

CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. Fuentes legales.—2. Potestades.—3. Acto administrativo.—4. Funcionarios.—5. Policía.—6. Aguas.—7. Propiedad industrial.—8. Expropiación forzosa.—9. Contratos.—10. Prescripción.—11. Procedimiento administrativo.—12. Recurso contencioso-administrativo.

1.—FUENTES LEGALES.

La *interpretación* de las disposiciones legales ha de realizarse de conformidad con su naturaleza y fines que persiguen, por lo que las que tienden a la tutela de los intereses del trabajador económicamente débil (como, por ejemplo, la Ley y el Reglamento del Seguro Obligatorio de Enfermedad) han de interpretarse con el más amplio y extensivo criterio, tendente a que todos los beneficios por las mismas concedidos puedan alcanzar al mayor número, es decir, que deben aplicarse de modo contrario a como se procede con las leyes o reglamentos que imponen sanciones o privan de derechos, pues entonces, lejos de haber amplitud en su aplicación, han de reducirse rigurosamente a quienes de modo estricto e inequívoco comprenden (Sentencia de 31 de enero de 1953, Sala 4.ª).

2—POTESTADES.

A) *Reglamentaria.*

La autorización en virtud de la cual se otorgan facultades reglamentarias a un órgano de la Administración excluye que en su ejercicio puedan dictarse normas o acuerdos contrarios a los que la conceden (Sentencia de 15 de febrero de 1953, Sala 4.ª), pues las disposiciones (órdenes ministeriales) sólo pueden ser modificadas unas por otras del mismo rango, sin que pueda admitirse que lo sean por resoluciones meramente aclaratorias, y menos para hacer declaraciones de derechos en perjuicio de tercero (Sentencia de 18 de febrero de 1953, Sala 4.ª).

B) *Discrecional.*

Es de la potestad discrecional de la Administración la distribución de cupos de materias primas, de acuerdo con las necesidades del consumo y las posibilidades de producción nacionales, pues es inadmisibles defender que se puedan crear derechos preferentes al amparo de un régimen de restricciones, en el que están considerados por igual todos los intereses industriales, sin excepción, para el reparto equitativo de las materias primas (Sentencia de 21 de noviembre de 1952, Sala 4.ª).

3.—ACTO ADMINISTRATIVO.

Notificación.

Los requisitos de las notificaciones de los actos administrativos. Nulidad de las que carecen de los mismos.

«... la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889, común a los Reglamentos Ministeriales de Procedimiento, ordena en su núm. 11 que las notificaciones de las resoluciones administrativas deberán contener la providencia o acuerdo íntegro, la expresión de los recursos que en su caso procedan y del término para interponerlos, la fecha en que se hace la notificación, las firmas del funcionario que lo verifica y del interesado y en cumplimiento de esta Ley, el Ministerio de la Gobernación dictó su Reglamento, aprobado por R. D. de 22 de abril de 1890, estableciendo en su artículo 27 que las notificaciones se harán en la forma determinada en la Base 11 de la Ley de 19 de octubre de 1889, y posteriormente, en el Reglamento de Procedimiento Administrativo del mismo Ministerio, aprobado por Decreto de 31 de enero de 1947, en su artículo 93, ordena que al hacer las notificaciones de los acuerdos se expresarán los recursos que contra ellos caben y los plazos para su interposición.

En aplicación de esta norma y doctrina tradicionales, se declara que, al carecer de los requisitos indispensables para que pueda surtir efecto la notificación del acuerdo de la Junta Central del Patronato Nacional Antituberculoso, impide tener por eficaz en derecho dicha notificación, que al adolecer de nulidad debe practicarse de nuevo en debida forma para que el interesado pueda hacer uso de su derecho si le conviene, sin que esta Sala examine la cuestión de fondo planteada en la demanda (Sentencia de 26 de enero de 1953, Sala 4.ª).

El régimen de la notificación de los actos administrativos es de ineludible observancia, sin que contra su vigencia pueda prevalecer el desuso ni la costumbre o práctica en contrario.

«... la Orden ministerial recurrida se funda, en primer lugar, en que, que sin notificación de la aprobación de las certificaciones y de la consiguiente orden de expedir los libramientos, corrió el plazo, porque es práctica, dice, no llevar a cabo dichas notificaciones; pero este razonamiento es completamente inoperante, porque, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.º del Código civil, las leyes sólo se derogan por otras posteriores, y contra su observancia no prevalecerá el desuso ni la costumbre o práctica en contrario, y siendo así que la Ley de Administración y Contabilidad, como queda dicho, preceptúa que el plazo de prescripción de los créditos liquidados o reconocidos contra el Estado es el de cinco años, a contar de la fecha de la notificación de la liquidación, este precepto legal no puede quedar sin efecto por una práctica o costumbre administrativa; y, en su consecuencia, hay que llegar a la conclusión de que el plazo de la prescripción no empezó a correr porque no existieron las mencionadas notificaciones—una para cada una de las dos certificaciones de obras—, notificaciones imprescindibles para fijar desde ellas el punto de arranque del término prescriptivo (Sentencia de 20 de diciembre de 1952, Sala 3.ª).

4.—FUNCIONARIOS.

A) *El derecho de inamovilidad. El régimen de ingreso al servicio de la Administración, el carácter del acto de nombramiento y la naturaleza de la función atribuida.*

La inamovilidad del funcionario público, reconocida por la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y su Reglamento de 7 de septiembre del mismo año, no puede extenderse y aplicarse a todo empleado sea cualquiera su nombramiento y la función atribuida, sino que sólo alcanza a los que ingresaron al servicio de la Administración amparados en disposiciones legales que establecen aquella garantía con el carácter de permanencia y estabilidad en el cargo.

