

CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. *Potestades de la Administración.*—2. *Acto administrativo.*—3. *Funcionarios.*—4. *Policía municipal.*—5. *Licencias de construcción.*—6. *Deslindes administrativos.*—7. *Aguas.*—8. *Propiedad industrial.*—9. *Dominio público.*—10. *Expropiación.*—11. *Contratos públicos.*—12. *Procedimiento administrativo.*—13. *Contencioso-administrativo.*

1.—POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN.

A) *Autorizaciones de apertura de farmacia.*

Las autorizaciones de apertura y establecimiento de oficinas de farmacia, en consideración a circunstancias excepcionales y conveniencia del servicio, emanan de la facultad discrecional de la Administración, por virtud de la reserva que la Ley (Decreto de 24 de enero de 1941) establece en favor de aquélla para dispensar de determinados requisitos, que en los casos generales y ordinarios serían de ineludible observancia (*Sentencia* de 9 de marzo de 1954, Sala 4.ª).

B) *Declaración de ruina de los edificios.*

La declaración de ruina de los edificios que puedan constituir un peligro por la posibilidad de su derrumbamiento, es atribución de los Ayuntamientos en ejercicio de facultades regladas (*Sentencia* de 23 de noviembre de 1953, Sala 4.ª).

C) *En la imposición de correcciones.*

La Administración ha de ajustarse en la imposición de sanciones y correctivos a las normas legales que las autorizan, respetándose en la ins-

trucción de los expedientes respectivos cuantos preceptos legales los regulan, con incorporación de las pruebas, documentos, etc., que tengan carácter preceptivo (*Sentencia* de 10 de octubre de 1953, Sala 4.ª, en el recurso contra la imposición de sanción fundada en la Ley de laboreo agrícola forzoso).

2.— ACTO ADMINISTRATIVO.

Es facultad de la Administración la de revocación de sus propios actos declaratorios de derechos, para corregir errores materiales y de hecho, claros y evidentes.

En la *Sentencia* de 26 de febrero de 1954 declara el Tribunal Supremo que «la jurisprudencia de esta Sala (3.ª), en sus *Sentencias*, entre otras muchas, de 27 de diciembre de 1909, 9 de abril de 1917 y 20 de enero de 1927, tiene reiteradamente establecida la doctrina de que la Administración puede volver sobre sus acuerdos declaratorios de derechos para corregir errores materiales y de hecho, claros y evidentes».

3.— FUNCIONARIOS.

A) *Capacidad.*

Las condiciones de capacidad legal para ser nombrado funcionario son distintas de las que determinan la destitución (*Sentencia* de 12 de diciembre de 1953, Sala 4.ª).

B) *Efectos de la falta de contestación del pliego de cargos por imposibilidad física.*

La notificación del pliego de cargos cuando el expedientado se encuentra en la situación de reclusión mental, continuándose el expediente falto de la contestación de dicho pliego, sin consideración a la imposibilidad física del encartado de preparar y formular su defensa con las garantías que la Ley cuida siempre de otorgar, impide reconocer al silencio la misma significación que a la expresa o presunta negativa a contestar de una persona mentalmente normal, y, en su consecuencia, lo correcto jurídicamente es que, una vez desaparecida la enfermedad, se conceda al interesado la posibilidad de defensa, sin prejuzgar la resolución que respecto del fondo del asunto pueda dictar en su día la Administración, subsanándose el vicio de nulidad del expediente, alegado en el recurso (*Sentencias* de 17 de marzo de 1954, Sala 4.ª).

C) *El principio pro-reo.*

En el régimen disciplinario, lo más equitativo es inclinarse por la interpretación de cuanto pueda favorecer al inculpado en su posición de defensa (*Sentencia* de 17 de marzo de 1954, Sala 4.ª).

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

El funcionario que, en el ejercicio de su función, participa con ánimo de lucro en la falsificación de un testamento, incurre en desprestigio que le hace desmerecer en el concepto público (*Sentencia* de 12 de diciembre de 1953, Sala 4.ª).

4.—POLICÍA MUNICIPAL.

A) *De edificios ruinosos.*

La declaración de ruina de los edificios que puedan constituir un peligro por la posibilidad de su derrumbamiento, es atribución de los Ayuntamientos en ejercicio de facultades regladas (*Sentencia* de 23 de noviembre de 1953, Sala 4.ª).

«... que—como reconocen diversas *Sentencias* de este Tribunal, entre ellas la de 19 de octubre de 1945—los acuerdos municipales, como el impugnado, referentes a declaración de estado de ruina de edificios, no constituyen ejercicio de facultades discrecionales de la Administración, sino que ésta debe sujetarse en ellos a disposiciones que establecen el procedimiento a seguir, que es el del expediente contradictorio señalado en la R. O. de 6 de diciembre de 1927 y detallado, para Madrid, en las normas de su Ayuntamiento de 19 de junio de 1931—la segunda de las cuales figura en el dorso de las citaciones a los interesados—, disposiciones todas ellas que implican el reconocimiento de intereses y derechos de los inquilinos afectados, que tienen carácter administrativo y pueden ser lesionados, no sólo por inobservancia de formalidades, sino porque la resolución no guarde la oportuna adecuación con los resultados y datos reunidos en el expediente contradictorio, el cual carecería de finalidad si no sirviese para fundamentar una decisión justa» (*Sentencia* de 24 de febrero de 1954, Sala 4.ª).

