

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

351.95 (46) (094.9)

A) EN GENERAL

I. Organización

787. *La especial característica de las leyes de presupuestos que persiguen la habilitación de los medios económicos precisos para atender las obligaciones del Estado, les impide, como previene el artículo 37 de la ley de Administración y Contabilidad, modificar las leyes vigentes de las que se deriven derechos subjetivos.*

«... ni menos aun las órdenes ministeriales que como consecuencia de las mencionadas leyes presupuestarias tenían idéntico contenido limita-

tivo, por que por su rango inferior a la citada ley de 17 de junio de 1958, no pueden derogarla y son nulas de pleno derecho en los extremos que la contradigan, de conformidad con lo prevenido en los artículos 23, 26 y 28 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado...»

(STS 29.3.1968. Sala 5.^a)

788. *Los sindicatos nacionales son las únicas organizaciones con responsabilidad suficiente para ostentar la representación de todos los sectores comprendidos por ellos.*

«... en aras de la unidad representativa de dichos organismos proclamada en los artículos 3, 4, 5, 9, 13

16 y 18 de la ley de Bases de la Organización Sindical de 16.12.1940...»

(STS 27.4.1968. Sala 3.ª)

II. Procedimiento

789. *Las corporaciones de ámbito local no pueden impugnar las disposiciones de carácter general que no afecten solamente a ese círculo local.*

«... según es reiterada la doctrina de esta Sala en casos de aplicación del artículo 28, apartado b de la ley jurisdiccional...»

(STS 22.2.1968. Sala 4.ª)

790. *Al revés de lo que ocurre en el supuesto general de silencio con signo negativo, la Administración no puede en ninguna de sus esferas desconocer, contradecir, ni alterar mediante la emanación de un acto posterior expreso la situación jurídica consolidada al amparo del tático originario.*

«... ya que el conjunto de facultades que para el administrado derivan de las autorizaciones *ex lege* que el mismo implica, gozan de idénticas garantías de estabilidad y permanencia que si hubieran sido otorgadas de modo explícito, como declararon las sentencias de la Sala de 29.1.1958, 8.7.1961, 23.11.1962, 2.11.1964 y 20.5.1966; todo ello sin perjuicio de que eventualmente la Administración pueda ejercitar sus facultades para promover en su caso la restauración de la norma expresa, contrapuesta a

la tácita anterior generada por el juego del dispositivo del silencio, según declara también la sentencia de esta Sala de 20.2.1961...»

(STS 12.3.1968. Sala 4.ª)

791. *La jurisdicción contencioso-administrativa no se ha establecido como remedio preventivo contra hipotéticos perjuicios futuros.*

«... sino como corrección justificada de la infracción del ordenamiento legal y, en su caso, para la restauración de los derechos individualizados a los que aquélla afecta a la vista de actos administrativos que consumen y motivan las transgresiones o desviaciones legales impugnadas...»

(STS 14.3.1968. Sala 4.ª)

792. *La jurisdicción contencioso-administrativa por su carácter revisor no puede transformarse en un organismo puramente laboral que se produce sobre circunstancias de oportunidad, conveniencia, proporción y utilidad al ponderar las equivalencias existentes entre el esfuerzo, el rendimiento y la productividad de su personal sometido a estipulaciones de un convenio colectivo en vigor.*

«... que se desarrolla partiendo por lo autorizado en unas normas de trabajo basadas en la remuneración con incentivo, formulando para ella declaración y pronunciamiento no jurídico administrativo sino de estimación política, económica y social...»

(STS 20.3.1968. Sala 4.ª)

793. *El principio de congruencia de la demanda y las demás peticiones deducidas oportunamente en el pleito que consagra el artículo 359 de la ley de Enjuiciamiento civil, ha de observarse también en esta jurisdicción.*

«... conforme a la jurisprudencia de esta Sala consignada entre otras en la sentencia de 3 de enero de 1965, en la que declara que la sentencia debe circunscribirse a resolver las cuestiones que el Tribunal somete a las partes para cumplir así con el principio de congruencia, y en la de 3 de marzo de 1966 proclama que la obligada congruencia constituye barrera infranqueable que no se puede transpasar, como a tal afectó establecen los artículos 42 y 43 de la ley jurisdiccional...»