Por ello se declara que los empleados o funcionarios de la C. A. y T. no tienen ni pueden tener el carácter de funcionarios inamovibles, pues lo impide la naturaleza de las funciones que le están atribuidas a la Comisaría, que son esencialmente transitorias, cuya vida está limitada a la duración de la llamada Policía de Subsistencias, como se aprecia examinando la legislación en la materia, desde la Ley de 10 de marzo de 1949, Decretos de 28 de abril y 15 de diciembre del mismo año y la Ley de 24 de junio de 1941, en cuyos preceptos se otorga al Ministerio, a propuesta del Comisario General, la facultad de nombramiento y cese del personal (Sentencia de 14 de enero de 1953, Sala 4.ª).

B) Régimen disciplinario.

a) Fundamento y sustantividad de las facultades disciplinarias de la Administración.

Es doctrina reiterada, según tiene declarado esta jurisprudencia, que no existe incompatibilidad entre la sanción gubernativa y el procedimiento penal, siendo inoperantes las alegaciones exculpatorias del denunciado, así como las de que se haya determinado un procedimiento sumarial, ya que éste no enerva la eficacia de las actuaciones administrativas ni prejuzga en orden al resultado de ellas, pues un mismo hecho procesal puede ofrecer aspectos jurídicos diferentes, porque las facultades disciplinarias y los procedimientos de la jurisdicción ordinaria se desenvuelven en ámbitos distintos, respondiendo a sus propios fines específicos, dado que, mientras lo penal se propone el castigo de los actos constitutivos de delito, lo gubernativo se encamina a conservar el prestigio de los Cuerpos de funcionarios del Estado, Provincia y Municipio, lo que hace que puedan coexistir con total independencia las acciones administrativas y las judiciales, sin que obste a la competencia de la Administración para el castigo gubernativo de las faltas la actuación de los Tribunales si las mismas fueran constitutivas de delito, limitándose al orden penal la eficacia de la Sentencia absolutoria o del auto de sobreseimiento que recayese en la causa seguida de esta vía (Sentencia de 9 de febrero de 1953, Sala 4.ª).

b) Trámite de audiencia. Su carácter preceptivo en los expedientes disciplinarios.

«... es principio básico de toda legislación aplicable a los funcionarios de la Enseñanza oficial que en el expediente en que pueda acordarse la separación o destitución de los mismos, e imponérseles cualquier otra sanción, se dé al interesado audiencia en la forma que señalan los preceptos pertinentes de dicha legislación, audiencia al interesado exigida también para los expedientes que se instruyen en los diversos Departamentos ministeriales, por la Base 10 de la Ley de 19 de octubre de 1889, al disponer que, preparados esos expedientes para su resolución, se comunicarán a los interesados, a fin de que, dentro del plazo que se les fija, que no bajará de diez días ni excederá de treinta, aleguen y presenten los documentos y justificantes que estimen conducentes a sus pretensiones (Sentencia de 3 de enero de 1953, Sala 3.ª).

c) *La falta de abandono de servicio.*

La falta grave de abandono de destino exige que éste sea motivado y realizado con ánimo de apartarse por completo y deliberadamente del ejercicio de las funciones propias del cargo, lo que no puede imputarse cuando el funcionario se encuentra en la imposibilidad de cumplir las obligaciones por su situación de suspenso de empleo y sueldo y reclusión en su domicilio por mandato de Tribunal competente (Sentencia de 18 de diciembre de 1952, Sala 4.ª).

C) *Los sistemas de protección jurídica.*

a) *La materia de personal.*

Las pretensiones de los funcionarios públicos relativas a sueldos, haberes, gratificaciones y retribuciones de toda especie, derivados de sus cargos, están comprendidas y calificadas en la denominación característica de asuntos de personal, y por ello no cabe apelación contra las Sentencias de los Tribunales provinciales, según lo dispuesto en el artículo 7.º de la Ley de 18 de marzo de 1944 (Sentencia de 3 de febrero de 1953, Sala 4.ª).

b) *Ambito «personal» de la vía de agravios.*

Las cuestiones relacionadas con los derechos pasivos de los funcionarios y sus familiares.

«... que al restablecerse, mediante la Ley de 18 de marzo de 1944, el recurso contencioso-administrativo ante este Tribunal Supremo, contra actos de la Administración Central, el artículo 3.º de aquélla excluyó de nuestra jurisdicción las resoluciones referentes a materia de personal, sin que esta norma, redactada en términos tan generales y llevada después al número 2.º del artículo 4.º del texto refundido de la Ley Jurisdiccional de 8 de febrero de 1952, tenga otras excepciones que las previstas de modo taxativo en el mismo precepto, las cuales afectan ciertamente sólo a funcionarios, mas de ello no se puede deducir que la materia de personal comprenda únicamente las resoluciones que de sus derechos formulan ante la Administración los empleados, pues, lejos de ello, una Orden ministerial de 31 de octubre de 1947, interpretación auténtica del mencionado precepto legal e incorporada también a dicho texto refundido, declaró comprendidas en la materia de personal todas las reclamaciones sobre clasificación y señalamiento de haberes pasivos,

incluso la formulada por las familias de funcionarios, de modo que aun quienes no lo son han de entablar, sin embargo, recurso de agravios ante el Consejo de Ministros, con arreglo al artículo 4.º de la ya citada Ley de 1944, si la Administración Central lesiona su derecho en cuestiones referentes por su índole a materia de «Personal», las cuales no tienen acceso a la vía contenciosa (Sentencia de 2 de enero de 1953, Sala 4.ª).

b) Las cuestiones derivadas de la situación de miembro del Colegio de Abogados.