B) *De industrias peligrosas. Deslinde de las competencias municipal y estatal.*

En la *Sentencia* de 21 de enero de 1954 (Sala 4.ª) se declara:

«... que frente a la afirmación, sostenida por la parte actora, de no

corresponder al Ayuntamiento, sino a organismos dependientes del Ministerio de Industria, la apreciación de peligrosidad en que se funda el acuerdo municipal recurrido, ha de tenerse en cuenta que, tanto el Reglamento de 21 de noviembre de 1929, como la Orden de 21 de octubre de 1942, se refieren al reconocimiento y pruebas por las Delegaciones Provinciales de Industria, de aparatos y recipientes que producen o contienen flúidos a presión, por corresponder, en efecto, al Ministerio de Industria, según la Ley de 24 de noviembre de 1939, la reglamentación, intervención e inspección de las condiciones de seguridad de calderas y de dichos aparatos o recipientes, dictando normas de seguridad para proteger a quienes los manejan y fijando los márgenes de deterioro que permitan un término razonable para su uso duradero, pero es innegable que tan concretas facultades de las Delegaciones Provinciales de Industria son por completo distintas y compatibles con las que corresponden a los Ayuntamientos, en virtud de las cuales puede decidir si procede dar licencia para que un establecimiento permanezca situado en el lugar donde la parte pretende, o debe trasladarse a la zona industrial, como se acordó, lo cual es materia exclusiva del Ayuntamiento, a tenor del artículo 62 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924, que dispone contengan las Ordenanzas de los Municipios preceptos referentes a industrias y establecimientos que sean incómodos, insalubres o peligrosos, a fin de que queden con separación suficiente de los lugares destinados a habitación en forma que no puedan implicar perjuicio ni peligro para los habitantes del término, y así, en cumplimiento del artículo 63 del citado Reglamento, se dictó el 17 de noviembre de 1925, especialmente destinado a los establecimientos de dichas clases, cuya calificación de insalubres, incómodos o peligrosos compete, según el artículo 8.º, al Municipio en cuyo término radiquen, al cual atribuye también el artículo 35 del propio Reglamento la constante inspección y vigilancia de los mismos, sin perjuicio de las atribuciones que incumben a otros organismos dependientes de diversos Ministerios» (*Sentencia* de 21 de enero de 1954, Sala 4.ª).

5.—LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN.

Han de concederse cuando concurren los requisitos exigidos por las Ordenanzas en vigor, sin que puedan denegarse con fundamento en un futuro plan de urbanización.

«... que fundada la denegación de la licencia para construir una casa en un solar de propiedad del solicitante en un plan de urbanización que el Ayuntamiento tiene en proyecto, pero que no está aprobado ni, por lo tanto, en vigor, no puede existir base para apoyar una resolución por

la que se prive del ejercicio de un derecho, siendo incuestionable que el referido Ayuntamiento carece de razón legal para denegar la licencia interesada» (Sentencia de 15 de febrero de 1954, Sala 4.ª).

6.—DESLINDES ADMINISTRATIVOS.

A) *De términos municipales.*

En las operaciones de deslindes no se puede alterar el territorio correspondiente de los respectivos Municipios, pues su objeto es señalar y distinguir lo que corresponde a cada Corporación, determinándose por dónde van los límites de los Municipios (Sentencia de 27 de noviembre de 1953, Sala 4.ª).

En los deslindes no cabe alegar o realizar agregaciones de territorios, en cuanto supone alteración de los términos municipales, que ha de verificarse de acuerdo con su régimen legal propio (Sentencia de 27 de noviembre de 1953, Sala 4.ª).

B) *De terrenos de dominio público pertenecientes a los alveos de los ríos.*

En la Sentencia de 9 de marzo de 1954 (Sala 4.ª) se declaran de ineludible observancia las normas de la Real Orden de 9 de junio de 1886, dictada para suplir la falta del Reglamento de la Ley de Aguas, al objeto de regular los expedientes para el deslinde de los terrenos de dominio público pertenecientes a los alveos de los ríos, que han de realizarse con conocimiento y participación de la Autoridad local y de las personas a quienes puedan afectar, con la concesión de las audiencias individuales conforme a los preceptos de la citada disposición, con sanción de nulidad de los expedientes y reposición de las actuaciones del mismo cuando se incumplen tales normas de procedimiento.

7.—AGUAS.

La naturaleza administrativa de las resoluciones sobre inscripción de aprovechamientos.