(STS 29.3.1968. Sala 3.ª)

794. *El Montepío de Empleados y Obreros de Puertos, aun sometido al patronato y dependencia del Ministerio de Obras Públicas, es una asociación legal de las comprendidas en el artículo 35 del Código civil, por lo que los acuerdos de tal persona jurídica, que no es un órgano de la Administración pública, no tienen el carácter de actos administrativos.*

«... no estando atribuida, por tanto, el conocimiento de los posibles litigios que de los mismos surjan a la jurisdicción contencioso-administrativa, a virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de la ley de 27 de diciembre de 1956, que la regula y que expresamente la excluye...»

(STS 30.3.1968, Sala 5.ª)

795. *Cualquiera que sea el carácter administrativo o laboral de las normas jurídicas aplicadas por la Administración, debe sostenerse la competencia de la Sala en tanto no se promulgue la ley prevista en el artículo 2, apartado a) de la ley jurisdiccional.*

«... porque el proceso contencioso-administrativo no tiene por misión exclusiva la defensa de los derechos administrativos lesionados por la Administración, sino la revisión de los actos y disposiciones de la misma, para anular los que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, siempre que sean definitivos y decisorios, pero no para prejulgar cuestiones que deben plantearse ante la jurisdicción laboral, sustituyendo la actividad administrativa por resoluciones jurisdiccionales carentes de eficacia fuera del proceso...»

(STS 30.3.1968. Sala 4.ª)

796. *Toda presunción implica una conjetura a virtud de la cual para un caso concreto se admite la existencia de un hecho no directamente probado, mediante deducción de experiencia común. Exigiéndose en el Código civil, en el artículo 1.249, para su admisión que el hecho conocido del que haya de deducirse esté completamente acreditado.*

«... según se advierte en la sentencia de esta Sala de 17 de marzo de 1963 y según declara este Tribunal Supremo en la sentencia de 1 de julio de 1965 (la presunción) es un medio de prueba (que) para que pueda surtir efectos es preciso que exista

un enlace preciso y directo entre el hecho demostrado y el que de él se intenta deducir...»

(STS 3.4.1968. Sala 3.ª)

797. *El recurso extraordinario de revisión, como acentúa el adjetivo que legalmente lo califica, es un recurso excepcional ya que siendo un medio de impugnación de sentencias firmes, implica una desviación del principio de seguridad jurídica reflejado en el concepto y eficacia de la cosa juzgada.*

«...por lo que reiteradamente ha declarado este Tribunal en los casos de hermenéutica del artículo 102 de la ley jurisdiccional, la aplicación del citado artículo ha de quedar estrictamente circunscrita a los supuestos taxativamente señalados en dicho precepto para que pueda utilizarse esta vía excepcional de impugnación de una sentencia firme...»

(STS 27.4.1968. Sala 3.ª)

III. Acción administrativa

798. *Dentro de un orden jurídico y social no puede admitirse ni siquiera la posibilidad de que un Ayuntamiento pueda ampliar voluntariamente su casco urbano, entendiéndose por tal al que se refiere el número 4.º del artículo 12 de la ley de Régimen de Suelo, aunque se someta a los preceptos de esta ley.*

«...ni que pueda al amparo de un acuerdo de la comisión municipal conceder la Alcaldía licencias más o menos caprichosas de edificaciones

al borde de la carretera, sin control alguno, pues con ello sería posible que el Plan Nacional de Carreteras fuese impracticable o inútil, plan que había previsto el reglamento de Policía y Conservación de Carreteras, lo amplió la ley de 7 de abril de 1952 y lo reguló la del 12 de mayo de 1956, y si bien es cierto que la facultad de conceder licencias para la construcción de edificios corresponde al alcalde del pueblo en que se construyan, conforme a las prescripciones de la ley de Régimen Local y reglamento de Policía y Conservación de Carreteras del año 1920, que no ha sido derogado, el cual en sus artículos 39 y siguientes establece que las peticiones de licencia para construir a ambos lados de la carretera se dirigen al alcalde del pueblo respectivo, cuya petición, con las observaciones que estime oportunas, las remitirá al ingeniero afecto al servicio de la carretera para que previo reconocimiento del terreno señale la distancia y alineación a la que la obra proyectada haya de sujetarse con las demás condiciones facultativas que conforme a su artículo 60 deban observarse en su ejecución, es también cierto que los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones concederán la licencia solicitada con sujeción estricta a la alineación y demás condiciones que el ingeniero hubiese impuesto, cuidando la Alcaldía de que sean observadas puntualmente hasta el punto de estar obligado a ordenar la demolición de la obra a los dueños que las hubieran incumplido, exigiéndoles el resarcimiento de los daños ocasionados, de donde se deduce que la concesión de la licencia de esta clase es un acto complejo que necesita la aprobación municipal y la autorización del ingeniero jefe de Obras Públicas,

aunque en este caso concreto, por voluntad del actor, el orden se haya invertido...»