«... que, si bien los Abogados no son funcionarios, sino ejercientes de una profesión colegiada, los Colegios son corporaciones oficiales, y, por otra parte, es la Administración quien regula y condiciona tal profesión mediante un especial Estatuto aprobado por Decreto, donde se fija el objeto específico que caracteriza a la misma, los requisitos de capacidad para ejercerla, la forma de ingreso en ella, las incompatibilidades con otras y los derechos y deberes de los Abogados como tales, cuestiones todas ellas para las que éstos quedan relacionados con la Administración, es una materia que, dada su índole, merece calificación de personal, como lo entendió sin duda alguna el vigente Estatuto General de la Abogacía de 28 de junio de 1946, porque, al garantizar a los Colegiados sus derechos personales inherentes a la profesión, regula los posibles recursos en la materia prescindiendo de la vía contenciosa, y así, según el artículo 15, ante la negativa de cualquier Colegio a una incorporación solicitada, cabe a quien la pretende recurrir en súplica al Consejo Superior de los Colegios de Abogados, y en caso de negativa de éste, acudir después en alzada, ante el Ministerio de Justicia, contra cuya resolución, en fin, procederá el recurso de agravios, del mismo modo que el artículo 50 del propio Estatuto establece idénticos recursos sucesivos para el caso en que a un Abogado se le expulse por sanción del Colegio a que pertenece.

Por ello, al pretender el recurrente continuar incorporado al Colegio, después de promulgarse el Estatuto general de la Abogacía, no obstante la incompatibilidad que éste estableció con la profesión de gestor administrativo, por aquél también desempeñada, planteó una cuestión determinante del acuerdo de dicho Colegio de darle de baja contra su voluntad, resolución, aunque no igual, de parecida índole, dados sus inmediatos efectos con la negativa a ser incorporado a un Colegio quien lo pretende y con la baja forzosa de un colegiado, aunque en el caso actual no sea ello motivado por sanción, y tal similitud con los supuestos previstos en los artículos 15 y 50 del Estatuto dicho es evidente, además, por haber entablado el hoy demandante los mismos recursos que dichos preceptos señalan, o sea: primero, el de súplica, ante el Consejo Superior de los Colegios, y luego, el de alzada, si bien después de des-

estimar éste el Ministerio de Justicia, en vez de seguir el recurso llamado de agravios, según era lo lógico, ha ejercitado la acción contencioso-administrativa, que a tenor del número 2.º del artículo 4.º del texto refundido de la Ley de nuestra jurisdicción resulta improcedente (Sentencia de 2 de enero de 1953, Sala 4.ª).

C) La competencia jurisdiccional de lo contencioso sólo comprende las resoluciones de separación relativas a funcionarios inamovibles.

La competencia de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para conocer de recursos contra resoluciones de la Administración referentes a destituciones o ceses de funcionarios está limitada, según lo dispuesto por el artículo 3.º de la Ley de 18 de marzo de 1944, a que el interesado tenga el carácter de funcionario inamovible (Sentencia de 14 de enero de 1953, Sala 4.ª).

5.—POLICÍA.

Declaración de edificio ruinoso.

La declaración legal de estado ruinoso de un edificio no significa su ruina actual, sino un peligro cierto más o menos próximo que debe evitarse (Sentencia de 4 de febrero de 1953, Sala 4.ª).

6.—AGUAS.

Concesiones.

Unificación de concesiones. Su régimen.

«... que tampoco es factible la aplicación escueta y aislada del apartado c) del artículo 19 del Real Decreto-ley de 27 de enero de 1927, pues tal precepto forma parte integrante de un todo que es el texto completo del citado artículo, y en el apartado f) del mismo se condiciona la unificación de concesiones preexistentes a que se efectúe en nuevos expedientes y la no lesión de intereses de tercero (Sentencia de 9 de febrero de 1953. Sala 3.ª).

El régimen de oposición de proyectos. Requisitos para la excepción.

«... que ya esta jurisdicción, en su Sentencia de 2 de enero de 1952, sentó la doctrina de que el Real Decreto-ley de 27 de enero de 1927, en el apartado c) de su artículo 19, tenía que ser interpretada restrictivamente, no pudiendo alcanzar la posibilidad de presentar proyectos

de ampliación o reforma de concesiones de aguas aunque se hallasen en tramitación o ejecución, si por la importancia de las ampliaciones o modificaciones que se solicitaban implicaban real y sustancialmente petición de nuevas concesiones, porque ello no lo autorizaba el texto del indicado precepto, ni debía del mismo deducirse, porque es debida su interpretación restrictiva, ya que al suponer en si una excepción de la norma general que tanto la Ley de Aguas de 1879 como el citado Real Decreto ley consagran la admisión en beneficio del bien común de la contradicción de proyectos, y es regla de hermenéutica la interpretación limitativa, para no dar medios a la posible obtención subrepticia de nuevas concesiones sin el cumplimiento de aquellos trámites que son garantía tanto para los intereses de la Administración como los de los particulares afectados, interpretación ésta que tiene además su antecedente en el texto mismo del párrafo 1.º del artículo 14 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1918, en el que ya se afirmaba no tenía carácter de modificación, sino de petición de nueva concesión, las reformas pretendidas que afectan a la toma o desagüe de los embalses (Sentencia de 9 de febrero de 1953, Sala 3.ª).

7.—PROPIEDAD INDUSTRIAL.—MARCAS.

A) *Declaraciones de carácter general.*

El principio «prius tempore, potior jure».

En el régimen de la propiedad industrial es norma básica la aceptación del principio jurídico *prius tempore, potior jure*, que impone, en el caso de pugna entre dos o más marcas, la desaparición de las últimas registradas (Sentencia de 22 de enero de 1953, Sala 4.ª).

Eficacia de las clasificaciones del Nomenclátor.

La diferenciación de clasificaciones en el Nomenclátor no puede excluir el cotejo de las marcas para decidir con fundamento si entre una y otra existe realmente la similitud fonética y gráfica que pudiera determinar la oposición recíproca (Sentencia de 21 de enero de 1953, Sala 4.ª).

La inclusión en una sección o partida del Nomenclátor no establece una diferenciante sustancial para delimitar jurídicamente unos productos de otros, pues solo procede estimarla como un criterio de orientación (Sentencia de 21 de enero de 1953, Sala 4.ª).

La caducidad de una marca exige declaración legal.

Los derechos inherentes a la protección que la Ley otorga a los propietarios de una marca registrada se conservan mientras continúe viva y

subsistente y no se declare la caducidad de la misma, aunque pueda alegarse la existencia de causa legal que la determine (Sentencia de 16 de diciembre de 1952, Sala 4.ª).

