 de abril de 1961. Sala 4.ª*).

III. CONTRATOS.

1. *Disposiciones unilaterales interpretativas del contrato.*

«Aunque el recurso se plantea como impugnación de una disposición de origen unilateral—la Orden ministerial de 23 de abril de 1960—, su contenido alcanza la interpretación que quepa dar al contenido del contrato suscrito en 21 de diciembre de 1953 y demás normas que ligan a la Administración con la entidad actora, nexo cuyo carácter administrativo no puede desconocerse y supuesto para el que exige el previo informe del Consejo de Estado, la Ley de 25 de noviembre de 1944, artículo 17, con el alcance de trámite esencial, cuya omisión provoca la correspondiente nulidad de la resolución recaída, sin haber cumplido dicho requisito, que puede y debe ser declarado de oficio por este Tribunal, al tratarse de cuestión de procedimiento, que afecta al orden público rituario, por cuya observancia debe velar» (*Sentencia de 8 de junio de 1961*).

2. *Revisión de precios.*

«El beneficio de la revisión de precios puede tener dos orígenes: uno, de índole genérica y automática, cuando se comprueba la existencia de las condiciones señaladas para ello por el legislador en un contrato de obras o suministros adjudicados por subasta o concurso, o excepcionalmente mediante destajos, y sólo a partir del Decreto-Ley de 18 de enero de 1957, también en los adjudicados por concierto directo; y otro de índole específica y paccionada, cuando ha mediado la correspondiente estipulación legalmente autorizada que obligue a la Administración en el contrato concreto a que se refiere, siendo evidente que el caso de autos queda fuera de la aplicación de las normas generales de revisión de precios, y que en el orden paccionado, la voluntad de las partes la apartó asimismo de las condiciones en las que quedaron definidos taxativamente los recíprocos derechos y deberes.

Resulta inoperante para los efectos pretendidos la alegación de que el Ministerio no rechazó de plano la solicitud de revisión, sino que señaló las condiciones y la forma para deducirla; pues como reiteradamente ha declarado este Tribunal, tal acto representa el acatamiento de normas de índole procesal que en nada pueden prejuzgar el resultado a que se conduzcan una vez puestas en práctica para que sea factible el examen de las pretensiones cometidas al conocimiento oficial.

Sin desconocer la entidad de los lamentables quebrantos monetarios que la negativa contenida en la Orden impugnada puede haber representado para la entidad recurrente, y con respecto a la alegación de que han producido un enriquecimiento injusto en beneficio del Fisco, debe recordarse que la contratación pública—lo mismo militar que civil—reposa en España en el viejo principio de riesgo y ventura, que ofrece también ventaja para los particulares ligados con la Administración, y del que sólo cabe separarse cuando concurren los taxativos motivos definidos por el legislador imperativamente, o por la voluntad de las partes dentro de lo autorizado por aquél; pero sin que el resultado económico que la ejecución de los contratos suponga para los contratantes pueda modificar a título de compensación equilibradora las consecuencias jurídicamente inexcusables de los compromisos preexistentes» (*Sentencia de 4 de mayo de 1961*).

3. *Consumación del contrato.*

«Los contratos se terminan cuando realmente quedan cumplidas por ambas partes las recíprocas obligaciones en ellos contraídas sin que para tener por concluso un contrato administrativo sea preciso esperar a que se practique una expresa declaración formal de la Administración en tal sentido.

Según el artículo 25 de la Ley de Administración y de Contabilidad de la Hacienda Pública de 11 de julio de 1911, prescribió el derecho al reconocimiento y liquidación de todo crédito que no se haya solicitado con la presentación de sus documentos justificativos dentro de los cinco años siguientes a la conclusión del servicio, y a mayor abundamiento, el artículo 24 de la misma Ley citada dispone que ninguna reclamación contra el Estado, a título de daños y perjuicios, o a título de equidad, será admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde la reclamación, quedando a éste únicamente durante otro año el recurso que corresponda ante los Tribunales ordinarios competentes a que habrá lugar en su caso, como si hubiera sido denegada por el Gobierno, de todo lo cual se infiere que terminado en fin de 1950 el contrato de suministro celebrado entre el Estado y don X. X., y solicitada como fué por éste en junio de 1951 una primera indemnización por daños y perjuicios ocasionados en el cumplimiento de tal contrato, fué resuelta dicha reclamación, pero no ha lugar a la otra, origen de este proceso, la cual, por el mismo concepto y fundado en idéntica causa, formuló dicho fabricante de conservas en septiembre de 1957, procediendo en consecuencia desestimar el presente recurso contencioso-administrativo» (*Sentencia de 19 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

IV. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Valoración. Criterios.*

«El Jurado Provincial de Expropiación, luego de establecer que los precios normales de compraventa de terrenos en la zona en que se encuentran los de que se trata, oscilan entre 95 y 200 pesetas el metro cuadrado, toma como base para fijar el que a los expropiados corresponde el menor de dichos precios; lo que se ha de estimar correcto, porque ciertamente a las características que se dan en ellos forzosa-mente ha de corresponder el expresado valor mínimo; pero si esto es así resulta inadecuado, por carecer de justificación, que este mínimo se haya de rebajar además en cantidad alguna en razón a las particularidades que ofrecen, a saber: la forma irregular de las dos grandes parcelas que integran la totalidad de la gran superficie expropiada; su accidentada topografía de grandes desniveles; la carencia absoluta de urbanización y de los servicios de agua, luz y alcantarillado, y aun la circunstancia de que para su aprovechamiento constructivo sea necesaria una costosa urbanización con grandes movimientos de tierra; porque es indudable que tales características son precisamente las que determinan su precio de 95 pesetas metro cuadrado que, como queda dicho, es el menor de los que, como afirma el Jurado Provincial, se venía pagando en aquella zona, en la que otros mejores, bien por su configuración, o por menor superficie, o más fácil desnivelación si fuere preciso, o por cualquier otra circunstancia, alcanzan el precio de 200 pesetas metro cuadrado, pero que por hallarse ubicados en la propia zona se han de suponer carentes por igual de urbanización e indotados de los mismos servicios, porque de reunir estas óptimas circunstancias cambiaría tanto su naturaleza a efectos de valoración que no podrían ser incluidos entre los que fueron objeto de aprecio como de características semejantes a los de que se trata y a los que se atribuyen los precios comprendidos en los expresados límites» (*Sentencia de 14 de abril de 1961. Sala 5.ª*).

2. *Fundamento del justiprecio. Valor del dictamen del Jurado. Criterios.*

«La expropiación forzosa es un medio por el que el Estado, en ejercicio de su autoridad por razones de interés público o de utilidad social, priva de derechos a los particulares, adjudicándolos al mismo Estado o a los Organismos a quien tiene encomendado la defensa de esos intereses superiores; pero para que la disposición no sea injusta, todas las Leyes de expropiación, tanto la de 10 de enero de 1879, como la vigente de 16 de diciembre de 1954, y la llamada Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, conceden al particular expropiado el derecho a que se le abone el valor real de los derechos de que se le priva, y para el aprecio o valoración de esos bienes creó la Ley vigente, en sustitución del Perito tercero, un Jurado de Expropiación, como órgano permanente y especializado, y claro es que si a aquel Perito tercero de la Ley

anterior se le había concedido un gran valor en su dictamen por el origen de su nombramiento, que hacía suponer al mismo una mayor imparcialidad que los designados por las partes, actualmente ha de concederse ese mismo valor al criterio del Jurado Provincial de Expropiación mientras no se demuestre algún error en su acuerdo, y en el caso de autos el Jurado aceptó la valoración del Vocal Arquitecto, pero si bien hace constar en el Resultando primero que en las fincas de referencia estuvo instalada una fábrica de ladrillos, quedando en la 116 una alberca con capacidad para unos 5.000 litros de agua con su instalación de conducción de las mismas por debajo de tierra hasta la proximidad de la alberca, y que de la 130 se sacaba tierra para la fabricación de ladrillos y en ella tenía establecido un secadero, estando autorizado por la Compañía para el uso del agua necesaria para esa fabricación, de esos datos prescinde el dictamen del Arquitecto, aunque el Jurado los haya enumerado en el primer Resultando, y es claro que si bien es cierto que no existía una industria establecida en el momento en que tuvo lugar la ocupación y no había valor comercial que abonar, lo cierto es que la aptitud de aquellas tierras para la fabricación de ladrillos y los elementos existentes de la anterior fabricación son datos de que no debió prescindir el Jurado, y teniendo en cuenta los mismos, así como los valores fijados por el Tribunal Provincial en la zona de la Avenida de los de García Noblejas es aceptable la modificación que de la valoración del Jurado hizo el Tribunal Provincial, aunque éste entendiera que no estaba justificada la realidad de esos elementos, que si ya constaban en el expediente en el acta de ocupación, fueron después confirmados por el dictamen del Arquitecto, emitido en la prueba de la Primera Instancia, sin que tampoco se puedan aceptar las valoraciones que de esos elementos hace el expresado dictamen que se verificó por designación del recurrente únicamente y parecen excesivos para valorarlos por separado» (*Sentencia de 1 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

3. *Facultades del Jurado de Expropiación.*

«Si bien es verdad que no es posible afirmar en términos absolutos que el Jurado Provincial de Expropiación carece en todo caso de facultades para hacer pronunciamientos que no sean el estricto de expresar en cifras la tasación de los bienes que se someten a su conocimiento, puesto que no debe desconocerse la posibilidad de que en la tramitación del expediente se incurra en omisiones o vicios que afecten a la validez de lo actuado, por entrañar falta de los elementos precisos que con arreglo a la Ley hayan de tenerse en cuenta para fundamentar su resolución, con cuyos defectos se mermarían las garantías de acierto, por lo que dicho Jurado, al igual que cualquier otro órgano de la Administración con potestad para resolver, es natural que se halle facultado para remediar dichas omisiones o vicios, sí puede, en cambio, decirse que el problema que el Jurado de Expropiación suscita y resuelve en su resolución inicialmente recurrida, no se encuentra en ninguno de esos supuestos ni es materia propia de su competencia, puesto que no se trata de subsanar pretendidos defectos, sino que interpreta el alcance y sentido de las nor-

mas legales, haciendo definiciones en derecho ajenas por completo a su función tasadora, que son más bien propias del órgano jurisdiccional a quien corresponda resolver los recursos que procedan, poniendo todo ello de manifiesto la improcedencia del acuerdo impugnado» (*Sentencia de 16 de marzo de 1961. Sala 4.ª*).