Las resoluciones de la Administración sobre la inscripción de aprovechamientos de aguas públicas en los Registros creados por el Real Decreto de 12 de abril de 1901, afectan a materia administrativa, ya que estos Registros son organismos de la Administración y cuanto con ellos se relaciona está regulado por disposiciones gubernativas, sin que el carác-

ter civil que pueda tener el título que concede derecho a aprovechar las aguas públicas, cuya inscripción se pretende, convierte la cuestión debatida en una de aquellas de las que deba conocer la jurisdicción ordinaria, porque dicha inscripción, según dispone el artículo 3.º de la Real Orden de 12 de marzo de 1902, no otorga al usuario más derechos que los derivados del título en que se fundan, y por ello no se ha discutido en el expediente al que se refiere el presente pleito el título alegado por el recurrente en justificación de su derecho a cierta cantidad de agua del río y lo que ha resuelto el Ministerio de Obras Públicas en expediente de carácter exclusivamente administrativo, han sido las características de la mencionada inscripción, especialmente en lo relativo al volumen de agua utilizado, por lo cual el derecho que, fundado en las disposiciones antes citadas se alega por la parte actora, es de carácter administrativo, y, en su consecuencia, debe ser desestimada la excepción de incompetencia de jurisdicción propuesta por el Fiscal (*Sentencia* de 26 de marzo de 1954, Sala 3.ª).

8.—PROPIEDAD INDUSTRIAL.

A) *Carácter reglado de las resoluciones del Registro.*

Las resoluciones del Registro de la Propiedad Industrial emanan de facultades regladas, pues ha de atemperarse para dictarlas a cuantas reglas contiene el respectivo Estatuto (*Sentencia* de 18 de diciembre de 1953, Sala 4.ª).

B) *El derecho de oposición a las concesiones del Registro sólo corresponde a los titulares de un registro anterior.*

Sólo los titulares de certificados del Registro de la Propiedad Industrial, concediendo una marca, patente, rótulo, etc., pueden oponerse a las nuevas concesiones que puedan afectarles, sin que, por tanto, exista establecida una acción pública en la materia (*Sentencias* de 28 de diciembre de 1953 y 3 de febrero de 1954, Sala 4.ª, reiterando doctrina de las de 24 de marzo de 1934 y 6 de octubre de 1950).

C) *El carácter potestativo del recurso de revisión.*

El recurso de revisión contra resoluciones del Registro de la Propiedad Industrial es potestativo y no trámite obligado para agotar la vía gubernativa (*Sentencia* de 28 de diciembre de 1953, Sala 4.ª).

D) *El derecho al uso de marcas no puede adquirirse por prescripción ni por el empleo ilegal y no autorizado de los elementos distintivos de la marca o modelo.*

El privilegio y derecho que se otorga por el Registro de la Propiedad Industrial no pueden adquirirse por prescripción ni por el uso ilegal y no autorizado de los elementos distintivos de la marca o modelo a que se refieran (*Sentencia de 22 de marzo de 1954, Sala 4.ª*).

E) *Las clasificaciones del Nomenclátor del Estatuto carecen de eficacia para establecer la compatibilidad de signos o marcas.*

La diferente clasificación de los productos en el Nomenclátor del Estatuto no obsta a la calificación de incompatibilidad de signos o marcas cuando utilizan expresiones confundibles entre sí (*Sentencia de 30 de enero de 1954, Sala 4.ª*).

F) *Calificaciones por el Tribunal Supremo de la compatibilidad o incompatibilidad de registros concedidos.*

a) *De productos farmacéuticos.*

Es jurisprudencia constante la de exigir un mayor rigor en la calificación de la compatibilidad de marcas de productos farmacéuticos, por cuanto éstos han de expendirse en muchos casos sin recetas y a personas de muy diverso grado de cultura, en ocasiones obligadas a adquirirlos con precipitación y nervosismo por apremio de los enfermos.

En aplicación de esta doctrina, se declara incompatible la marca «Pabazón» con la preexistente «Perasang», pues el parecido fonético y aun gráfico entre las mismas es preciso reconocer, ya que de las dos palabras de tres sílabas es suficiente y puede inducir a error en el mercado, en cuanto la pronunciación de la *g* final es cosa inapreciable en nuestro idioma, y las dos consonantes intermedias, diferenciales *r* y *b*, y *s* y *z*, son de sonido similar (*Sentencia de 12 de marzo de 1954, Sala 4.ª*).

Por el contrario, pueden subsistir las marcas *Tiazolyodo* y *Oliyodo*, porque las dos primeras sílabas de las respectivas palabras tienen distinta sonoridad y significación como *Oli* y *Tiazol*, sin otra coincidencia que el final *yodo*, cuerpo químico que por su naturaleza genérica no es susceptible de monopolio o uso exclusivo (*Sentencia de 9 de diciembre de 1953, Sala 4.ª*).

b) *La situación y condiciones de los sujetos que intervienen en las relaciones comerciales como criterios de influencia en la calificación.*

Si el signo fonético y gráfico elegido parece atraer el recuerdo hacia otra anterior, resulta evidente la diferenciación, pues *Panorama Films* se distingue de *Paramount Pictures*, y la montaña acompañada de una palmera con fondo blanco no es la misma que otra sin árboles, sobre fondo negro y enmarcada con orla de estrellas, negras también. Además, resultan compatibles, por cuanto los contratos de suministro de películas para su exhibición en salones y teatros se verifica entre personas a quienes debe suponerse versadas en el negocio e incapaces de incurrir en errores tan manifiestos, pues su situación es totalmente ajena a la de comprar al por menor, por gentes incultas e incluso analfabetas, que ha forzado al Tribunal en repetidas decisiones a sostener un punto de vista más rígido, en evitación de graves perjuicios a fabricantes de artículos de gran crédito y fama en el mercado (*Sentencia* de 6 de febrero de 1954, Sala 4.ª).