La concesión de una marca no exige la fabricación previa del producto.

En los preceptos del Estatuto de la Propiedad Industrial no se impone al que pretenda obtener la concesión de una marca la obligación de fabricar previamente el producto para el que la solicite (Sentencia de 16 de diciembre de 1952, Sala 4.ª).

Legitimación para oponerse a la concesión de una marca. Existencia de titularidad de marca registrada y eficaz.

Es norma constante de la legislación sobre propiedad industrial, en cuanto atañe al orden administrativo, que para oponerse a la concesión de una marca no existe una acción pública que sea asequible a cualquier organismo o particular, porque el derecho a la oposición sólo puede ejercerlo el concesionario de una marca anterior que se crea perjudicado por aquella cuya concesión impugna (Sentencia de 28 de enero de 1953, Sala 4.ª).

La Administración puede conceder marcas que hubiere denegado si concurren circunstancias diferentes.

Sentencia de 9 de diciembre de 1952, Sala 4.ª.

B) *Calificaciones de semejanzas fonética y gráfica de marcas.*

a) *Declaraciones generales.*

La naturaleza y aplicación de los productos y su influencia en la calificación de semejanzas a efectos de la concesión de marcas por el Registro.

El uso de un nombre para distinguir como marcas productos completamente distintos no puede constituir «falsas indicaciones de procedencia, crédito y reputación industrial», y por ello es inadmisibles aceptar la oposición a su ejercicio con fundamento en la sola alegación de que utiliza un nombre empleado para distinguir otros productos industriales (Sentencia de 28 de enero de 1952, Sala 4.ª).

El apellido familiar, utilizado como distintivo de una marca, si es un atributo que concreta y simboliza el crédito, autoridad y prestigio que en cualquiera esfera social hayan sabido conquistar quienes lo llevan,

un patrimonio moral que la ley ampara contra el que lo menoscabe o dañe, no puede constituir un derecho de privilegio para monopolizar el uso de marcas comerciales (Sentencia del 16 de febrero de 1953, Sala 4.ª).

El uso de ciertas letras como distintivo de una marca no otorga un derecho exclusivo o de monopolio, pues éste se limita a los productos para los que fué solicitada y concedida (Sentencia de 7 de enero de 1953, Sala 4.ª).

La falta de similitud o la existencia de diferenciación suficiente para evitar confusiones entre los productos a que se refieren las marcas registradas son fundamento para desestimar el recurso contra acuerdo del Registro de la Propiedad Industrial (Sentencia de 7 de enero de 1953, Sala 4.ª).

Las palabras que se adicionan al título principal de un nombre que guarda parecido con otro no desvirtúa la semejanza de ambos cuando expresan una misma finalidad artística o comercial (Sentencia de 29 de noviembre de 1952, Sala 4.ª).

La existencia de una semejanza susceptible de inducir a error o confusión en el mercado es suficiente para denegar la concesión solicitada (Sentencias de 6 de diciembre de 1952, 21 de enero de 1953 y 16 de febrero de 1953, Sala 4.ª), porque todo el que aspire a diferenciar sus productos de otros similares dispone de una variedad casi infinita de formas que los singularicen (Sentencia de 21 de enero de 1953, Sala 4.ª).

b) *Calificaciones*

Se declara la oposición de marcas por la existencia de semejanza fonética o gráfica cuando persiguen distinguir en el mercado productos similares, para fines o aplicaciones idénticas o parecidas, las siguientes: *Tizona* y *Tizón* (Sentencia de 23 de enero de 1953, Sala 4.ª); *Musa* y *Pusa* (Sentencia de 21 de enero de 1953, Sala 4.ª); *Histaminol* y *Histidmol* (Sentencia de 9 de diciembre de 1952, Sala 4.ª); *Delco-Super-Platic* y *Delco* (Sentencia de 21 de enero de 1953, Sala 4.ª); *Elko* y *Delco* (Sentencia de 19 de enero de 1953, Sala 4.ª); *Lime Cola C.* y *The Coca-Cola C.* (Sentencia de 19 de enero de 1953, Sala 4.ª); *Grant's* y *Grant* (Sentencia de 16 de febrero de 1953, Sala 4.ª); *Ntra. Sra. del Carmen* y *Carmen* (Sentencia de 6 de diciembre de 1953, Sala 4.ª) y *Luis Candelas, Ladrón de Madrid,* y *Luis Candelas* (Sentencia de 29 de noviembre de 1952, Sala 4.ª).

El tabaco y los perfumes, cerería y esencias son mercancías completamente dispares que en el mercado no pueden producir confusión o error, aunque sean distinguidos por marcas designadas con idéntico concepto o aun con las mismas palabras (Sentencia de 28 de enero de 1953, Sala 4.ª).

8.—EXPROPIACIÓN FORZOSA.

Determinación del justo precio.

A) *Procedimiento.*

La falta de reunión de los peritos para obtener acuerdo no constituye vicio de nulidad.

«...que si bien el artículo 28 de la Ley de Expropiación forzosa de 1879 y el 47 de su Reglamento disponen que en el caso de divergencia entre los peritos de la Administración y el propietario deberán éstos reunirse para tratar de llegar a una avenencia, es lo cierto que tales preceptos no precisan que sea esencial dicho acuerdo, ni que su incumplimiento afecte al procedimiento, puesto que, reconocida la disparidad entre ambos peritos y la imposibilidad de conciliar los respectivos criterios, se demuestra con toda evidencia lo innecesario de la reunión prevista, cuya omisión no puede constituir en modo alguno vicio intrínseco que pueda dar, por su carácter de índole formal y no de sustancia, origen de nulidad (Sentencia de 31 de diciembre de 1952, Sala 4.ª).

El cumplimiento de lo que determina el artículo 32 de la Ley es bastante para confirmar la regularidad del procedimiento, en cuanto a los elementos informativos para las valoraciones.