V. FARMACIAS.

Interpretación de la Orden de 12 de diciembre de 1959, sobre medición de distancias en expediente de apertura.

«Se ha de tener en cuenta: a) que la Orden de 12 de diciembre de 1959, cuya aplicación al caso se discute, hace una mera aclaración adicional a otra—la de 1 de agosto del mismo año—, a su vez también de carácter aclaratorio o complementario de una anterior de rango superior—el Decreto de 31 de mayo de 1957—, cuyo artículo 8.º autoriza al Ministerio para dictar tales normas complementarias; b) que la mencionada aclaración adicional de la Orden de 12 de diciembre de 1959 no contradice o se aparta, sino que está lógica y perfectamente adaptada al criterio sentado por el Decreto de 31 de mayo de 1957 en materia de distancias entre farmacias, pues al señalar dicho Decreto en el número 3.º de su artículo 1.º la medición por «el camino vial más corto», es evidente que, tratándose de locales en la misma línea de fachadas de la calle o fila de calles, no sería camino más corto el que obligara innecesariamente a contar la perpendicular al eje de la calle en el punto de partida, seguir tal eje y contar también la perpendicular al mismo en el punto de llegada; c) que establecida por el Decreto de 31 de mayo de 1957 y por la Orden de 1 de agosto de 1959, en sus respectivas disposiciones transitorias, la aplicación de sus normas a los expedientes en tramitación, ha de seguirse con la adicional aclaración hecha en la Orden de 12 de diciembre el mismo criterio de aplicabilidad a los expedientes en tal estado» (*Sentencia de 13 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

VI. VIVIENDA.

Obligación de las Empresas de construir viviendas para sus trabajadores: Excepciones.

«No puede negarse que la excepción a que se refiere el artículo 11 de la Orden conjunta de 12 de junio de 1955 tiene un carácter de excepción y sólo se aplica a Empresas en precaria situación económica, y la apreciación de estas circunstancias concede cierto margen de discrecionalidad al Ministerio, pero no impide en los casos de demostración clara de tal penuria la función revisora de este Tribunal, mas no se da este supuesto en el presente litigio, en que si bien es verdad que ha habido unas pérdidas anteriores que han producido una disminución de capital, es, en cambio, innegable que en los dos últimos ejercicios se

han producido beneficios en escala creciente, sin que, además, como afirma el Abogado del Estado, se haya tramitado por la Empresa ningún expediente de crisis, de acuerdo con el Decreto de 26 de enero de 1944, por todo lo cual es obligado reconocer que la Administración no ha hecho ningún mal uso del margen de discrecionalidad antes mencionado (Sentencia de 27 de mayo de 1961. Sala 4.ª).

VII. URBANISMO.

Organismo ministerial competente para la resolución de los recursos de alzada contra acuerdos de inclusión de fincas en el Registro de Solares.

«Debe establecerse: 1.º) que con arreglo a las normas de la Ley de 12 de mayo de 1956, invocadas en el expediente y derogatorias de la anterior Ley de 15 de mayo de 1945, el trámite jerárquico aplicable era el señalado en los artículos 144 y 220 de la primera, y, por tanto, la alzada debió someterse a la Comisión Provincial de Urbanismo; y 2.º) que desde 1957 las atribuciones del Ministerio de la Gobernación en la materia fueron traspasadas al Ministerio de la Vivienda, en el que se han integrado las Comisiones Provinciales, el Consejo Nacional y la Dirección General de Urbanismo.

En reiteradas sentencias el Tribunal Supremo ha consagrado al principio de la buena fe de las relaciones administrativas; con arreglo al cual, cuando en virtud de la indicación equivocada de la comunicación notificatoria de la resolución de un recurso gubernativo, los interesados siguen una vía jerárquica improcedente, no pueden sufrir las consecuencias del error a que han sido inducidas, a los efectos de que la omisión del recurso aplicable se repunte como consentimiento del acto administrativo, que otorgue a éste firmeza y lo excluya de su impugnación jurisdiccional; por lo cual, y habida cuenta de que en el caso de autos el recurso de alzada interpuesto ante el Ministerio de la Gobernación por la parte actora lo fué con estricta sujeción a lo expresado por la notificación que se le hiciera del acuerdo municipal originario, es evidente que no puede prosperar la alegación de inadmisibilidad formulada» (Sentencia de 17 de junio de 1961. Sala 4.ª).

«El expediente administrativo que terminó con la resolución del Ministerio de la Gobernación, notificada en 19 de junio de 1959, objeto del presente recurso, fué iniciado por escrito de 7 de marzo de 1957, de don X. X., en el que solicitaba del Ayuntamiento de Z. la inclusión en el Registro de Solares de la finca número ... de la calle ... de dicha ciudad, y en consecuencia de estos datos, que constan en autos, es preciso reconocer que para la tramitación de este mencionado expediente regía la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, publicado en el «Boletín» del día 14 siguiente, y cuya disposición primera final establecía que su entrada en vigor comenzaría a los sesenta días de su publicación.

La Ley de Régimen del Suelo, en su artículo 220, dispone que son susceptibles de recurso ante la Comisión Provincial de Urbanismo los acuerdos municipales a que se refiere el artículo 144, ordenando el artículo anterior que los actos de las Comisiones Provinciales son recurribles ante la Comisión Central de Urbanismo, en los casos que se establecen; pero como ésta no había llegado a constituirse durante la tramitación de las actuaciones administrativas de este pleito, se dictaron los Decretos de 26 de abril y 25 de junio de 1957, según los cuales mientras esa Comisión Central de Urbanismo no se constituyere o no se dictase el Reglamento de la Ley del Suelo, correspondería al Ministerio de la Vivienda entender de las atribuciones de esa Comisión Central, de todo lo cual se deduce que el Ministerio de la Gobernación no tenía en absoluto en el expediente mencionado, incoado el 7 de marzo de 1957 y finalizado en junio de 1959, ninguna competencia para resolver los recursos contra acuerdos municipales en esta materia, regida por la varias veces citada Ley de Régimen del Suelo» (*Sentencia de 10 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

«En la notificación a don X. X. del acuerdo final de inclusión de su finca en el Registro de Solares que tomó el Ayuntamiento de H., es patente que se quebrantaron las normas imperativas de mención en el sentido que más conduce a indefensión, porque en vez de indicársele el recurso legal que procedía, que actualmente es el de alzada ante la Comisión Provincial de Urbanismo, tras el de reposición, a tenor del artículo 220 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, en relación con su artículo 227, según ha establecido la Jurisprudencia de esta Sala, a partir de su sentencia de 29 de septiembre de 1960, se le previno que podría interponer recurso de reposición como previo al contencioso-administrativo, con cita, por añadido, de los artículos 377 y 386 de la Ley de 16 de diciembre de 1950, que si en efecto dispusieron tales recursos en materia municipal, en general no rigen para la especial de la Ordenación de Solares, sujeta, cual se dice, al Reglamento sobre la misma en lo no derogado, y a la Ley del Suelo, y como el señor X. se atuvo a lo notificado, entablando primero la reposición, y ante su desestimación por silencio administrativo, el recurso jurisdiccional, resulta manifiesto que se le indujo de modo directo a esta desviación procesal e implicaría palmaria injusticia que ahora se cerrara en su ejercicio el camino, por error de la Administración local, para seguir, si le conviene, la reglamentaria alzada gubernativa, con alegación de que ha transcurrido el término de acudir a ella, según el artículo 6.º del Reglamento de 23 de mayo de 1947, que adujo el Abogado del Estado, o el 220 de la Ley del Suelo, realmente observable, cuando no fué enterado de esta vía adecuada y todavía peor, se le vino a ocultar, mediante la confusión, de señalarle la otra, que la simple lectura de los preceptos invocados para ella ofrecía, máxime a cualquier iletrado, margen racional a suponer que, en efecto, era la legal, como al parecer lo supuso el Secretario de la Corporación, quien, de hallarse más impuesta en el particular, hubiera impedido la equivocación transmitida al interesado, que pudo

explicablemente confiar, en la competencia profesional del funcionario autorizante de la diligencia al significarle los recursos utilizables.