c) *La falta de parecido gráfico y fonético impide estimar la alegación de incompatibilidad entre un nombre comercial y una marca.*

Entre el nombre comercial *Teleco Sociedad Anónima* y la marca *Delco* no existe ningún parecido gráfico, ni tampoco fonético, porque el primero, aparte de S. A., el nombre principal consta de tres sílabas, acentuando en la segunda, sin que esta tónica sea tan dominante que absorba la pretónica, y la marca *Delco*, de dos sílabas, es acentuada en la primera y con las consonantes iniciales distintas (*Sentencia* de 22 de enero de 1954, Sala 4.ª).

d) *Las notas diferenciales que son insuficientes para otorgar a una marca una verdadera sustantividad, precisa e inconfundible, respecto al nombre principal común, no sirven para justificar la existencia compatible de dos marcas de productos iguales.*

Un sencillo examen comparativo de las dos denominaciones en pugna, *San José de la Montaña* y *San José*, basta para evidenciar la casi completa identidad de sus términos respectivos, ya que una y otra están integradas por las palabras *San José*, y si bien la perteneciente a la parte actora contiene la adición de los vocablos «de la Montaña», alusivos a una advocación del Santo, esta única nota diferencial no es suficiente para crear una verdadera sustantividad precisa e inconfundible, ya que el concepto común de referirse al Glorioso Patriarca de ese nombre tiene tal

preponderancia sobre el resto del distintivo discutido, que, unida a la natural tendencia de abreviar en la conversación y en el uso comercial, y a la consiguiente posibilidad de omisión de las palabras «de la Montaña», es sumamente fácil la equivocación y la adquisición involuntaria de producto distinto del deseado, que es precisamente lo que trata de evitar el artículo 124 del Estatuto de la Propiedad Industrial en su número primero, al prohibir la concesión de los distintivos cuya semejanza pueda ser causa de tales confusiones, sin que pueda obstar el hecho de haber sido otorgada a la entidad actora la marca «San José de la Montaña» para distinguir azafrán y de que más tarde se concediere a otra persona la denominación «San José» para azafranes y especias. no tiene virtualidad para proclamar la compatibilidad de ambos distintivos en el mercado, como aquélla pretende para apoyar su pretensión actual, pues la posterior concesión de las palabras «San José» fué sin duda consentida para la Sociedad demandante y por haber quedado firme no tiene esta jurisdicción facultades ni posibilidad de anularla, y en cuanto a la alegación de que «Hijos de...» viene utilizando el nombre de «San José de la Montaña» desde hace más de cinco años para distinguir sus chocolates y productos de confitería, carece asimismo de toda eficacia para generar derecho alguno a que le sea otorgada como marca, porque esta clase de privilegios no puede adquirirse por prescripción ni por el uso ilegal y no autorizado de los elementos distintivos a que se refieren (*Sentencia de 22 de marzo de 1954, Sala 4.ª*).

e) La analogía de actividades mercantiles e industriales en la misma zona impide la subsistencia de rótulos con identidad parcial por el uso de un mismo nombre, sólo admisible cuando entre los respectivos negocios exista una disparidad completa y evidente.

El rótulo *Garage San Mamés* es idéntico, en su nombre específico, al de *Carrocerías San Mamés* concedido para otro establecimiento dedicado a construcción de carrocerías, y tal identidad parcial de las dos denominaciones excusa de todo cotejo entre dichos rótulos, quedando reducida la cuestión litigiosa tan sólo a decidir si entre la actividad mercantil o industrial a que se dedican uno y otro establecimiento, sitos ambos en Bilbao, existe analogía suficiente para que pueda sufrir el público la confusión que el Estatuto de Propiedad Industrial trata siempre de impedir. Y, a este efecto, ha de declararse que, si bien un *Garage* puede dedicarse única y exclusivamente a la guarda o custodia de automóviles, que es su objeto propio, no es menos cierto que también son frecuentes los establecimientos de este género que, además de custodiar tales vehículos, dedicanse a prestar a sus dueños otros servicios en relación con los mismos automóviles, como son los de engrase y lavado, venta de acumuladores, de accesorios, de neumáticos y de piezas de recambio,

pintura y reparación de carrocerías, arreglos mecánicos, etc., lo cual sucede, en efecto, con el Garage rotulado *San Mamés*, actividades todas que desarrolla, y por las cuales tributa, y el rótulo *Carrocerías San Mamés* fué concedido para denominar el establecimiento dedicado a construcción y reparación de carrocerías, de manera que sólo por ello resulta muy posible para el público confundir tal establecimiento y el Garage de idéntico nombre. confusión tanto más fácil entre ambos establecimientos cuanto que se hallan contiguos en la misma calle y de consiguiente debió el Registro de la Propiedad Industrial denegar la pretensión, en obligado acatamiento al artículo 212 del Estatuto de 26 de julio de 1929, en su texto refundido de 30 de abril de 1930, que prohíbe registrar como rótulo de establecimiento el que no se distinga suficientemente de otro dentro del mismo Municipio, lógico y claro precepto que quedó infringido en el presente caso y obliga a revocar la resolución obieto del recurso, no siendo admisible dar a conocer al público con idéntica denominación individual dos establecimientos industriales o mercantiles sino cuando entre los respectivos negocios a que uno y otro se dedican exista una disparidad completa y evidente (*Sentencia* de 24 de febrero de 1954, Sala 4.ª).