Al aparecer aportadas en el expediente las certificaciones del Registro de la Propiedad que determina el artículo 32 de la Ley de Expropiación forzosa y los concordantes de su Reglamento, así como la constancia de haberseles tenido en cuenta por el perito tercero para practicar sus respectivas tasaciones, carecen de fundamento los alegatos de la parte actora, de que no se haya cumplido dicho precepto estrictamente, por no haberse incorporado a las certificaciones otros elementos informativos que, si pudieran ser apreciados como complementarios, no resultan indispensables en orden a la valoración de los terrenos, efectuada según los datos concretos registrados por los propios peritos de acuerdo con los precios medios del mercado, por lo que no puede estimarse la carencia apuntada de ciertos detalles como vicio esencial de nulidad, ya que no habiendo producido indefensión no se puede sostener que invalida la tramitación seguida (Sentencia de 31 de diciembre de 1952, Sala 4.ª).

B) *Bases de valoración.*

Fundamento y finalidad de la expropiación forzosa. Ejercicio por la Administración de facultades regladas en lo relativo a la determinación

del justo precio y tiempo del pago. Concepto de justo precio. Calificación jurídica de la expropiación. Aplicación de la cláusula "rebus sic stantibus". La tendencia hacia el reconocimiento como justo precio de los bienes expropiados el precio de mercado.

«... no fueron nortes orientadores de la Ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879 ni el despojo por confiscación de la propiedad individual, ni el ejercicio del dominio eminente del Estado sobre los bienes integrantes del patrimonio nacional, sino el haber ya atisbado la finalidad de servicio de la propiedad, preceptuando por ello que, al surgir colisión entre el mero servicio individual a favor del propietario y la necesidad de ella para el bien común, se haga prosperar éste, reservando facultades discrecionales en estos casos a la Administración general para la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, en cuyos casos la Administración no despoja al particular de su propiedad, sino que le impone la transformación mediante la entrega en equivalencia de su valor dinerario—justiprecio—, y este trocambio obligatorio de la cosa por el precio fué causa de que en la sistemática de nuestro Código civil (art. 1.456) se conceptuase a la expropiación forzosa como una subespecie del contrato de compraventa de legislación especial.

Que si la Ley de Expropiación forzosa otorgó facultades discrecionales a la Administración en cuanto a la declaración de utilidad y necesidad de ocupación de los bienes de los particulares, regló sus atribuciones en lo relativo a la determinación del precio y tiempo del pago, dedicando íntegramente la Sección 2.ª del Título 2.º de la Ley de 1879, bajo el epígrafe «Justiprecio», a normar la forma de determinarla con intervención del expropiado, motivando múltiple jurisprudencia, en la que resplandece el conceptuar ser precio justo y normal el que tiene en cuenta al momento de la realización efectiva del negocio (Sentencias de esta jurisdicción de 30 de junio y 30 de diciembre de 1893 y 28 de junio de 1913), concretándose en la Sentencia de la Sala 1.ª de este Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1912 «que el negocio jurídico decae en su base negocial cuando cambian las circunstancias de su actualidad», y la actualidad en un expediente de expropiación forzosa (es de urgencia), o sea seguido por los trámites de la Ley de 10 de enero de 1879, son noventa y un días, que es el plazo que suma el de los términos prefijados en tal Ley y Reglamento para su aplicación, para seguirle desde la iniciación del período de justiprecio al de ocupación, plazo de noventa y un días, en el que el expropiado creyó lógicamente había de recibir el precio y que pudo ser causa eficiente de la aceptación voluntaria del mismo, por la posibilidad en aquel momento (abril de 1929) de poder adquirir por el precio ofrecido otra bodega en condiciones análogas a la que se le expropiaba, sin grave quebranto en la marcha del negocio que ella explicaba.

Que tampoco la realización del pago quedó para la Administración como acto de verificación *ad libitum*, sino que, por el contrario, en el artículo 43 del ya citado Reglamento de 13 de junio de 1879 se preceptúa para los casos de aceptación expresa o tácita del precio (supuestos de los párrafos 1 y 2 de tal artículo), que «en uno y otro caso, no podrá exceder de seis meses el plazo para la entrega del precio... y bien se tome como precio aceptado el ... en 1927..., bien el rectificado en 1929..., es hecho cierto, según la resultancia del expediente, que la Administración, hasta el año 1945, ni depositó el precio ni acordó la ocupación de la bodega motivante del recurso, leyes de tiempo que han dado ocasión a que se produzcan dos fenómenos económicos trascendentales en relación al negocio jurídico de la expropiación de tal bodega: *uno*, la desvalorización de la moneda que la Administración ha puesto a disposición del expropiado en 1948, en relación al que tenía en los años 1927 y 1929; y *otro*, de incremento «*ex natura*» de la propiedad inmueble, originando no sólo el que el expropiado, con la cantidad que se pone a su disposición, no pueda en 1945 comprar una bodega equivalente a la que poseía, sino que la Administración, con una cantidad igual de moneda a la que reputó justo precio en 1927, pero de menor valor adquisitivo, adquiera en 1945 una bodega cuyo valor real en este año, indudablemente, ha de estimarse muy superior, ocasionando con ello grave lesión en el patrimonio del recurrente, agravado éste con la imposibilidad legal de percepción de intereses de demora, ya que éstos sólo son debidos, según el artículo 29 de la Ley de Expropiación forzosa, ratificado por la Sentencia de esta jurisdicción de 29 de mayo de 1896, desde la ocupación efectiva de la finca.