La moderna jurisprudencia de este Alto Tribunal, que igualmente se invoca, tiene fallado, en efecto, y como fácilmente se alcanza, la validez de notificaciones con defecto de forma, cuando la inexpressión de los recursos utilizables o la equivocación en el término indicado para interponerlos se presenta en circunstancias que se apreció no afectaban a las garantías jurídicas del particular o no la entorpecía la defensa de su derecho; pero en los casos en que se estimó que la advertencia errónea del recurso a que había lugar fué causa inmediata de que entablara el improcedente y de que con ello dejara transcurrir el término de plantear el pertinente, como ocurre en esta ocasión, la jurisprudencia mantiene el criterio de declarar inválidas a tales notificaciones determinantes del descamino procesal, según puede verse en las sentencias de esta Sala de 19 y 23 de diciembre de 1959, 20 de abril, 22 de junio y 29 de septiembre de 1960, recaídas también en pleito sobre aplicación del Reglamento de Ordenación de Solares, y en las de las Salas 3.^a y 5.^a de 18 de noviembre de 1960, de 12 de junio de 1958 y de 23 de diciembre de 1959, en todas las que se anulan las notificaciones así viciadas y prevalece la doctrina de que no puede perjudicar a la parte reclamante el error inexcusable en el señalamiento del recurso si el seguirle hubiera originado la caducidad del plazo legal de promover el que correspondía» (*Sentencia de 17 de mayo de 1961*).

VIII. AGUAS.

El dominio privado de las aguas no impide el ejercicio de las facultades administrativas de policía.

«El fundamento de la demanda para solicitar la revocación o nulidad del acuerdo recurrido se basa en estimar a la Administración incompetente para resolver el problema planteado, porque discurriendo el cauce H. en su totalidad por fincas privadas, es de dominio privado, y por tanto queda excluído de sus facultades de disposición, pero es evidente que aun admitiendo que, en efecto, el dique se ha construído en terrenos de dominio privado del recurrente X. X., S. A., como así lo reconocen los propios denunciantes en sus escritos, lo cierto es que la competencia administrativa está reconocida tácitamente en el expediente, y además se halla expresamente en la Ley de Minas de 19 de julio de 1944 (artículos 31, 44 y 62) y los 26 y 27 de la de Aguas, y porque, singularmente a la Policía de Aguas está atribuída por el artículo 224 y 227 de esta última Ley, y se reconocen en la demanda, y los artículos 31 y 33 imponen limitaciones al derecho de construir obras en los álveos de cauces pluviales y arroyos, aunque sean de dominio privado, por razones de interés general o en favor de terceros, y ha sido justamente al amparo de tales preceptos acordada la resolución impugnada, razón por la cual no puede ser acogida esta alegación, pues está acreditado

que la construcción del dique de referencia hace variar las condiciones naturales por donde discurrían las aguas, impidiendo su normal aprovechamiento a los antiguos usuarios y es susceptible de causar daños en las cosas, y, por tanto, la intervención administrativa se halla debidamente legitimada» (*Sentencia de 22 de junio de 1961. Sala 3.ª*).

IX. MONTES.

Deslinde. Alcance de las operaciones: Estado posesorio.

«La Administración, por el acta de deslinde, sólo puede determinar el estado posesorio preexistente en relación con el monte que se deslinda, distinguiendo las situaciones de obligado respecto para la Administración y las que no estuvieran en tal caso a la luz de los preceptos aplicables, para proceder a la concreción material de aquél, mediante la correspondiente demarcación, que permite el ejercicio de la policía forestal y de los actos dominicales de la entidad dueña del monte, a la vez que los correspondientes a las facultades de los particulares, poseedores de parcelas, sean colindantes, enclavadas o alcanzadas por el deslinde, sin entrecruzamientos ni conflictos.

Por el contrario, el acto aprobatorio del deslinde y su revisión han de abstenerse de cualquier pronunciamiento o medida que supongan una calificación definitiva y de fondo sobre los derechos civiles enfrentados o afectados, en cuanto ello implique un reconocimiento de la propiedad, reservado reiterada y expresamente a la Jurisdicción ordinaria; ante la cual pueden comparecer, lo mismo la Administración que los particulares, cuando a consecuencia de un deslinde se reputasen lesionados en dicho orden civil para defender sus derechos formulando sus acciones, especialmente las de carácter reivindicatorio; siempre que por lo que hace a la Administración su ejercicio traspase el límite que a causa de sus prerrogativas públicas le está reconocido, es decir, la reivindicación directa de los terrenos usurpados a los que no ampare una posesión en contrario, durante más de treinta años, con las demás exigencias que añade a tal requisito la legislación, que antes de 1957 eran las de que fuera quieta y pacífica y no interrumpida; artículos 12 del Reglamento de 1865, 15 del Real Decreto de 1901, 22 del Real Decreto de 1957, en cuyo texto se omite la mención del carácter quieto y pacífico de la posesión» (*Sentencia de 4 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

X. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

1. Recurso contencioso-administrativo y extraordinario de revisión. El error de hecho, requisito del recurso de revisión.

«Contra las resoluciones del Registro de la Propiedad Industrial, el artículo 15 del Estatuto concede a los interesados un recurso de carácter general, el contencioso-administrativo, en el que pueden sin limitación

alguna discutir cuantas cuestiones surgieren, en el ejercicio de los derechos, pero independientemente de este recurso, el artículo 16 señala otro, más breve y económico, el extraordinario de revisión, que sólo puede concederse cuando la resolución que se impugne se hubiera dictado con manifiesto y evidente error de hecho, plenamente demostrado por prueba documental, es decir, que para que prospere este recurso es preciso que en la resolución se dé ese supuesto, de evidente error de hecho, como sucedería cuando se inscribe una marca, sin tener en cuenta que hay inscritas anteriormente otra u otras iguales a la que se pretende, o en cuanto se inscriba a nombre de persona distinta de la del solicitante. Pero cuando, como en el caso contemplado, se parte del supuesto de que la Administración no conocía la existencia de otras marcas inscritas anteriormente a favor del recurrente y éste pretende que la nueva a inscribir sea denegada, por la semejanza con las anteriores y porque en la calificación que ha hecho la Administración ha incluido en el número 56 del Nomenclátor, en lugar de haberlo hecho en el 32, se trata de supuestos distintos del que prevé el párrafo primero del invocado artículo 16, y consecuentemente debe desestimarse la pretensión sobre todo teniendo en cuenta que el segundo párrafo del artículo señala supuestos para los que no se dará el recurso, que si bien es cierto que solamente menciona las denegaciones, no hay inconveniente alguno en admitir que la doctrina es aplicable igualmente a las concesiones, anulación y caducidad, como así lo admitió esta Sala en su sentencia de 14 de diciembre de 1960, puesto que se trata de un párrafo, interpretativo y aclaratorio del anterior, que con ello no pretende más que delimitar el ámbito de este recurso, y, finalmente, porque si en el contencioso-administrativo subsiguiente al de revisión, pudieran discutirse todas las cuestiones, dejaría el de revisión de ser extraordinario, para convertirse en un ordinario de reposición, que todos utilizarían por su rapidez y economía, por lo que no tendría ya ninguna finalidad el contenido del artículo 15 del invocado Estatuto. Y sin que a todo esto se oponga el espíritu amplio y previsor de la nueva Ley reguladora del procedimiento contencioso-administrativo, que si bien pretende facilitar por todos los medios el restablecimiento de los derechos desconocidos o vulnerados, no puede llegarse al extremo de desnaturalizar con su aplicación y amplitud normas procedimentales de orden público, reguladoras de un recurso extraordinario, que las partes primero y los Tribunales de Justicia más tarde son los llamados a respetar, observar y cumplir. Si el recurrente pudo en su día utilizar el recurso contencioso-administrativo que en sus manos puso el artículo 15 de dicho Estatuto, y por las razones que fueran se apartó de él, para usar tan sólo el de revisión extraordinario que le concede el artículo 16 a los propios términos reguladores del acceso debe atenderse, y el no haber demostrado que la Administración haya incurrido en manifiesto error de hecho, al proceder e incluir en el Registro de la Propiedad Industrial la discutida marca «El Rápido», procede desestimar el recurso con todas sus consecuencias» (*Sentencia de 22 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

2. *Desconcentración de funciones del Ministerio de Industria. El Jefe del Registro es competente para resolver los expedientes de modelos de utilidad.*

«Fiel a uno de sus principios informadores, el de acelerar el procedimiento y conceder a los órganos administrativos inferiores la potestad de resolver definitivamente en vía gubernativa, la disposición adicional 1.ª de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado—posterior en fecha y superior en rango al Estatuto de Propiedad Industrial—ordenaba a los distintos Ministerios la redacción de propuestas de desconcentración; y aprobada la formulada por el Ministerio de Industria en cumplimiento de dicho precepto, el Decreto de 21 de diciembre de 1958, en el número 4, letra f), otorga al Jefe del Registro la resolución de expedientes de modelos de utilidad; por lo que el recurso de reposición al que se refiere la alegación de la Abogacía del Estado está procesalmente bien establecido; pues dejaría de ser de reposición, y lo sería de alzada si no se formulase, como manda el artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, ante el mismo órgano—el Jefe del Registro—que tomó el acuerdo que se desea sea repuesto» (*Sentencia de 19 de mayo de 1961*).

3. *La Administración, de oficio, puede y debe examinar la semejanza entre marcas.*

«El artículo 124 del Estatuto de la Propiedad Industrial prohíbe el registro de marcas que pueden inducir a error o confusión en el mercado por su semejanza gráfica o fonética *con otras ya registradas*, sin exigir denuncia u oposición del correspondiente titular, sino que de oficio pueden y deben ser examinadas tales posibles semejanzas por la Administración» (*Sentencia de 26 de abril de 1961*).