9.—DOMINIO PÚBLICO.

En los deslindes de terrenos de dominio público pertenecientes a los alveos de los ríos, se han de observar las normas de la Real Orden de 9 de junio de 1886, dictada para suplir en la materia la falta de Reglamento de la Ley de Aguas, tramitándose el expediente, bajo sanción de nulidad, con conocimiento, participación y audiencia de los interesados en el mismo (*Sentencia* de 9 de marzo de 1954, Sala 3.ª).

10.—EXPROPIACIÓN.

A) *En la expropiación parcial de fincas, la determinación del justo precio que ha de abonarse como indemnización ha de realizarse computando los beneficios y los perjuicios que se proporcionen y se causen, respectivamente, al resto de las fincas.*

En la determinación del precio justo de bienes sometidos parcialmente a expropiación forzosa, deben computarse y compensarse el aumento de valor que ha de obtener el resto de la finca como consecuencia de las obras y construcciones y los perjuicios que se ocasionan al propietario con la privación de la parte de la finca expropiada, en especial, por el destino a que estaba afecta y su utilidad funcional (*Sentencia* de 16 de marzo de 1954, Sala 3.ª).

B) *El destino y servicio de las fincas sometidas a expropiación como criterio determinante de la valoración.*

La calificación de las fincas a los efectos de su valoración en el procedimiento de expropiación ha de realizarse más en consideración a su destino y servicio que por su peculiar naturaleza (*Sentencia* de 16 de marzo de 1954, Sala 3.ª).

C) *Los concesionarios y contratistas de obras públicas, subrogados en todas las obligaciones y derechos de la Administración, para obtener mediante expropiación los bienes necesarios para las obras, tienen derecho a impugnar ante la jurisdicción de lo contencioso la fijación del justo precio de las cosas expropiadas.*

«... a mayor abundamiento, que no pueden acogerse los razonamientos en que pretenden fundar dicha excepción las dos mencionadas representaciones, porque no es obstáculo para estimar que la citada Sociedad es interesada en la expropiación lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley de 1879, que ordena que los concesionarios y contratistas de obras públicas, a quienes se autorice para obtener la enajenación en los términos que dicha Ley establece, se subrogarán en todas las obligaciones y derechos de la Administración, porque esta subrogación no puede constituir una negación del derecho del concesionario—que es quien ha de pagar el precio de los bienes expropiados—a que éstos sean tasados en su justo valor; y sin que el tener por subrogación los derechos y las obligaciones de la Administración pueda privarle del innegable derecho que a él, como concesionario, le corresponde, e impugnar una valoración que estime carente de fundamentación legal, ya que otra interpretación del expresado precepto nos llevaría a la inadmisibles conclusión de que el expropiado puede, conforme al artículo 35 de la Ley general de Expropiación, recurrir ante esta jurisdicción, si estima que el valor asignado a sus bienes lesiona, cuando menos en la sexta parte, el verdadero justo precio, y en cambio el concesionario, obligado a pagar el importe del valor fijado a las fincas expropiadas, no puede impugnar esta tasación si la estimara ilegal; cuando es lo cierto que ni de los términos del dicho artículo 35, ni de ningún otro de la Ley, ni del Reglamento, se deduce la doctrina que establecen el Fiscal y el coadyuvante, para fundar la excepción de incompetencia que alegan, ya que la subrogación en los derechos y obligaciones de la Administración no supone sino que al concesionario le corresponde, como a aquélla, el derecho a expropiar los bienes a los que afecten las obras necesarias para su concesión, y, también como ella, tiene la obligación de pagar su justo valor, acreditado en expediente instruido en forma legal; pero sin que ello pueda menoscabar su dere-

cho a que el pago a que se le obligue sea sólo de un precio justo, porque lo cierto es que la referida subrogación no alcanza a que el justo precio lo practique él, en vez de llevarlo a cabo la Administración—que es la que en todo caso lo realiza—, y sería verdaderamente contrario a la justicia que el concesionario, que en la parte económica de la expropiación es el directo personalmente interesado—por ser quien tiene la obligación de pagar—no tuviera el correlativo derecho de impugnar la fijación de la cantidad que ha de satisfacer, si entendiera que existía error en ella igual o superior a la sexta parte del justo precio (*Sentencia* de 26 de febrero de 1954, Sala 4.ª).