Que son normas fundamentales de la contratación de aplicación general, entre otras, las de que los contratos obligan no sólo al cumplimiento de lo pactado, sino también el de todas sus consecuencias; que la validez de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes; que incurren en mora *sin necesidad de intimidación* los que retrasen el cumplimiento de las obligaciones *que las leyes les impongan* (preceptos integrantes de los artículos 1.258, 1.256 y 1.150 del Código civil, y esto sentado, como la Administración, con notoria y extraordinaria morosidad, dejó de cumplir la obligación de pago en el plazo legal, y a la Administración ha de suponérsela obrando siempre con buena fe, opuesta al enriquecimiento torticero que implicaría pagar en 1945 por finca expropiada en 1927 el justiprecio en aquel lejano año fijado, es procedente, por aplicación de la cláusula «*rebus sic stantibus*» (aceptada por este Tribunal Supremo como principio excepcional normativo, en sus Sentencias de 12 de enero de 1923, 12 de marzo de 1929, 17 de mayo de 1941 y 5 de junio de 1943), acceder a la retasación de la finca objeto de expropiación, ya que en tales Sentencias se sentó como doctrina (en la primera precisamente de esta misma Sala 3.ª) «que todo

contrato debe interpretarse en el sentido de mayor reciprocidad de las contraprestaciones, y que no podían conceptuarse iguales los billetes de los Bancos de emisión alemanes de 1915, equivalentes en aquel entonces a moneda de oro, que a los de la posguerra europea de 1915 a 1918, carentes de todo valor adquisitivo», y en la citada del año 1941 se afirmó que a la sentada cláusula, aunque cautelosamente, puede asignársele eficacia de producir revisión, resolución y hasta suspensión de los contratos, por acontecimientos sobrevenidos después de su celebración», concorde con el criterio mantenido en el Real Decreto-Sentencia de 30 marzo de 1880, en el que, precisamente por exceso de transcurso de tiempo entre la fijación del precio y el pago en un expediente por expropiación forzosa, se acordó la retasación de la finca.

Que abona este criterio a *contrario sensu* el que al ser reformado en 24 de julio de 1918 el artículo 43 de la Ley de Expropiación forzosa se preceptuó la retasación de la finca cuando el propietario solicita la readquisición porque la Administración no llega a utilizarla para la obra o servicio para la que había acordado dedicarla.

Que la limitación de plazo de validez de las valoraciones tuvo ya acogida expresa en nuestra legislación administrativa, pues tanto el artículo 187 del Estatuto municipal sancionado por el Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1894 como en los artículos 121 y 122 del Reglamento de Obras, servicios y bienes municipales aprobado por el Real Decreto de 14 de julio del mismo año, determinaron el tiempo máximo de efectividad, en el de las expropiaciones forzosas verificadas por causa de ensanche de las poblaciones, cuyo precepto se mantiene (art. 133) en la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, evitando con ello la incertidumbre en los derechos de los expropiados y la pérdida real en sus patrimonios por desvalorización por transcurso de tiempo excesivo.

Que, convergente con este criterio que tiene por fondo económico el reconocimiento por la Administración de la variabilidad rápida y continua de los elementos de producción, jornales y propiedad misma, ha determinado el que rectilíneamente desde 1939 al día se venga siguiendo una política de revisión de precios en la ejecución de obras públicas (tanto en las realizadas por destajos como en las efectuadas por contrata), siendo en este orden disposiciones básicas: el Decreto de 26 de octubre de 1939 reconociendo un aumento del 13 por 100 a los contratistas sobre los precios de remate; la Ley de 17 de julio de 1945, que reguló para todos los Departamentos ministeriales la revisión de precios por obras de ejecución, y el Decreto de 28 de abril de 1950, normativo de los casos y forma de pedir las revisiones de precios, y ello a pesar de que tales contratos de obras son pactados normalmente a riesgo y ventura; pero la buena fe en el obrar le ha impuesto a la Administración tal criterio revisional, de aplicación al caso debatido de revisión del precio de la finca

expropiada causa del recurso por que *Ubi est eaden ratio ibi dispositio juris essa debet.*

Que, por las razones expuestas y además, especialmente, porque la falta de pago en legal tiempo vició sustancialmente la tramitación del expediente, quedando con ello expedita la vía contencioso-administrativa, según preceptúa el párrafo 3.º del artículo 25 de la Ley de Expropiación forzosa de 1879, se está en el caso de una desestimación de la excepción de incompetencia articulada por el Ministerio Fiscal en nombre de la Administración general, y acceder a la revocación de la Orden recurrida con la consiguiente declaración de haber lugar a la nueva justipreciación de la finca expropiada en término de ..., sin que haya lugar a acordar indemnización de daños y perjuicios por la ocupación de la finca, porque no habiéndose pronunciado acerca de ella la Administración, a la que no aparece se la haya formulado tal pretensión, por la naturaleza esencialmente revisora de esta jurisdicción, no puede pronunciarse sobre esta última petición (Sentencia de 3 de enero de 1953, Sala 3.ª).

Influencia del valor en venta de los bienes objeto de expropiación en la determinación del justo precio. Es preciso tener en cuenta la "plusvalía" que las circunstancias económicas otorguen a los inmuebles.

«... que los datos referentes a la riqueza imponible y el valor de las fincas en los últimos diez años, que alega para defender su criterio la resolución recurrida, no pueden servir de base a una contradicción sólida y eficaz de la valoración del técnico dirimente, ya que, además de haberse demostrado en el expediente y reconocido por la Empresa expropiadora en las alegaciones de su alzada que se vendieron fincas de la zona por medio de subasta a razón de ..., es un hecho innegable, por su evidencia, el aumento de valor que progresivamente y sin señales de estabilización van ostentando de modo general los inmuebles de todas clases, y cuando se trata de determinar el precio justo de los que hayan de ser expropiados, no cabe prescindir de esta plusvalía, ni privar a los dueños del legítimo beneficio que la indicada corriente económica les reporte, por cuya razón, si no se les quiere perjudicar en sus intereses, no puede olvidarse el valor en venta que los terrenos lleguen a alcanzar en el mercado en la época de la expropiación (Sentencia de 13 de diciembre de 1952, Sala 4.ª).

En la expropiación forzosa no son admisibles privilegios en favor del sujeto beneficiario de la misma.

El consentimiento de los propietarios de determinados terrenos expropiados no puede constituir fundamento para la determinación del justo precio de otros bienes análogos y exigidos para la misma finalidad.