4. *La falta de oposición en vía gubernativa del propietario de una marca a la concesión de otra semejante no priva de acción contencioso-administrativa.*

«Es obligado admitir la posibilidad legal de que se aduzca en la demanda la titularidad de marcas no invocadas al formalizar la oposición en el expediente administrativo; de una parte, porque, según el artículo 69, párrafo 1.º, de la Ley rectora de la Jurisdicción, podrán alegarse en dicho escrito fundamental «cuantos motivos procedan, aunque no se hubieran expuesto en el previo recurso de reposición o con anterioridad a éste»; y de otra, porque conforme a la doctrina jurisprudencial sentada por esta Sala en sus sentencias de 19 de junio de 1957, 11 de noviembre de 1958 y 9 de marzo de 1959, la falta de oposición en vía gubernativa al otorgamiento de una marca no priva al propietario de otra reputada incompatible, de acción contencioso-administrativa para impugnarla; criterio que si se adopta cuando falta en absoluto la contradicción, habrá que aceptar con mayor fundamento cuando ésta es simplemente incompleta; máxime cuando la Administración está obligada

a examinar de oficio si concurre alguna causa primitiva, como determina el artículo 150 del Estatuto de la Propiedad Industrial; razones que impiden dar acogida a la alegación previa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo acordado en el apartado c) del artículo 82 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, por estimar que el Registro no tuvo ocasión de pronunciarse respecto a la analogía que pudiera darse entre la marca 293.267 y sus oponentes» (*Sentencia de 1 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

5. *No existe similitud excluyente entre «Sancho Panza» y «Sancho».*

«Es lo cierto que no se aprecia en este caso, de modo notorio e indiscutible, la similitud excluyente, pues entre las denominaciones «Sancho Panza», que utiliza la marca combatida, y «Sancho», característica de sus contradictorias, existe un factor diferencial de gran importancia, cual es el apellido del personaje, que no cabe entender suplido a estos efectos por el dibujo alegórico, elemento figurativo que aun dando por supuesta la intención alusiva, no integra base suficiente de analogía, habida cuenta de que los signos distintivos de toda modalidad de la propiedad industrial han de ser claros, inequívocos e inconfundibles, no sólo en su enunciado, sino también en su representación gráfica, ya que de otro modo las reivindicaciones derivadas de un diseño, complejo e impreciso—como aquí ocurre con el del hombre montado sobre un asno y situado entre un árbol y un molino—, podían ampliarse casi indefinidamente, con grave impedimento para el legítimo ejercicio del derecho a distinguir de los similares los productos de la industria, del comercio y el trabajo» (*Sentencia de 1 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

6. *La inclusión de productos en clases distintas del Nomenclátor Oficial no autoriza por sí misma la convivencia de marcas semejantes.*

«A tenor de la jurisprudencia de esta Sala, reflejada en sus sentencias de 26 de marzo y 13 de noviembre de 1958, 7 de marzo de 1959 y 3 de octubre de 1960, la inclusión de los productos en clases distintas del Nomenclátor Oficial es sólo enunciativa y no autoriza por sí sola la convivencia de las marcas con distintivos semejantes, pues la posibilidad ha de surgir en cada caso de las circunstancias particulares, y en especial de que se adviertan o no afinidades reales entre los respectivos artículos por razones de origen, de finalidad y de concurrencia, y cuando tales relaciones no existan, la diferente clasificación actúa como motivo de compatibilidad registral» (*Sentencia de 9 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

7. *El cotejo de marcas tiene que asentarse en la visión de conjunto de las denominaciones.*

«No ha de examinarse al detalle cada uno de los elementos que forman los signos en pugna, porque semejante comprobación meticulosa tampoco es la que de ordinario preside las adquisiciones del producto mercantil al que frecuentemente se someten los medicamentos despachados sin necesidad de receta, sino que el cotejo tiene que asentarse

en la visión de conjunto de las denominaciones para inferir de ellas si los distintivos que presentan garantizan de modo suficiente, de una parte, que el público no versado en especialidades farmacéuticas, cual suele acontecer, se percate de la que en realidad desea y se le ofrece, y de otra, se asegure a quienes se hallen acogidos a la legislación sobre Propiedad Industrial que los frutos de su trabajo y laboriosidad no se transfieren, por la posible involuación de expresiones, a quien llegó más tarde al campo de la competición» (*Sentencia de 20 de mayo de 1961*).

«La marca actora viene a centrar su oposición a la nueva marca en la similitud que encuentra entre sus vocablos «E. Marco» con los de «E. Merck», contenidos en los números 177.006 y 146.765, ésta orlada también, para invocar así la prohibición del número 1.º del artículo 124 del Estatuto de la Propiedad Industrial; mas semejante punto de vista desvía el asunto de sus verdaderos términos, que no cabe concretarlos a ese parangón de vocablos, sino que la comparación entre marcas debe hacerse tomando íntegramente cada una de ellas, como se dijo en la sentencia de esta de 27 de junio de 1960» (*Sentencia de 1 de julio de 1961*).

8. *La circunstancia de que una terminación se emplee con frecuencia para denominar productos farmacéuticos obliga a emplear prefijos muy individualizados.*

«La circunstancia aducida de ser la terminación «Migina», de aplicación frecuente en distintas marcas de productos farmacéuticos, admitiéndolo como hecho, ello precisamente motiva con mayor razón la imprescindible necesidad de formar la nueva denominación caprichosa anteponiendo a aquellas tres sílabas últimas, ya conocidas, otras que no tuvieron el menor parecido con marcas antes registradas y que dieran a la nueva un carácter de originalidad por el que resultara peculiar e inconfundible con cualquiera otra» (*Sentencia de 4 de mayo de 1961*).

9. *Para apreciar las semejanzas ha de tenerse en cuenta la naturaleza de los productos y la posibilidad de competencia entre los idénticos.*

«Para apreciar si tales semejanzas son o no susceptibles de originar dudas o perplejidades en el público respecto a la identidad de los productos objeto de su demanda, ha de tenerse principalmente en cuenta la naturaleza y finalidad de éstos y la posibilidad de una enconada competencia en el mercado por concurrir a la satisfacción de análogas necesidades de consumo; en cuya virtud procede enjuiciar con criterio restrictivo el parecido de denominaciones correspondientes a los incluidos en la misma clasificación, y más rigurosamente aún cuando se trate de artículos idénticos, como aquí acontece con los jabones reivindicados por las marcas «Armiño» y «Armañón», que pertenecen, sin variante alguna, a la clase 32 del Nomenclátor Oficial» (*Sentencia de 20 de junio de 1961*).

10. *Es lícito constituir una marca con el nombre y razón social del solicitante y su anagrama.*

«La constitución de la nueva marca con el nombre y razón social del solicitante y su anagrama, como aquí acaece, según consta en el expediente, es de entera licitud, puesto que al prohibir el número 3.º del artículo 124 del Estatuto las marcas formadas por razones sociales que no sean las de los peticionarios, autoriza a *sensu contrario* aquellas que sin caer en el número 1.º del artículo coincidan con la razón social, cuya permisión tampoco encuentra obstáculo alguno positivo en el artículo 119 de las propias normas estatutarias» (*Sentencia de 24 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

11. *«Heno de Pravia» y «Heno verde» son denominaciones incompatibles.*

«El estudio comparativo de las denominaciones «Heno de Pravia» y «Heno verde» revela que la palabra «Heno» es común y los otros vocablos «de Pravia» y «verde» son claramente diferenciables; pero el parangón debe establecerse respecto del conjunto, y ello efectuado no puede negarse que las denominaciones acusan una relación que puede normal y lógicamente producir involuntaria sustitución en el mercado de uno de los productos amparado por el otro, dada la identidad y la naturaleza de sus aplicaciones. Si bien «Heno» es sin duda una denominación genérica, aisladamente empleada, pierde tal carácter al formar parte de un nombre de significación específica y caracterizadora por el cual no puede en el caso de autos jugar la regla prohibitiva del número 5 del artículo 124 del Estatuto, ya que la entidad actora no puede aspirar al monopolio de la palabra «Heno» con fines de propiedad industrial, sino a que no se use dentro de tal campo, en forma que lesione sus derechos firmes, como son los que en el caso de autos se derivan de la posesión de la marca número 20.416. Asimismo debe estimarse que la denominación de la marca más reciente se ha formado suprimiendo primero y agregando después un vocablo a la ya registrada, que es el supuesto del número 11 del artículo 124 del Estatuto, cuya regla prohibitiva tiene toda la fuerza imperativa que se deriva de su valor legal en el caso de autos. Por tanto, y contempladas en su conjunto, las dos denominaciones de que se trata no resultan lo suficientemente peculiarizadas en uno y otro caso, para evitar que por error o confusión puedan ocasionar una involuntaria o ilícita sustitución de los correspondientes productos» (*Sentencia de 12 de mayo de 1961*).

12. *Identidad de marca y rótulo de establecimiento: Similitud entre los productos.*

«La marca del recurrente consiste en la denominación «Venus», y el rótulo que fué objeto de la solicitud sobre que versa este recurso consiste en la misma denominación, lo que es evidente la identidad de los mismos, pero el Reglamento se funda en que las actividades de la marca

son distintas de las del rótulo, porque la marca distingue relojes, accesorios de relojes y útiles de los mismos, y el rótulo del establecimiento se destina a joyería, pero es evidente que hay similitud entre los relojes de oro, plata y platino, que son conceptuados como joyas, y por otra parte, en toda joyería se ve esta clase de relojes, incluso algunos adornados con brillantes, así como pulseras de oro y plata para esos relojes, razones por las cuales es evidente la similitud entre los productos protegidos por la marca y los que han de expendirse en el establecimiento protegido por el rótulo contra la prohibición del artículo 212 del citado Estatuto, siendo, por tanto, procedente estimar el recurso» (*Sentencia de 16 de mayo de 1961*).