D) *La cantidad fijada como justo precio de la cosa expropiada ha de abonarse íntegramente al propietario, sin descuento ni gravamen de clase alguna.*

La cantidad que debe percibir el propietario expropiado debe ser íntegramente la señalada como precio de la expropiación, libre de todo gasto, sin que puedan establecerse deducciones o descuentos que procedan propiamente de gastos derivados del respectivo expediente o de cualquier otro que implique un desembolso o disminución, a tenor de lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 y 41 de su Reglamento, como del artículo 109 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, debiéndose considerar indebido el descuento por arbitrario de plus valía (*Sentencia* de 16 de noviembre de 1947), como de cualquier otro gravamen o gasto (Real Orden de Hacienda de 16 de noviembre de 1929, *Sentencias* de 23 de noviembre de 1951, 29 de enero y 22 de febrero de 1954, Sala 4.ª).

11.—CONTRATOS PÚBLICOS.

Revisión de precios: obligaciones especiales.

La extensión de la revisión de precios a las obligaciones especiales contraídas por el contratista, no puede aceptarse cuando falta la justificación de las elevaciones de precios debidas a disposiciones de la Administración posteriores a la Ley de 17 de julio de 1945, y además no estar cifrado el importe de los gastos de aquellas obligaciones, lo que impone considerarlas como servicios en blanco en los que no puede apreciarse el aumento sufrido por inexistencia del término de comparación de una primera valoración (*Sentencia* de 9 de febrero de 1954, Sala 3.ª).

12.—PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A) *Los requisitos formales y su influencia en la validez de las actuaciones administrativas.*

Los requisitos de forma de las actuaciones administrativas, por implicar una garantía de los derechos de los interesados y por afectar al orden público dado su carácter de normas procesales, han de tener perfecto cumplimiento, y su infracción es determinante de un vicio de nulidad para las actuaciones en que exista el defecto de observancia.

En este sentido, la *Sentencia* de 7 de marzo de 1954 (Sala 4.ª), en relación con las actas de la Inspección de Trabajo y Previsión, en las que se omiten los requisitos exigidos por el artículo 70 del Reglamento de 21 de diciembre de 1943 y por el artículo 4.º del Decreto de 11 de agosto de 1953.

B) *Trámite de audiencia.*

a) *Presunción en favor de su concesión obligatoria.*

En *Sentencia* de 8 de marzo de 1954 (Sala 3.ª) se insiste en la doctrina constante sostenida por la jurisprudencia, según la cual el incumplimiento del trámite de vista del expediente y audiencia a los interesados es determinante de indefensión generadora de nulidad de cuanto se actuó desde el momento en que, debiendo ser comunicado, no se realizó, salvo aquellos casos en que expresamente por precepto legal se excepcione dicho trámite (*Sentencia* de 8 de marzo de 1954, Sala 3.ª; *Sentencia* de 23 de diciembre de 1953, Sala 4.ª).

B) *En los deslindes de terrenos de dominio público.*

En los deslindes de terrenos de dominio público pertenecientes a los alveos de los ríos, ha de concederse vista del expediente y audiencia individual a los interesados en el mismo, conforme a las reglas de la Real Orden de 9 de junio de 1886 (*Sentencia* de 9 de marzo de 1954, Sala 3.ª).

c) *Del Consejo de Estado.*

La audiencia del Consejo de Estado es preceptiva en los expedientes que se instruyan para resolver las cuestiones derivadas de la interpreta-

ción de contratos administrativos (*Sentencia* de 22 de diciembre de 1953, Sala 3.º).

13.—CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

A) *La naturaleza revisora de la jurisdicción.*

La naturaleza revisora de la jurisdicción y los límites trazados a su competencia impiden atender y enjuiciar otros intereses que los realmente lesionados por la resolución impugnada, pero no los que puedan ser afectados en fecha más o menos próxima (*Sentencia* de 23 de julio de 1953, Sala 4.º).

B) *La jurisdicción de lo contencioso es competente para conocer de resoluciones administrativas, pero no contra las de órganos jurisdiccionales. El Consejo de Ministros actúa como órgano jurisdiccional al resolver los recursos del personal de la Administración.*

«... Que si el recurrente estimaba que las Ordenes Ministeriales de 24 de mayo y 30 de junio de 1949 suponían su separación del cargo o empleo que ostentaba, debió de reclamar contra ellas en tiempo, en la vía contencioso-administrativa, pero interpuesto el presente recurso contra acuerdo del Consejo de Ministros, resolutorio de los recursos de agravios promovidos por el aquí demandante contra las citadas Ordenes, basta tener en cuenta que el expresado Consejo de Ministros, al decidir, previo dictamen del de Estado, los recursos de agravios, obra como órgano de la jurisdicción especial creada para la revisión de las resoluciones de la Administración central en materia de personal por la Ley de 18 de marzo de 1944, y tener en cuenta también que el artículo 1.º de la Ley de lo contencioso-administrativo únicamente otorga el recurso por ella regulado contra resoluciones de la Administración y no contra las de órganos jurisdiccionales, para advertir que el acuerdo reclamado no se comprende, a tenor del título 1.º de la Ley últimamente citada, dentro de la naturaleza y condiciones del recurso contencioso-administrativo, debiendo por ello acogerse la excepción de incompetencia de jurisdicción opuesta por el Ministerio Fiscal» (*Sentencia* de 23 de febrero de 1954, Sala 3.º).