Que el hecho, que también se aduce en la Orden impugnada, de que la Empresa de Autocamiones es una entidad de interés nacional, no tiene influencia alguna sobre los derechos privados de los dueños que hayan de ser desposeídos, ni obliga a éstos a dar facilidades a tal propósito, sometiéndose a los precios que señala la Administración, pues si la Compañía mencionada goza de los beneficios de la expropiación forzosa, como todas las creadas por el Instituto Nacional de Industria, no se consigna en los preceptos legales que así lo prescribieron ningún concepto o privilegio distinto de los que rigen en toda expropiación, y tampoco pudo sostenerse lógicamente que, por haberse allanado otros propietarios de parcelas a percibir solamente el precio que la Administración les asignó, sufran ahora un perjuicio o una situación de pretendida injusticia en caso de señalar a los recurrentes una valoración más elevada, siendo patente, por el contrario, que la aceptación de aquellos precios menores, equivalente a una transacción y debida a razones individuales o subjetivas, como pudieran ser la necesidad, la mayor rapidez en el cobro o el temor a los gastos de un pleito, les aminoró tal vez un beneficio por la causa exclusiva de su aquiescencia, y no implica motivo alguno para tercerar la indemnización debida a los que con arreglo a las leyes ejerciten su derecho (Sentencia de 13 de diciembre de 1952, Sala 4.ª).

9.—CONTRATOS.

La aprobación de los liquidaciones de obras ejecutadas ha de notificarse al contratista. La falta de notificación impide que pueda alegarse la prescripción de los créditos de los que resulte titular el contratista.

«... La Orden ministerial recurrida se funda también en que, a su juicio, la fecha de la notificación de la liquidación es aquella en la que certifica el Ingeniero encargado, cuyas operaciones de medición debe presenciar el contratista, y al no haber éste opuesto reparo alguno contra su importe, hay, en opinión de la Orden ministerial impugnada, que considerar que tal notificación es expresa a efectos de iniciar el tracto prescriptivo, pero esas afirmaciones carecen de base porque las mediciones llevadas a cabo por el Ingeniero encargado, y que sirven luego para extender las relaciones valoradas de las obras ejecutadas, puede presenciarlas el contratista, según lo dispuesto en el artículo 37 del Real Decreto de 13 de marzo de 1903, que aprobó el Pliego de Condiciones generales para la contratación de Obras públicas; pero, una vez formuladas las dichas relaciones valoradas, el contratista ya no interviene, sino que actúa el Ingeniero Jefe, según ordena el propio artículo 37, cuyo Ingeniero, tomando por base las tan citadas relaciones valoradas, aceptando o rechazando las reclamaciones del contratista, si las hubiese, y previo

reconocimiento de las obras ejecutadas, si a su juicio lo requiriese la importancia del asunto, expedirá la certificación de dichas obras, que será remitida a la correspondiente Dirección General del Ministerio de Obras Públicas, de todo lo cual se deduce que se precisa la notificación de la aprobación de las liquidaciones y subsiguiente expedición de los libramientos, la que la posibilidad—solamente posibilidad, y no exigencia legal terminante—de que el contratista puede presenciar las mediciones nada supone respecto del necesario conocimiento por su parte de la aprobación de las certificaciones y orden de librar las cantidades precisas para el pago, porque dichas mediciones son sólo operaciones técnicas previas a las liquidaciones, y como en la tramitación posterior a aquellas mediciones ya no interviene, según queda expresado, el contratista, a éste es preciso se le notifiquen los cantidades liquidadas a su favor y la expedición de los libramientos, para que pueda entenderse cumplido el artículo 25 de la Ley de Contabilidad, que, como queda dicho, señala esa notificación como el momento desde el que corre el plazo (Sentencia de 20 de diciembre de 1953, Sala 3.ª).

10.—PRESCRIPCIÓN.

a) Régimen.

«... la prescripción de acciones o liberatoria es un medio legal de extinción de las obligaciones de carácter excepcionalísimo y del máximo perjuicio para los titulares de los derechos que se declaren prescriptos, por lo que ha de exigirse, para que pueda ser estimada, el más riguroso y exacto cumplimiento de los requisitos que la Ley preceptúa, y sólo cuando aparezca probado el transcurso del tiempo legal de inacción por parte del titular del derecho o crédito de que se trate es cuando deberán éstos ser declarados extinguidos por prescripción, siendo uno de los extremos que ha de ser acreditado plenamente, para el cómputo del tiempo, el del momento desde el cual ha de contarse el plazo prescriptivo (Sentencia de 20 de diciembre de 1952, Sala 3.ª).

b) Prescripción de créditos contra la Hacienda.

«... por imperio del artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, el momento del que se ha de partir es el de la notificación de la correspondiente liquidación, ya que el mencionado artículo ordena que prescribirán los créditos contra el Estado que, habiendo sido reconocidos, liquidados o incluidos en las cuentas de gastos públicos, no sean reclamados por los acreedores legítimos o sus derechohabientes en el plazo de cinco años desde la fecha de la notifi-

cación de su liquidación, y no habiendo sido hecha al recurrente notificación alguna de las cantidades liquidadas y ordenadas librar para pago de las obras llevadas a cabo, cuyas obras dieron lugar a la expedición de las dos certificaciones que son objeto de este litigio, es evidente que los créditos que suponen ambas certificaciones no deben ser declarados prescritos, alegando el transcurso del plazo legal de cinco años sin reclamación por parte de su titular, al no existir las notificaciones de las correspondientes liquidaciones y, sin su existencia no empieza a correr el referido término (Sentencia de 20 de diciembre de 1952, Sala 3.ª).