(STS 4.4.1968. Sala 3.ª)

B) EN MATERIA DE PERSONAL

799. *No pueden considerarse servicios generadores de derechos pasivos en la esfera de la Administración Local la realización de funciones públicas con carácter de interinidad, pues no existe disposición de las llamadas de derecho común municipal que autorice para ello.*

«...y por lo tanto no puede obligarse a la Mutualidad a tomar a su cargo obligaciones que sean consecuencia de beneficios más favorables dispensados graciosamente por los Ayuntamientos...»

(STS 25.3.1968. Sala 5.ª)

800. *La finalidad del Consejo de Investigaciones Científicas consiste en fomentar, orientar y coordinar la investigación científica nacional, pero no hay entre sus preceptos uno solo que atribuya a dicho Consejo la obligación ni siquiera la misión de construir viviendas para los miembros que lo integren.*

«...ni entre los derechos que al personal del Consejo se le reconocen figura el de tenerles que proporcionar viviendas o dotación sustitutiva en su caso por lo cual la actuación de la Comisión de viviendas afecta al Consejo Superior, no es nada más que un propósito loable de proporcionar viviendas económicas, bien en

propiedad o en arrendamiento, a alguno de sus empleados que lo soliciten con arreglo a las normas establecidas en un reglamento interno elaborado para este fin, cuyo reglamento no fue aprobado por el Ministerio de Educación Nacional, según consta de autos, de donde se desprende que esta actividad de la Comisión de viviendas es ajena a su competencia, siendo una actividad que cae fuera del ámbito del derecho administrativo, sin que las normas del tan citado reglamento de la Comisión de viviendas puedan considerarse como preceptos reglamentarios sujetos al derecho administrativo, y buena prueba de ello es que el ministro de Educación Nacional no lo aprobó, requisito indispensable de tratarse de una actividad administrativa porque el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia propia de su departamento corresponde al ministro conforme establece el artículo 14 de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado...»

(STS 10.4.1968. Sala 3.ª)

801. *Si bien los profesores ayudantes de clases prácticas no requieren para su nombramiento la superación de pruebas de selección, su nombramiento ha de ser concedido por la autoridad competente y deben jurar en la forma que se señala los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional para tomar posesión dentro del plazo de un mes a partir del nombramiento.*

«...requisitos que el interesado ha dejado de cumplir por estimar que no era pertinente la forma en que se le exigía la declaración de acatamiento a los Principios Fundamenta-

les del Movimiento Nacional, pero sin aportar el documento en que lo realizara en la forma que estimase pertinente, como trámite previo a la toma de posesión, y por ello no pudo exigir eficazmente su toma de posesión en el plazo establecido, por lo que precisa examinar qué consecuencias legales han de deducirse de ello y ponerlas en relación con las peticiones formuladas en la demanda y con los actos administrativos cuya nulidad se pretende...»

(STS 10.4.1968. Sala 5.ª)

Una sentencia importante

802. A) *Hechos.*

El decreto del Ministerio de Hacienda del 28 de mayo de 1965 estableció un determinado coeficiente para los funcionarios del Magisterio Nacional en el denominado grado profesional, coeficiente idéntico al señalado para el resto de los pertenecientes al cuerpo. Algunos de los maestros de grado profesional recurren contra el decreto entendiéndolo que con independencia del escaso coeficiente asignado por vía de principio a todos los maestros, a ellos, por sus peculiares circunstancias, debería haberseles fijado un coeficiente superior que a los restantes miembros del Magisterio Nacional. El TS en sentencia de su Sala 5.ª de 13 de abril de 1968, siendo ponente el excelentísimo señor don Eduardo de No Louis, desestima el recurso.

B) *Doctrina jurisprudencial.*

Considerando: 1) Que por el decreto del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes de 29 de septiembre de 1931, se estableció un plan de estudios en el que mediante una opo-

sición y con la titulación previa de bachiller universitario o maestro, y tras seguir tres cursos de estudios y otras pruebas, se concedía el ingreso en el Magisterio a los que superasen este plan como maestros nacionales de grado profesional, otorgándoseles la ventaja económica de ingresar con sueldos de 4.000 pesetas, en lugar de 3.000 que era el de ingreso; plan con arreglo al cual ingresaron cinco promociones de maestros y maestras, de las cuales la primera promoción suscitó la cuestión interpretativa de su lugar de escalafonamiento, que fue resuelta por sentencia de la Sala 3.ª de este Tribunal de 28 de noviembre de 1946, en el sentido de reconocerles el derecho a escalafonarse al final de la séptima categoría que era la que estaba dotada con 4.000 pesetas de sueldo y no de la octava que tenía asignado sueldo inferior, como así se llevó a efecto por el Ministerio de Educación Nacional para esta promoción, aunque según propia afirmación de la demanda no para las otras cuatro que no fueron parte en dicho pleito.