XI. ADMINISTRACIÓN LOCAL.

1. *Deslinde de términos. Posibilidad de que la acuerde de oficio el Ministro.*

«Aun cuando la iniciación del expediente de deslinde no hubiera sido solicitado por ninguna de las partes en discordia, no podría negarse al Ministerio de la Gobernación competencia para decidir de oficio la apertura del referido expediente de deslinde, puesto que el artículo 7.º del texto refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, incluido en el título preliminar dispone «que en las materias que la Ley no confie expresamente a la exclusiva competencia de los Municipios y las Provincias, actuaran unos y otros bajo la dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación». Y en uso de esta tutela es obligado reconocer que la resolución del Ministro de la Gobernación de apertura de un expediente de deslinde para resolver definitivamente sobre las discrepancias aparecidas entre los Ayuntamientos de X. y el de Z., es conforme a derecho y no infringe ningún precepto administrativo anteriormente establecido en favor del hoy recurrente, y no apreciándose temeridad ni mala fe por parte del actor no precisa hacer especial imposición de costas» (*Sentencia de 7 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

2. *Caminos. Competencia.*

«Los caminos vecinales están hoy a cargo de las Diputaciones provinciales conforme a las disposiciones citadas en los Vistos y a la doctrina de la sentencia de 28 de abril del pasado año, pero junto a tales caminos existen los llamados rurales, de carácter rudimentario que carecen de firmes, y que comunican pequeños núcleos urbanos o simples antes de cultivo y cuyo cuidado corresponde a las Corporaciones municipales» (*Sentencia de 5 de julio de 1961. Sala 4.ª*).

3. *Licencia. Competencia municipal.*

A) *Apertura de industrias y su cierre.*

«Es indiscutible la competencia de los Ayuntamientos para conceder licencia de apertura de establecimientos industriales y mercantiles, conforme a los artículos 101, apartado *h*) y 440, número 8.º de la Ley de Régimen Local y 8.º y 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, sin perjuicio de las autorizaciones especiales que exija la índole característica de alguno de ellos, como la del Ministerio de Agricultura respecto a las industrias agropecuarias con sujeción al Decreto-Ley de 1 de mayo y Orden de 15 de julio de 1952, y que tratándose de establecimientos incómodos, insalubres o peligrosos, los artículos 5.º, 6.º y 7.º del Reglamento de 17 de octubre de 1925 que los regula, afirman de igual modo la expresada competencia, no sólo en orden al otorgamiento del permiso de instalación, sino a la fijación de su funcionamiento; preceptos categóricos de los que se infiere que la facultad de suspensión o cierre de una industria instalada, cuando sobrevengan circunstancias no previstas al autorizarlas, radica asimismo en la Corporación municipal, siquiera su correcto ejercicio demanda la formación de expediente análogo al de apertura a fin de clasificar el establecimiento de que se trate; trámite que a partir de la publicación de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950 ha de cumplirse en cada caso concreto y con el preceptivo informe del Consejo Provincial de Sanidad, antes de dictar acuerdo definitivo» (*Sentencia de 20 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

B) *Autorización para obras. Plazo fijado para ellas. No caduca la licencia si interviene fuerza mayor. Actos propios de la Administración.*

«Basado el acuerdo recurrido del Ayuntamiento de X. de 8 de noviembre de 1955 en estimar caducada con arreglo al artículo 6.º de las Ordenanzas de edificación de la Villa de 2 de julio de 1900, la autorización que para las obras de cubrir el río Deva le fué concedida por el Ayuntamiento el 7 de marzo de 1947, al no haberlas comenzado dentro del año de la fecha de la licencia ni solicitado prórroga de ésta, hay que tener en cuenta que la vigencia de ese plazo la fija el citado artículo 6.º, salvo casos de fuerza mayor justificada, quedando así condicionado a que no concurra ésta, en la inteligencia de que si concurriera, no establece el propio Reglamento de edificación que hayan de pedirse prórrogas ni otro tiempo de dar principio a las obras, por lo que tiene de entenderse el mismo prorrogado en la computación hasta que cese la causa impeditiva. Subordinada como se dice la caducidad a que se dé o no fuerza mayor y estribando el concepto de tal caducidad, en la inactuación del agente para realizar la misión encomendada, en cuanto le sea imputable semejante inactividad, se deriva de aquí que constituirá fuerza mayor en este orden todo evento o motivo insuperable por el obligado, que le impida el cumplimiento de la obligación, lo que en esencia coincide con la concepción del artículo 1.105 del Có-

digo Civil de fuerza mayor, de aquellos sucesos que previstos fueran inevitables, y aquí no cabe desconocer que don N. N. no podía iniciar las obras de cubrir el río Deva a fin de edificar para que le otorgó permiso el Ayuntamiento, en tanto no las autorizara el Ministerio de Obras Públicas, extremo que viene a afirmar la propia licencia municipal de 7 de mayo de 1947 cuando expresa en los términos de su acuerdo que «se informe (*sic*) favorablemente cuantos documentos sean necesarios para la concesión por parte de la División Hidráulica a la que se recomendará el asunto», con lo que resulta manifiesto que la Corporación encontrábase bien percatada de la absoluta necesidad de la previa autorización ministerial de las obras y de que ésta no pendía de la voluntad o actuación del señor N. N. y sí solamente del Organismo oficial competente, puesto que de manera explícita se acuerda la recomendación y el informe favorable al mismo con objeto de obtener pronto el indispensable despacho. Por tanto, es patente que mientras no se consiguiera la autorización superior, perduraba la situación de fuerza mayor o equiparable a ésta durante la que no corre el año preceptivo para el inicio de las obras.

Por otra parte, hay que notar que el Ayuntamiento de X., cuando el 5 de febrero de 1952 informó a los Servicios Hidráulicos del Norte de España en sentido favorable al proyecto de obras presentado por don N. N., para las que le otorgó el permiso en 7 de mayo de 1947, vino a confirmar la vigencia de éste, puesto que en su acuerdo figura, en conjunción con el permiso, «informar favorablemente cuantos documentos sean necesarios para obtener la concesión de Obras Públicas», y como así los informó la Corporación en febrero de 1952, hubo de entender que perduraba el acuerdo porque de otro modo no se explicaría el informe conducente a la realización de las obras permitidas, y se habría pronunciado en contra de éstas indicando la extinción de la licencia, por lo que si casi cinco años después de acordada entendió el Ayuntamiento que la misma perduraba, viniendo a reconocer así en la falta de autorización ministerial la mediación de fuerza mayor, puesto que era lo que únicamente podía originar la inoperancia del transcurso del año de comienzo de las obras, y hecho mérito de que, desde el 5 de febrero de 1952, en que informó, hasta el 8 de noviembre de 1955, en que declaró caducada la licencia de obras no varió el estado jurídico del asunto por seguir sin disponerse en firme de aquella autorización ministerial para cubrir el río, tampoco asistía a la Corporación fundamento en derecho a fin de contradecir su postura antes manifestada, confirmatoria del permiso de 1947, e ir en 1955 contra los propios actos de apreciación de 1952, con el acuerdo recurrido de 8 de noviembre de 1955, que pretende invalidarlos. Resulta igualmente destacable que la gran dilación sufrida en contarse con la autorización ministerial para emprender la cubierta del río Deva, debiose en gran parte a la pasividad mostrada por el Ayuntamiento en la gestión de aquélla, ya que tardó más de tres años en emitir el informe del proyecto que con el ruego de brevedad le recabó la Dirección de los Servicios Hidráulicos» (*Sentencia de 3 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

4. *Ejercicio de acciones.*

A) *Dictamen de Letrados. Momento en que procede.*

«La petición hecha por el señor Abogado del Estado de que se declarase la inadmisión del recurso por haberse dado el informe que prevé el artículo 370 de la Ley de Régimen Local antes de tiempo, carece de fundamento, si tenemos presente que este artículo exige a las Corporaciones municipales como trámite previo al ejercicio de sus acciones el dictamen de un Letrado, pero sin expresar cuándo ni en qué momento ha de darse; y aunque, como es lógico, antes de ejercitarse cualquier recurso lo primero que se precisa conocer es la resolución recurrida, sin embargo cuando de antemano se puede presumir el resultado favorable o adverso, o aunque no se presuma, por tratarse de un trámite ajeno al recurso, que no tiene más ni otra finalidad que el de preparar éste y poderlo interponer dentro del plazo legal, no existe obstáculo alguno que impida hacerse antes de conocer la resolución, sobre todo teniéndose presente, cual ocurre en el caso contemplado, que la resolución se dictó días antes al dictamen, si bien no fué notificada oficialmente hasta dos o tres después, pero nada pudo impedir que la Corporación tuviera conocimiento oficioso de ella y pudiera motivar aquella otra decisión. De todas formas, se haga antes o después, y siempre que sean anterior al ejercicio de cualquiera clase de acciones, el trámite está cumplido, y en forma alguna puede ser motivo para rechazar o inadmitir el recurso. Por otra parte, estimar esta petición significaría entrar a calar aquellos motivos o fundamentos que el Letrado informante pudo tener presentes en el momento de dictaminar; función ajena a esta jurisdicción, que no tenemos por qué «entrar a dilucidar» (*Sentencia de 19 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

B) *Ejercicio de acciones por Entidad Local. No es lo mismo que interposición de recurso en vía administrativa, y en este segundo caso no es exigible el dictamen de Letrados.*

«No puede darse acogida al motivo de impugnación basado en la falta de dictamen de Letrado, previo a la formulación de la alzada, pues el artículo 370 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y su concordante el 338 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952, que exigen dicho trámite, lo refieren concretamente al ejercicio de acciones y no a la interposición de recursos de carácter administrativo, por lo que al estar perfectamente diferenciados en los artículos 121, apartado j), y 122, apartado i), de la expresada Ley, tales supuestos de actividad procesal no cabe equipararlos a fin de someter el último a una formalidad sólo exigida preceptivamente para el primero en la legislación vigente al igual que lo era en la anterior, según es de ver en los artículos 156 del Estatuto municipal de 8 de diciembre de 1924, 6.º del Reglamento de procedimiento en material Municipal de 23 de agosto del mismo año y 207 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935; sin que ni las afinidades

conceptuales entre acción y recurso ni la impropiedad terminológica de denominar recurso contencioso-administrativo al ejercicio de la acción encaminada a anular los actos de la Administración contrarios a Derecho justifiquen la tesis de la parte actora que viene a introducir un formalismo con trascendencia invalidatoria allí donde el precepto legal no lo requiere de modo categórico y terminante» (*Sentencia de 4 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

XII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. Personalidad para recurrir.