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

La generalidad y amplitud de los preceptos legales—como los artículos 62 y 63 de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944—que, sin distingos ni exclusiones, conceden el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa contra todas las decisiones del Ministerio del Ramo resolutorias

de recursos de alzada, impide la aceptación de la excepción fundada en atribuir carácter de resolución de trámite a las adoptadas en tales casos (*Sentencia* de 5 de febrero de 1954, Sala 4.ª).

Los impedimentos de orden procesal, como es el de reputar de trámite una resolución ministerial, deben ser aceptados con criterio limitado y restrictivo, evitando que sin plena justificación se impida el enjuiciamiento de las cuestiones principales (*Sentencia* de 5 de febrero de 1954, Sala 4.ª).

D) *Las resoluciones sobre registro de aprovechamientos de aguas públicas tienen carácter administrativo.*

Las resoluciones de la Administración sobre inscripción de aprovechamientos de aguas públicas en los Registros creados por el Real Decreto de 12 de abril de 1901 afectan a materia administrativa, sin que obste a esta calificación la naturaleza civil del título en virtud del cual se tiene derecho a aprovechar las aguas (*Sentencia* de 26 de marzo de 1954, Sala 3.ª).

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

El Tribunal Supremo, en reiterada y sostenida jurisprudencia (por ejemplo, en *Sentencias* de 31 de enero, 17 de marzo, 18 y 20 de abril y 23 de junio de 1953), tiene establecido que deben distinguirse las decisiones del Ministerio de Trabajo que resuelven cuestiones surgidas en las relaciones laborales entre los productores y sus empresas, y aquellas otras en las que el citado Ministerio emite órdenes administrativas declarando la sumisión de las empresas a obligaciones de tipo contributivo, aunque tengan conexión con las relaciones laborales, las cuales reúnen las características que exige la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para que pueda conocer de las mismas por comprenderse en la esfera de su competencia (*Sentencias* de 28 y 29 de enero y 7 de marzo de 1954, Sala 4.ª).

La doctrina anterior, que con aparente sencillez quiere trazar la línea divisoria entre los dos grandes grupos en que pueden clasificarse las resoluciones del Ministerio de Trabajo, es afortunadamente desviada por el propio Tribunal, de acuerdo con la naturaleza y finalidad intrínsecas de la jurisdicción, cuya competencia de revisión de la legalidad de la acción administrativa ha de entenderse general, por principio, con reserva de excepción expresa por las Leyes.

Así, en la *Sentencia* de 2 de febrero de 1954 (Sala 4.ª), aunque insista el Tribunal en la doctrina de que su competencia es evidente cuando la re-

solución es ajena a conflictos entre la empresa y sus trabajadores, resulta también indudable que la cuestión analizada—aplicación a una empresa de determinada Reglamentación de Trabajo—es principal y directamente una cuestión de este tipo, y sólo con carácter remoto podrá afectar a los deberes *contributivos* de la empresa respecto de la Administración (Seguros Sociales y Montepíos Laborales), que es también una de las notas más utilizadas para calificar de administrativas a las resoluciones que señalan concretamente dicho deber.

La citada *Sentencia* declara :

1.º Que el problema planteado en esta litis estriba en determinar si los empleados de la entidad actora, la Equitativa de Madrid, S. A., se hallan comprendidos, como la misma pretende, en el Reglamento de actividades Diversas, o están, por el contrario, incluidos en la Reglamentación Nacional del Trabajo en las Empresas de Seguros, según se acuerda en la Orden Ministerial recurrida, y teniendo en cuenta que la indicada cuestión no se refiere a conflictos entre los trabajadores y la empresa demandante derivados de la interpretación o cumplimiento de los respectivos contratos de trabajo que hayan de ser resueltos por las Magistraturas de esa especialidad, sino a la procedencia de haberse aplicado en la aludida Orden una Reglamentación más gravosa para dicha empresa y que ésta conceptúa inadecuada con arreglo a los preceptos establecidos y en vigor, resulta patente que, por tratarse de un acuerdo adoptado por un organismo de la Administración, cual es el Ministerio de Trabajo, la infracción que se le atribuye y la consiguiente lesión de derecho que pretende haber sufrido el recurrente, constituyen materia administrativa susceptible de ser enjuiciada en vía contenciosa y no procede estimar la excepción de incompetencia alegada por el Ministerio Fiscal bajo el supuesto inaceptable de hallarse encuadrado el asunto en una jurisdiccionalidad distinta.

2.º Que el artículo 1.º de la Reglamentación del Trabajo en las Empresas de Seguros promulgado con fecha 28 de junio de 1947 dispone textualmente : «A estos efectos se considerarán Empresas de Seguros : a) Las entidades aseguradoras, es decir, las Sociedades anónimas y las Mutualidades, tanto nacionales como extranjeras, que, por el sistema de prima fija o mutuo, se dedican a cubrir riesgos asegurables, ya sea en Seguro directo, ya en Reaseguro.»