Considerando: 2) Que al establecerse con arreglo a las normas de las nuevas leyes de Bases articulada y de Retribuciones de los Funcionarios civiles del Estado los derechos económicos del Magisterio, siguiendo la vocación codificadora de la nueva regulación que precisamente trata de establecer las retribuciones de los funcionarios sobre unas bases de igualdad y generosidad, se aplicaron a dicho Cuerpo los conceptos básicos de sueldo, coeficiente multiplicador y trienios contenidos en la ley 31/65, de 4 de mayo, siendo señalado por el decreto 1427/65, de 28 de mayo, el coeficiente multiplicador correspondiente al Magisterio que se fijó en 2,3

sin establecer ninguna diferencia en relación a los planes de estudio o titulaciones exigidas en su momento para ingresar en el Magisterio.

Considerando: 3) Que el criterio unificador que inspira tanto la ley de Funcionarios civiles del Estado como la ley 31/1965, sobre retribuciones, se oponen al establecimiento y fijación dentro de un mismo Cuerpo de funcionarios de diferentes coeficientes multiplicadores, y que la situación de los denominados maestros de grado profesional dentro del Magisterio Nacional con anterioridad a la nueva legislación codificadora se reducía a un mejor puesto escalafonal, que el que por su fecha de ingreso les correspondía para aquellos que pertenecían a la primera promoción y a haber ingresado con un sueldo inicial de 4.000 pesetas en lugar de 3.000, compensaciones que fueron otorgadas en consideración a un plan de estudios que por ser de más duración que los anteriores dilataba normalmente la efectividad de su ingreso, como reconoce la sentencia de la Sala 3.^a de este TS de 28 de noviembre de 1946, antes aludida al consignar que se trata de compensar mediante más elevado puesto en el escalafón «no sólo la más acreditada preparación requerida a los aspirantes, sino el retardo en el ingreso, dimanante de exigirles antes de lograrlo un dilatado estudio escolar», situación que en manera alguna puede justificar la afirmación de que el decreto 1427/1965, de 28 de mayo, cuyos actos de aplicación se impugnan no está ajustado a derecho al no crear para este grupo de maestros una categoría especial a extinguir a la que debió señalársele un coeficiente multiplicador superior en un tercio al que en cualquier momento corres-

ponda al Magisterio Nacional, pues tal diferencia de sueldo superior en un tercio al de los demás maestros nunca les fue reconocida, y si únicamente un sueldo de ingreso superior, y más tarde y por la sentencia antes indicada, para la primera promoción un mejor puesto escalafonal, que con arreglo a la legislación anterior ciertamente les permitía un más rápido acceso a categorías mejor dotadas, pero en las que no se establecía una mayoración de sus haberes en un tercio en relación con los de su categoría.

Considerando: 4) Que en cuanto a las peticiones que en suplico de la demanda se formulan con carácter subsidiario de que se reconozca a cada uno de los recurrentes una gratificación en la cuantía de un tercio de la cantidad resultante de aplicar el coeficiente multiplicador al sueldo base, o en segundo lugar, de que se les reconozca un trienio más a los efectivamente prestados, son peticiones que sobre no referirse a la impugnación de los actos de aplicación del decreto 1427/1965, de 28 de mayo, al examen de cuya legalidad ha de constituirse esta Sala, cuya misión es única y esencialmente revisora, y que fue el marco señalado en el escrito de interposición del recurso, no aparecen haberse formulado en forma ante la Administración ni que ésta haya resuelto sobre ellas, por lo que las consecuencias derivadas de la aplicación de la nueva legislación, en especial en el orden de los trienios y de la antigüedad escalafonal reconocida, es problema en el que no cabe que esta Sala se pronuncie al faltar la necesaria congruencia a tenor de los artículos 41 y 43 de la ley reguladora de esta jurisdicción.

ANTONIO DE JUAN ABAD
LUIS ENRIQUE DE LA VILLA