«Reiteradamente ha declarado esta Sala—entre otras sentencias en las de 1 de febrero de 1957, 5 y 24 de marzo de 1959 y 5 de octubre de 1960—que, reconocida por la Administración la personalidad o representación de un compareciente, en trámites y resoluciones de un expediente, no puede desconocer después en vías de alzada o revisión ese carácter y representación ya aceptados y reconocidos anteriormente» (*Sentencia de 23 de junio de 1961. Sala 4.ª; en el mismo sentido, las sentencias, de la misma Sala, de 15, 28 y 30 de junio de 1961*).

2. Trámite de audiencia. Innecesariedad cuando su omisión no produce indefensión

«En cuanto a la alegación procesal formulada por el recurrente de existir un defecto fundamental en la tramitación administrativa—apoyado en que no se le dió audiencia del escrito inicial del procedimiento administrativo que habían suscrito los obreros—, y con arreglo al número 1.º del artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, el número 3.º del mismo artículo es permisible expresamente de la admisión del trámite de audiencia cuando no sean tenidas en cuenta para resolver otras alegaciones que las aducidas por el interesado, tal como en el caso que nos ocupa ocurre; pues, en realidad, lo que el espíritu de la Ley persigue es evitar la indefensión, siendo perceptible que en este caso no la hubo» (*Sentencia de 15 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

«La mera y esquemática enunciación del proceso formativo del acto que se combate patentiza la imposibilidad de acoger el motivo de nulidad formal invocado por la empresa actora, pues sobre que el trámite de audiencia y alegaciones que concede el artículo 19 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Trabajo de 2 de abril de 1954 no armoniza con la regulación procedimental especialísima que para elaborar y aprobar las Reglamentaciones laborales establecen los artículos 6.º a 14, inclusive, de la Ley de 16 de octubre de 1942, el párrafo 5.º de la norma rituaria cuya infracción se denuncia expresa de modo terminante que no es obligado dicho trámite cuando sólo figuren en el expediente los documentos o hechos aportados o aducidos por los

interesados o aquellos de que se hubiere dado traslado a los mismos; y en el caso de autos la Compañía de Tranvías de La Coruña, S. A., tuvo en todo momento cabal noticia de las actuaciones expedientales e incluso intervino directa y activamente en ellas participando en las deliberaciones sindicales previas a la propuesta del cambio de Ordenanza y en las que se pretendió fijar, sin conseguirlo, un criterio interpretativo del convenio en su proyección temporal, circunstancias que eliminan totalmente el supuesto de indefensión, único que podría dar lugar a la consecuencia invalidatoria postulada» (*Sentencia de 27 de mayo de 1961. Sala 4.ª. Igual doctrina en las sentencias de 21 de abril y 10 de mayo de la misma Sala*).

XIII. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.

1. *No puede imponerse una sanción por incumplimiento de una obligación no creada legalmente con anterioridad.*

«La disposición impugnada impone una sanción o faculta al Ministerio de Agricultura para imponerla, por incumplimiento de una obligación no declarada o creada legalmente con anterioridad, y, *por ende*, jurídicamente inexistente, ya que tales obligaciones no se suponen o se presumen sin más, como hace el Decreto, y sólo son exigibles cuando se den las circunstancias establecidas en el artículo 1.090 del Código Civil; no pudiendo menos de estimarse contraria a Derecho la disposición que nos ocupa, tanto más cuanto que, siendo la sanción impuesta la expropiación, tampoco se ha tenido en cuenta que el interés social que la justifica ha de tener una enunciación o declaración previa con arreglo a los artículos 71 y 74 de la Ley de 16 de diciembre de 1954.

La mencionada conclusión sobre el carácter antijurídico de la disposición impugnada no se elimina aduciendo las facultades que tanto la disposición transitoria de la Ley de 21 de abril de 1949 como la disposición final tercera del Decreto de 22 de febrero de 1952 otorgan a los Ministros de Obras Públicas y Agricultura, limitada aquélla a las medidas necesarias para procurar que las obras prosigan, y esta última a las actuaciones de acuerdo ambos Ministerios para la clara inteligencia y cumplimiento del Decreto y facilitar la realización del plan; autorizaciones que no pueden alcanzar a la imposición de sanciones por infracción o incumplimiento de obligaciones no señaladas ni en la Ley ni en el Decreto» (*Sentencia de 2 de junio de 1961*).

2. *Pliego de cargos: su significación e independencia del trámite de audiencia.*

«El pliego de cargos constituye una actuación formal encaminada a que la Administración fije y declare de modo estricto y categórico su posición acusatoria frente a los autores de infracciones presuntamente sancionables y que venga obligada a enjuiciar en el ejercicio de su potestad disciplinaria o correctiva, según se trate de funcionarios o par-

ticulares, siendo, *por ende*, un trámite esencial e ineludible, según dispone el artículo 136 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en cuanto anota el área infraccional y restringe los supuestos incriminatorios de suerte que, como declara la sentencia de 21 de octubre de 1960, no puede el encartado ser objeto de sanción por otros motivos que los que figuran en el pliego de cargos, sin que ello coarte la acción positiva, ya que la Administración, a tenor de la sentencia de 9 de junio de 1959, puede formular otro nuevo pliego o ampliar, modificar o aclarar el anterior cuando el mismo no comprenda, o lo haga de modo insuficiente o poco explícito, todas las imputaciones que deriven de las pruebas aportadas al expediente de que se trata. Esto contado, ha de precisarse a continuación que el trámite de audiencia a que se refieren los artículos 91 y 137, número 1.º, de la Ley de Procedimiento y Administración del Estado, y que en materia sancionadora queda limitado al traslado íntegro de la propuesta de resolución que ha de elevarse al órgano competente para dictarla, es totalmente autónomo e independiente del de formulación del pliego de cargos, en cuya virtud la omisión o deficiencia de cualquiera de dichos requisitos no queda comparada o subsanada mediante el correcto cumplimiento del otro, según se infiere de la doctrina jurisprudencial concretada en las sentencias de 1 de abril de 1925, 15 de junio de 1926, 15 de junio de 1935, 20 de abril de 1943, 15 de diciembre de 1948 y 10 de octubre de 1952, a cuyo tenor ambos trámites tienen propia substantividad y la falta de uno de ellos vicia de nulidad el procedimiento, no sólo porque menoscaba las garantías defensivas del derecho del particular, sino también porque disminuye las de acierto en la resolución administrativa, que con una y otra finalidad estableció la Ley tales actuaciones, como declararon, entre otras, las sentencias de 17 de enero de 1945, 15 de marzo de 1946 y 28 de mayo de 1949.

La falta de correlación entre el hecho imputado y el mencionado implica la clara y flagrante vulneración de una norma de carácter esencial que invalida el procedimiento a partir del momento en que se produjo, pues aparte de que el trámite de acusación previa viene exigido imperativamente por la Ley, su omisión o defectuoso cumplimiento afecta a la plenitud de las garantías defensivas del encartado; «sin que la circunstancia de que en este caso se pusiera de manifiesto el expediente y se admitiera escrito de alegaciones a la entidad actora mientras se substanciaba el recurso de alzada ante el Ministerio, subsane el mencionado vicio de nulidad, pues para conseguir la convalidación del acto han de producirse las diligencias practicadas con posterioridad al momento en que se produjo la infracción, conservando las precedentes con arreglo a lo dispuesto en los artículos 50 y 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 127 de la reguladora de esta Jurisdicción» (*Sentencia de 12 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

XIV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. *Actos impugnables.*

A) *Posibilidad de impugnación de actos que invaden la esfera civil, por falta de competencia. Legitimación.*

«Puede recordarse que si todos los actos emanados de las Corporaciones locales, en el ejercicio de sus funciones, pueden ser calificados por su origen de actos administrativos, conforme a lo prevenido en los artículos 1.º y 37 de la Ley Jurisdiccional, no todos quedan dentro de la esfera propia del Derecho administrativo, puesto que sin rebasar su competencia los Municipios pueden actuar en los órdenes civil, social y penal; y en tales supuestos las normas administrativas sólo son aplicables en lo atinente a las condiciones de funcionamiento de aquéllos, y la jurisdicción contencioso-administrativa no puede revisar la validez legal del fondo de las decisiones, por mandato del artículo 2.º de la citada Ley Jurisdiccional, que por lo que hace a los acuerdos de las Entidades Locales que lesionan derechos de carácter civil está confirmado en el artículo 403 de la Ley de Régimen Local, en el cual se atribuye la competencia específica para conocer de los mismos a la jurisdicción ordinaria.