3.º Que examinadas las actividades a que se dedica la Sociedad actora, la Equitativa de Madrid, y aun descartadas las que desempeña como Empresa colaboradora de la Caja Nacional de Seguro de Enfermedad, como las de prestar a sus asociados o inscritos la asistencia médica y quirúrgica (exceptuando lo relativo a farmacia), y en su caso el servicio de enterramiento, mediante el abono por parte de aquéllos de la cuota mensual estipulada, y esto supuesto, no cabe negar a los contratos constitutivos de tales situaciones jurídicas la calificación de seguros, ya por concurrir

las condiciones esenciales de compensación de un riesgo, caracterizado aquí por la enfermedad o la muerte del interesado o de sus familiares incluidos, contrapesado con el pago de una cantidad o prima fija por parte de los inscritos, ya porque en los modelos impresos de pólizas de las empleadas por dicha entidad, que aparecen en el expediente administrativo, figuran repetidamente en varias de sus cláusulas las palabras «los Asegurados» para referirse a quienes se vinculen a los fines sociales, y en el lugar destinado a suscribir los indicados convenios se estampa la antefirma «El Asegurado», con lo que se evidencia que ese y no otro concepto jurídico es el que atribuye a los mismos la propia empresa reclamante, aunque para eludir las remuneraciones más gravosas de los empleados que impone la Reglamentación del Trabajo en las Empresas de Seguros niegue ahora que le corresponda el carácter de éstas y trate de calificar sus funciones como la Sociedad de Asistencia sanitaria y de enterramiento; y

4.º Que por las razones expuestas, y por no ser adecuada al personal de la entidad recurrente la Reglamentación Nacional del Trabajo para Oficinas y Despachos, que solamente tiene aplicabilidad en cuanto a los empleados administrativos de aquella rama de la producción que no tengan un Ordenamiento regulador propio y peculiar, es manifiesto que la Administración, en la Orden recurrida, procedió con sujeción estricta a los preceptos indicados y que, en consecuencia, no puede prosperar la reclamación en su contra interpuesta.

Por el contrario, la *Sentencia* de 10 de marzo de 1954 (Sala 4.ª) remite su competencia cuando se discute la *procedencia* de una modalidad de *remuneración* de los trabajadores de una empresa, como es la de participación en los beneficios de ésta, porque la competencia para conocer de esta cuestión está atribuida a la jurisdicción de trabajo (Magistratura, Tribunal Central y Sala 5.ª del Tribunal Supremo).

F) Las declaraciones de incompetencia de la Administración y la aplicación del artículo 5.º del Reglamento de 22 de junio de 1894.

La declaración de incompetencia de la Administración, cuando es *total y absoluta*, frente a otro poder o fuero, como es el de la jurisdicción civil ordinaria, impone la aplicación del artículo 5.º del Reglamento de la Ley de la jurisdicción de lo contencioso, según el cual no procede este recurso contra las resoluciones de la Administración sobre su competencia o incompetencia para conocer de un asunto o materia; mientras que si la declaración carece de tales características y está limitada a la incompetencia de un determinado órgano administrativo, la jurisdicción puede juzgar de la misma, según tiene declarado reiteradamente el Tribunal, entre otras, en las *Sentencias* de 15 de febrero de 1943 y 29 de noviembre de 1949 (*Sentencia* de 27 de marzo de 1954, Sala 4.ª).

G) *La prohibición del artículo 7.º del Reglamento de la Jurisdicción no se extiende a los concesionarios.*

De la prohibición del artículo 7.º del Reglamento de la Jurisdicción quedan excluidos los concesionarios, pues su situación de sujetos subrogados en derechos y deberes del Estado es bien distinta de la de un particular que obra por delegación, en directa dependencia del Poder estatal, la que no se da en el que obtiene una concesión de una obra o servicio público (*Sentencia* de 26 de febrero de 1954, Sala 3.ª).

H) *El requisito del previo pago a la Hacienda ha de entenderse cumplimentado cuando por el régimen legal a que ha de ajustarse el depósito de la cantidad descontada permite que se disponga del mismo por la entidad acreedora.*

Así lo declara, de acuerdo con anterior y constante jurisprudencia, la *Sentencia* de 7 de marzo de 1954 (Sala 4.ª), en relación con el recurso interpuesto contra liquidación de cuotas correspondientes a los servicios de previsión social obligatoria.

I) *Acumulaciones de acciones y excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda.*

La acumulación de acciones, aunque procedan de diferentes títulos siempre que no sean incompatibles entre sí, al impugnar en un solo trámite, mediante un solo procedimiento, y con única demanda, cuatro resoluciones administrativas distintas y relativas cada una a un seguro o subsidio social y por los mismos trabajadores, no puede servir de fundamento a la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda, alegada por el Ministerio Fiscal, la cual debe desestimarse en una correcta interpretación del artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción (T. R.) y preceptos concordantes (*Sentencia* de 10 de diciembre de 1953, Sala 4.ª).

ENRIQUE SERRANO GUIRADO