11.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

a) *Recurso de alzada.*

Es inadmisble alegar como causa de nulidad la falta de citación del recurrente en el recurso de alzada que interpuso ante el Ministerio contra resolución del Gobernador civil que fijaba el justiprecio de unas fincas, en cuanto que la finalidad de los preceptos del Reglamento de Procedimiento es la de garantía de publicidad de las actuaciones para las partes interesadas, que en modo alguno se omitió para el recurrente en cuanto pudo alegar en el recurso lo que conviniera a su derecho (Sentencia de 31 de diciembre de 1952, Sala 4.ª).

b) *Recurso de aclaración.*

El recurso de aclaración no se admite en el Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de Obras Públicas, pues, según el artículo 77 del mismo, contra las resoluciones del Ministro sólo procede el recurso contencioso-administrativo (Sentencia de 20 de diciembre de 1952, Sala 3.ª).

12.—RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) *La fiscalización de la actuación procesal administrativa como primordial función y deber de la jurisdicción de lo contencioso.*

a) *La competencia de la jurisdicción para examinar las actuaciones procesales administrativas.*

La jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, es siempre competente para conocer de los vicios o defectos sustanciales de tramitación cometidos en el procedimiento en vía gubernativa (Sentencia de 3 de enero de 1953, Sala 3.ª), y con el fin

de examinar si en los expedientes originarios de las respectivas resoluciones reclamadas se han observado los trámites previstos por las disposiciones vigentes, y en caso contrario, acordar el retorno al cauce legal para subsanar los defectos o infracciones en que se haya incurrido (Sentencia de 26 de enero de 1953, Sala 4.ª).

b) *La extensión de la competencia.*

La Sala tiene repetidamente declarado que la función revisora que a los Tribunales de nuestra jurisdicción le está encomendada no sólo alcanza a los actos administrativos que son objeto de recursos, sino que se extienden también, sin limitación ni cortapisas de clase alguna, a todas las actuaciones gubernativas que las determinaron, en las que es necesario examinar cuidadosamente si se tuvieron en cuenta las *normas y disposiciones* de todo orden que regulen la materia de que se trata; y esto sentado, resulta evidente que aquella misión revisora pueda llevarse a efecto con el rigor y acierto deseable, es absolutamente preciso poder estudiar los expedientes originales en cuantos trámites, diligencias y documentos en ellos figuren, única forma de que el Tribunal tenga los elementos de juicio necesarios e indispensables para cumplir con las garantías debidas al delicado deber que se le confía, apreciando en todo su valor tanto el trámite seguido en vía gubernativa como igualmente las circunstancias de hecho y las motivaciones jurídicas que fueron tenidas en consideración en el caso que a su decisión se somete (Sentencia de 4 de marzo de 1953, Sala 4.ª).

c) *Examen preferente de las alegaciones de nulidad.*

Las alegaciones de nulidad de la resolución impugnada han de examinarse con carácter preferente a toda otra cuestión, pues su estimación excluirá el examen, no sólo de las demás cuestiones planteadas en el pleito, sino también de la excepción de incompetencia de jurisdicción (Sentencia de 3 de enero de 1953, Sala 3.ª).

d) *La jurisdicción es revisora de lo actuado y resuelto en vía administrativa.*

La jurisdicción de lo contencioso es revisora de lo actuado y resuelto en vía gubernativa, por lo que no puede declararse el derecho al abono de intereses de la cantidad reclamada cuando constituye una pretensión nueva planteada por primera vez en la demanda (Sentencia de 20 de diciembre de 1952, Sala 2.ª).

B) *Actos de naturaleza administrativa: en materia de previsión social.*

Los actos de la Administración que declaran el deber contributivo de una empresa al régimen de los seguros sociales afectan a materia administrativa, y por ello, susceptibles de impugnación mediante el ejercicio de la acción contencioso-administrativa (Sentencia de 21 de febrero de 1953, Sala 4.ª; la misma doctrina, en las Sentencias de 31 de enero y 26 de febrero del mismo año).

Por su repercusión en la esfera de los deberes contributivos a los seguros sociales (Seguro de Vejez e Invalidez), es recurrible el acto que califica la naturaleza industrial de los trabajos de conservación y limpieza de presas, acequias y brazales, en cuanto los excluye del régimen especial establecido para la agricultura (Sentencia de 21 de febrero de 1953, Sala 4.ª).

C) *Función jurisdiccional del Ministerio de Trabajo.*

La función jurisdiccional que ejerce el Ministerio de Trabajo en materia laboral está limitada a la resolución de los conflictos entre las empresas y sus trabajadores, derivados de los contratos de trabajo (Sentencias de 21 y 26 de febrero de 1953, Sala 4.ª).

D) *Acción y personalidad.*

a) *Efectos del reconocimiento de personalidad en vía administrativa.*

La personalidad que ha sido admitida en el expediente administrativo no se puede recusar en lo contencioso (Sentencia de 28 de enero de 1953 Sala 4.ª).

b) *Los particulares denunciadores han de ser considerados como agentes o mandatarios de la Administración, a efectos del artículo 7.º del Reglamento de 22 de junio de 1894.*

Es doctrina constante de la jurisprudencia, según se declara en Sentencias de 10 de diciembre de 1909, 10 de abril de 1918, 8 de abril de 1935, entre otras, que el particular denunciante ha de ser considerado como un mandatario o agente de la Administración, el cual ejercita en tal concepto, siquiera sea oficiosamente y por su espontánea voluntad, acciones que a ella le corresponden, y por ello aquél no puede impugnar en vía contenciosa la resolución definitiva que recae en el expediente a que dió lugar su denuncia.

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En aplicación del precepto y de la jurisprudencia citados, se califica como agente de la Administración al particular que denuncia al Instituto Nacional de la Vivienda ciertas infracciones cometidas por el propietario que arrienda un determinado local (Sentencia de 6 de diciembre de 1952, Sala 4.*).

E) *Plazo de interposición: cómputo a efectos de prescripción de la acción.*

Al no ser posible, por la documentación aportada a los autos, a falta del consiguiente expediente administrativo, determinar la fecha exacta en que la parte actora recibió la notificación, a los efectos de computar el plazo de los tres meses para la interposición del recurso, es preciso aceptar la que el recurrente afirma, pues no cabe privar a nadie por mera conjetura de los derechos que le concede la Ley (Sentencia de 18 de febrero de 1953).

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