Los acuerdos municipales sobre los que no se pronunció la sentencia apelada, en cuanto extendían la potestad impositiva municipal a superficies que venían siendo aprovechadas por particulares, que las reputaban de su dominio, alteraron una situación posesoria que según todos los antecedentes aportados en autos y no discutidos databa de largo tiempo, en cualquier caso muy anterior al año señalado en el artículo 404 de la Ley de Régimen Local como plazo improrrogable para el ejercicio de la excepcional facultad concedida a las Entidades Locales, a fin de recobrar por sí mismas los bienes de su pertenencia que se hallaren indebidamente en posesión de particulares; es decir, que la Corporación obró allende el límite de sus atribuciones infringiendo el Ordenamiento legal aplicable, lo que constituye una tacha esencial de nulidad que recae sobre la parte impugnada de sus acuerdos.

Ello sentado, es obvio que el respeto a las normas de competencia de una Corporación administrativa que le señala la Ley de Régimen Local constituye cuestión previa y anterior a las consecuencias que produzca la aplicación de los acuerdos, que pertenece a la esfera del Derecho administrativo, y quedando dentro de la potestad revisora de esta jurisdicción; pues con independencia de la posible lesión de los derechos civiles de los particulares afectados por las derivaciones que tenga el acto producido con extralimitación atributiva, cualquier administrado a quien afecte, incluso si no es vecino, tiene interés directo y jurídicamente legitimado por los artículos 28 y 37 de la Ley Jurisdiccional para demandar la anulación de aquél; y en caso de comprobarse la exactitud jurídica de la correspondiente alegación debe ser aceptada dentro de la presente vía.

Todo lo anterior conduce a la estimación del recurso que se examina, con paralela revocación de la sentencia apelada, en cuanto confirmó el indicado aspecto impugnado de los acuerdos municipales, cuya nulidad deberá declararse, dado que el párrafo final del artículo 100 de la Ley Jurisdiccional impone a las Salas de lo Contencioso-administrativo el deber de resolver sobre el fondo del asunto, cuando como sucede en el caso de autos, revoquen por vía de apelación una sentencia que hubiera declarado la falta de jurisdicción» (*Sentencia de 27 de abril de 1961. Sala 4.ª*).

B) Obligaciones sociales de las Empresas. Son materia administrativa.

«La Jurisdicción del Trabajo es la única competente para conocer, resolver y ejecutar sus decisiones en los conflictos individuales que se promueven en la rama social del derecho, o sea, entre patronos y obreros; pero no tratándose en este caso de ningún conflicto individual, sino de la clara discrepancia entre una entidad jurídica y un Jurado de Empresa, que la Administración resuelve conforme previene el artículo 65 del Decreto de 11 de septiembre de 1953, obvio es que se trata de una resolución administrativa fundada en derecho, y cuyo ajuste a éste debe ser examinado por la jurisdicción contencioso-administrativa en cuanto constituye requisito procesal, y como órgano de educación necesaria para tal conocimiento, sin que pueda admitirse una imprecisa y desmayada intervención de la Delegación del Trabajo, a título de laudo arbitral de índole social, cuando existe, como es visto, precepto administrativo de expresa invocación que viene a definir el acto administrativo como deducido en relación con el Derecho administrativo, según el artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional exige, y operante en sus efectos, como tal, puesto que, con arreglo a la doctrina del Tribunal Supremo, a partir de 1954, se viene estableciendo cómo la cuestión es administrativa cuando lejos de resolverse una contienda surgida entre empresas y productores respecto a 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 ella, como impuestos por la Administración (sentencia de 29 de diciembre de 1954); en cuyo mismo camino se habían ya pronunciado las de 5 y 23 de diciembre de 1953, 6 de febrero de 1954, 10 y 17 de marzo de 1954, 10 de abril y 23 de diciembre de 1953, 6 de febrero de 1954, 10 y 17 de marzo de 1954, 10 de abril y 23 de junio del mismo año, ratificando la de 13 de abril de 1953, afirmativa del conocimiento por la jurisdicción contenciosa cuando se trate de las resoluciones de la Administración que interpretan y aplican actos administrativos del Ministerio del Trabajo; como con carácter general lo había afirmado la sentencia de 7 de julio de 1952, expresiva de que, «aunque el Poder ejecutivo está dotado de las más amplias facultades para la ordenación del trabajo en sus normas, es indudable que una vez dictadas las normas ha de atenerse a ellas en lo que respecta a su aplicación», y, por tanto, en el complejo normativo que precedente

de la gran división de derechos clásicos integra el laboral, cabe y debe matizarse la tipificación jurídico-privada y la jurídico-pública, como ordenación sistemática eficiente para atribuir y determinar el jurisdiccional conocimiento» (*Sentencia de 15 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

2. *Actos exentos.*

A) *Cuestiones sometidas a la jurisdicción laboral. Accidentes del trabajo.*

«La Jurisdicción del Trabajo es la única competente para conocer y resolver en los conflictos individuales promovidos en la rama social del Derecho, determinándose su competencia *ratione materiae* entre otros pleitos, en los de accidentes del trabajo; disposiciones cuya fecha y rango los ponen a cubierto de cualquier objeción derivada de una interpretación extensiva de las normas funcionales del Ministerio del Trabajo, y que tienen su adecuada reiteración complementaria en el artículo 170 del Reglamento de 1956.

No desvirtúa la anterior apreciación la circunstancia de que se recurre un acto resolutorio emanado de un órgano de carácter administrativo—la Dirección General de Previsión—, puesto que no deben confundirse los casos en los que los organismos de tal índole actúan en el ejercicio de sus funciones gubernativas ordinarias y aquellos otros—como el de autos—en los que cumplen singularísimos cometidos de naturaleza prejurisdiccional confirmando la decisión de la Caja Nacional, incluida por la legislación del ramo—artículo 30 del texto refundido de 1956 y 73 y 105 del Reglamento anexo—entre las entidades aseguradoras; distinción que está consagrada en los artículos 1.º y 2.º de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción al asignarla el primero el conocimiento de las pretensiones deducidas en relación con actos de la Administración pública «sujetos al Derecho administrativo»—lo que no sucede con el que se impugne—y al excluir de su ámbito el segundo las cuestiones «que aunque relacionadas con actos de la Administración pública se atribuyan por una Ley a la jurisdicción social», como ocurre con la que se examina; preceptos todos cuyo vigor no puede ser contrariado por la errónea indicación contenida en la notificación del acto combatido» (*Sentencia de 14 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

B) *Acto político. No lo es la sanción impuesta por incumplimiento de una medida que lo fué efectivamente.*

«En cuanto a la alegación de inadmisibilidad del recurso, aducida por el representante de la Administración, basándose en que se trata de impugnar un *acto político* de gobierno, es de hacer notar que, si bien tuvo evidentemente tal carácter la incautación del cargamento de harina de que se trata por la autoridad militar, en previsión de necesidades urgentes derivadas de sucesos ocurridos en Sidi Ifni, una vez que tal incautación o embargo cesó, la actividad de las autoridades civiles encaminadas a dilucidar y en su caso sancionar gestiones de algunos comerciantes o intermediarios en las transacciones o manipulaciones con

la mencionada harina, actividad en la que, tomando acuerdos contra los que las disposiciones vigentes en las que se apoyan señalan vías de recurso como lo hace el artículo 21 de la Ley de Orden Público, tales acuerdos no deben estimarse como actividad política en el sentido al que la Ley de lo Contencioso-administrativo se refiere al señalar las exclusiones del área de esta jurisdicción, por lo que debe rechazarse la alegación de inadmisibilidad» (*Sentencia de 21 de abril de 1961. Sala 4.º*).

3. *Actos administrativos excluidos. Actos que reproducen otros consentidos. Finalidad de su exclusión.*

«El artículo 40, apartado a) de la Ley de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956 impide la admisión de los recursos formulados contra «actos que sean reproducción de otros anteriores que sean definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos, por no haber sido recurridos en tiempo y forma», con el loable propósito de impedir que se halle permanentemente interferida la seguridad jurídica y acción administrativa con peticiones extemporáneas e infundadas de los particulares atentos más a sus intereses que a los generales» (*Sentencia de 17 de junio de 1961. Sala 3.º*).

4. *Legitimación para recurrir.*

«En la interpretación del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956 ha realizado una delicada labor la jurisprudencia, porque dando un amplio sentido a la frase «interés directo» que consigna el precepto, se consigue acercarse al ideal expresado en el preámbulo de conceder eficaz garantía a todas las situaciones jurídicas y alcanzar el logro de la justicia, huyendo de formalismos rituarios; hasta, dice la sentencia de 20 de marzo último, que la resolución que se postula sea capaz de proveer la declaración judicial de una situación jurídica que favorece de algún modo al reclamante, aunque carezca del apoyo de un precepto legal, concreto y declarativo de derecho propio, a pesar de lo cual ha de cuidarse de no extremar el sentido del precepto hasta el punto de admitir la acción popular, el mero interés por la legalidad, que no está aceptada, salvo en casos concretos, en nuestro Derecho vigente, aunque antes lo fuera en el artículo 253 por el Estatuto municipal de 1924, y hoy se refiere a ello el artículo 371 de la Ley de Régimen Local, pero regulándolo de distinta manera, pues sólo se podrán ejercitar los recursos para los que estaría legitimado el propio Ayuntamiento, previo un requerimiento al mismo y con autorización gubernativa.

Pero lo que ocurre en este pleito es que estamos en un caso particular en que la Ley del Suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 establece una acción popular, y en que hasta el mero interés de sostener la legalidad, que no puede negarse al propietario de un negocio similar en la barriada, diciendo el artículo 223 de dicha Ley que «será pública la acción para exigir ante los Tribunales Contencioso-

administrativos la observancia de la expresada Ley y de los planes de ordenación urbana», y de la urbanidad de la llamada Costa del Sol malagueña, se trata en este litigio, razones por las que es necesario reclamar la falta de legitimidad del actor y la inadmisibilidad del recurso fundada en ella, revocando la sentencia apelada y entrando a resolver en el fondo del asunto» (*Sentencia de 3 de junio de 1961. Sala 4.ª*).

5. *Declaración de lesividad. No procede cuando se impugna un acto de otra persona pública.*

«El Consorcio de la zona franca de Vigo constituye, según su Estatuto fundacional y su Reglamento orgánico, una entidad con personalidad jurídica propia e independiente, a la que no puede estimarse comprendida dentro de las normas del artículo 56 de la Ley Jurisdiccional ni, por tanto, sujeto al previo requisito de la declaración de lesividad cuando pretenda impugnar un acto administrativo emanado de algún otro Organismo de la Administración sin vinculación directa con aquél, como tiene establecido esta Sala en sus sentencias de 27 de diciembre de 1960 y 26 de enero de 1961, por lo que no puede ser estimado el motivo de inadmisibilidad fundado en la omisión de tal requisito por parte de dicho Organismo» (*Sentencia de 24 de abril de 1961. Sala 5.ª*).

6. *Examen del procedimiento: facultades de oficio.*

«Según las sentencias de esta Sala de 19 de febrero y 15 de marzo de 1956 y 17 de marzo de 1958, compete a la jurisdicción contencioso-administrativa examinar y resolver, bien de oficio o a instancia de parte, las cuestiones relativas a la validez del procedimiento, que ha de observarse estrictamente como materia de orden público; facultad de carácter extraordinario que en caso de apelación se transfiere íntegra al Tribunal *ad quem*, tanto en lo que respecta a la tramitación del proceso en Primera Instancia como por lo que atañe a las actuaciones administrativas que constituyen su antecedente» (*Sentencia de 20 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

7. *Alcance de la cosa juzgada en lo contencioso-administrativo.*

«Si bien los efectos substanciales de la cosa juzgada se producen normalmente dentro de análogos límites subjetivos y objetivos en el proceso administrativo y en el civil, existe en aquél un supuesto excepcional donde la presunción de verdad del fallo ejecutorio se impone a personas no vinculadas por la relación, cual es el de la sentencia que dicta la anulación del acto o acuerdo, conforme a lo dispuesto en el artículo 392 de la Ley de Régimen Local y más categóricamente en el artículo 86, párrafo 2.º, de la reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, expresivo de que «la sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos», con lo que viene a amparar intereses legítimos emplazados fuera del área del liti-

gio; criterio de expansión inspirado en obvias razones de seguridad jurídica y economía de trámites que se manifiesta con igual rotundidad en el artículo 102, apartado b), de la Ley Jurisdiccional al incluir entre los casos en que procede el recurso extraordinario de revisión el de que las Salas de lo Contencioso-administrativo hubiesen dictado resoluciones contrarias entre sí respecto a los mismos litigantes u otros distintos en igual situación, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos» (Sentencia de 21 de abril de 1961. Sala 4.ª).

8. Revisión.

Requisitos para estimar la existencia de maquinaciones fraudulentas. Incongruencia: valor de las sentencias absolutorias.

«Aun en el supuesto de que llegara a acogerse la concurrencia en el presente caso de la maquinación fraudulenta imputada por el hoy recurrente a la repetida interesada, siempre sería de recordar y de aplicar, inexcusable y decisivamente, la conocida doctrina jurisprudencial declaratoria, reiteradamente, entre otras, en sus sentencias de 2 de enero de 1934, 12 de julio de 1940 y 31 de marzo y 11 de abril de 1946, ratificadas por otras posteriores, de que las maquinaciones fraudulentas han de ser deducidas de hechos ajenos al pleito de que se tratare, producidos fuera del mismo y enjuiciados por las jurisdicciones, también independientes de él, que fueran, a tal fin, competentes, considerando, además, necesaria en su caso, la aportación a ese pleito de testimonio de las sentencias en que se hubieren declarado cometidas y sido sancionadas.

Respecto a la segunda de las causas revisoras en que se ha basado este recurso, que, centrada en la aseveración de que la sentencia en él combatida ha incidido en el segundo de los supuestos previstos por la letra g) del artículo 102 de la citada Ley Jurisdiccional, al no haber resuelto la cuestión planteada en la demanda con referencia a la interposición del recurso formulado contra el segundo acuerdo, antes reseñado, del Colegio Oficial de Farmacéuticos de X., que es, igualmente, de establecer la procedencia de su no aceptación, cual asimismo y en todo caso, rechazable por la debida observancia de la jurisprudencia a ello correlativa, al haber sido pronunciada, uniforme y repetidamente, en el sentido de que, cualesquiera que fuere la resultancia de los razonamientos de que se dedujeren los fallos de las sentencias, por tal causa de revisión, impugnados, cuando con en el actualmente discutido ocurre, se contuvieren en los mismos los pronunciamientos de desestimación de los recursos en que se dictaren y de la consiguiente absolución de las demandas respectivas debe siempre entenderse que estos pronunciamientos deciden en su totalidad cuantas cuestiones hubieren integrado tales recursos y demandas; no ofreciendo, por tanto, esos fallos genéricos motivo de revisión referible a la no decisión singular o específica en los mismos de alguna de las cuestiones controvertidas; y pudiendo citarse, entre las numerosas sentencias de esta Sala especial comprensivas de esta doctrina, las dos de 16 de diciembre y la de 16 de enero últimos, como más recientes y posteriores a la Ley, tantas veces mencionada, de 27 de diciembre de 1956» (Sentencia de 16 de mayo de 1961. Sala 4.ª).

XV. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

1. *Interrupción del plazo de prescripción de la acción para exigirla.*

«Si bien el artículo 1.968, número 2.º, del Código Civil dicta que por el transcurso de un año prescribe la acción para exigir responsabilidad por las obligaciones derivadas de culpa o negligencia a que se refiere el artículo 1.902 del propio cuerpo legal, el artículo 1.973 del mismo declara que el término prescriptivo se interrumpe por el ejercicio de dicha acción ante los Tribunales, precepto que al trascender del Ordenamiento jurídico privado a la esfera administrativa atribuye análogo efecto suspensivo a la reclamación formulada ante los Organos competentes de la Administración, pues en que exista o no esa posibilidad de detener en ciertos casos el curso del plazo extintivo y de reanudarlo después estriba la diferencia esencial entre prescripción y caducidad en orden a sus efectos respectivos sobre el derecho o acción de que se trate» (*Sentencia de 1 de julio de 1961*).

2. *Jurisdicción competente para conocer sobre la reclamación de daños y perjuicios derivados de autos de la Administración. Fundamento legal de la obligación de indemnizar.*

«Si bien por la doctrina jurisprudencial reflejada en las sentencias de 10 de octubre de 1900, 21 de abril de 1904 y 25 de marzo de 1947, la reclamación de daños y perjuicios derivados de actos cometidos por la Administración, habría de formularse ante la jurisdicción ordinaria, después de lo consignado en el artículo 128 de la Ley de 14 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, los 42, 71 y 84 de la actual jurisdicción; el 49 de la de Régimen de la Administración de 26 de julio de 1957, ya no ofrece la más pequeña duda de que puede conocer y decidir sobre aquéllos en la especial, si bien ante la carencia de precepto legal expreso que los regule y concrete, habremos de acudir a lo que sobre el particular tiene ordenado el artículo 1.902 del Código Civil, y a la doctrina legal sentada en la interpretación y aplicación del mismo.

Ante todo, hay que dejar sentado que la Administración no ha realizado acto alguno por acción que pudiera lesionar un derecho, del que pudiera derivar la responsabilidad pretendida; la reclamación se hace por omisiones, por la supuesta negligencia que se le aprecia, en la apreciación del expediente administrativo y en no haberlo enviado a este Tribunal al serle reclamado con reiteración, o confundido con otro. En cuanto a la resolución del expediente no cabe apreciar retraso ni negligencia por la doctrina antes expuesta y por haber procedido la Administración, en uso de las facultades que le concede el artículo 38 de la Ley de Jurisdicción. Tampoco es de apreciar estas omisiones en el actual recurso, porque si bien es cierto que tardó bastante tiempo en enviar el expediente y que envió uno equivocado, que motivó algunas providencias de recuerdo, para conseguir el original, el recurrente no cumplió por su parte con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley, ni en

ningún momento excitó la actividad del órgano jurisdiccional, para que diera inmediato cumplimiento a este trámite, razón por la que igualmente hay que desestimar la petición. Por otra parte, esos daños y perjuicios deben ser probados y no es bastante afirmar que se usó la marca «Serpidesa» por el concesionario, es preciso probar que se usó, se colocó en los productos, que éstos fueron puestos a la venta con tal nombre, etcétera, lo que no ha hecho, faltando en consecuencia la demostración de esos tres requisitos fundamentales que exige la doctrina para que prospere la acción: realidad de los perjuicios; que lo fueron por culpa o negligencia de la Administración y relación de causa o efecto, que ni se da, ni puede darse, en el caso cuestionado» (*Sentencia de 30 de mayo de 1961. Sala 4.ª*).

JOSÉ M. BOQUERA OLIVER.

S. ORTOLÁ NAVARRO.