

# JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

351.95(46) (094.9)

## A) EN GENERAL

### I. Organización

883. *La Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, al organizar los tribunales de lo contencioso-administrativo, establece dos categorías jerárquicamente separadas: una, las salas de la jurisdicción en las audiencias territoriales, y otra, las salas jurisdiccionales en este Tribunal Supremo, que con arreglo a la Orden de 6 de septiembre de 1957 son las tercera, cuarta y quinta y más las de revisión a que se refiere el artículo 17 de la Ley...*

«... distinción que se refleja no sólo en la competencia privativa y específicamente atribuida a cada una de tales salas, sino en el alcance jurídico que corresponde a sus resoluciones; que mientras las de las citadas salas de las audiencias territoriales pueden —cuando revisten la categoría de sentencia— ser objeto de recurso de apelación, sea ordinario o extraordinario, y también del de revisión, cuyo conocimiento asigna el artículo 14, apartado c) de la Ley a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, las sentencias emanadas de las salas jurisdiccionales del últimamente mencionado Tribunal, sólo pueden ser objeto de recurso extraordinario de revisión cuyo enjuiciamiento se enco-

mienda a la Sala especial que establece el preindicado artículo 17; sin que sea dable confundir y menos equiparar los dos recursos de revisión, en orden a la pretensión de reputar indistintamente concurrentes las decisiones jurisdiccionales firmes contra las que pueden interponerse uno u otro, para la fundamentación de los específicos motivos que los pueden justificar, concretándose a las del regulado en el artículo 102, que se especifican en los siete apartados de su primer párrafo; ... que la distinción entre los efectos procesales de las sentencias dictadas por las indicadas salas territoriales y de las procedentes de las salas del Tribunal Supremo, se impone: por cuanto las primeras ya no pueden establecer doctrina —al ser susceptible de recurso—, sino que son, en su caso, susceptibles de determinarla, mediante su confirmación por sentencia de una sala del Tribunal Supremo, que son las que determinan los criterios jurisprudenciales de inexcusable observancia a los efectos del artículo 102, número 1, apartado b) de la Ley Jurisdiccional, de suerte, que es sólo la contradicción entre las sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo la invocable como justificante de un recurso extraordinario de revisión ante la Sala especial del artículo 17 de la Ley; ... que en otro caso, si contra la inequívoca interpretación establecida en el doble aspecto lógico y jurídico al expresado apartado b), se pretendiera incluir en él a revisiones dictadas por salas de diferente jerarquía judicial, la posible variedad de criterios de las salas territoriales, subsistente ante la hipótesis de que sus sentencias no sean recurridas, privaría al parangón doc-

trinal de la obligada base objetiva de referencia contrastable, y, conculcaría el valor jerárquico de las resoluciones procedentes del Tribunal Supremo, condicionándolas a una concordancia con las pautas consignadas en sentencias de inferior rango y cuya revisión es precisamente la asignada a la Sala Tercera de aquél, autora del fallo ahora a recurrir; y no a la especial que conoce del presente recurso...»

(STS 8.3.1969. Sala de Revisión.)

## II. Procedimiento

884. *En lo que afecta al plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo, sucesivo al de reposición, tan sólo rigen los números segundo y primero del invocado artículo 58 (de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).*

«...según se resuelva éste, expresa o tácitamente, y para nada entra en juego lo dispuesto en el número cuarto del repetido artículo, de una parte, porque pasado el mes que se señala en el artículo 54, al quedar denegada su pretensión por el silencio administrativo, el recurrente debe acudir a la vía jurisdiccional, sin necesidad de denunciar la mora que autoriza el artículo 38 ...»

(STS 12.12.1968. Sala 4.ª)

885. *El sistema de recepción y registro de documentos, a que alude el capítulo V de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, concretamente*

*en el número 3 del artículo 66, no es de aplicación a las actuaciones judiciales...*

«...que han de regirse forzosamente por las disposiciones especiales, el caso que se enjuicia, de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1966...»

(STS 24.3.1969. Sala 5.<sup>a</sup>)

886. *El sentido o significado de los artículos 58 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y 94, de la Ley de Procedimiento administrativo, puestos en relación, no es ni puede ser otro que el ya admitido por la no copiosa, pero sí expresiva, jurisprudencia recaída al respecto, el único admisible ante esta Sala, que transcurrido el plazo requerido por los preceptos legales para tener por producidos los efectos del silencio administrativo, el interesado puede optar entre recurrir, sin más espera, o esperar la resolución expresa de su petición, como literalmente se dice en uno de los dos preceptos que conjuntamente se analiza...*

«...entendido que con esta segunda actitud, la de espera, corre evidentemente el riesgo de no ver llegar el momento y sazón de su aplazado recurso, pese a la advertencia legal —verdadera conminatoria a la Administración— de que la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa. Lo cual, conjugado con el principio fundamental de la ejecutividad administrativa, puede hacer que una tal solución de optar por la

“espera” deje colocado al obstante en situación de consecuencias prácticamente irreparables...»

(STS 31.3.1969. Sala 3.<sup>a</sup>).

888. *Cuando se someten a la consideración de la Sala, contrapuestas pretensiones, de tal forma que cada una de ellas puede ser obstáculo para el examen y resolución de las restantes, ha de examinarse en primer término, la que se contraiga a los efectos de tramitación que puedan generar la nulidad de actuaciones...*

«...ya que si esta cuestión, que es de orden público, y puede ser apreciada incluso *ex officio*, se estimase, sería terminantemente imposible ulteriores pronunciamientos sobre la materia de fondo del litigio..., de acuerdo con doctrina de este Tribunal, entre otras, en sentencias de 5 de octubre de 1961, 3 de julio y 15 de octubre de 1962, 10 y 21 de abril de 1964, 11 y 12 de febrero, 9 de abril, 12 de mayo, 19 de octubre, 14 y 25 de noviembre de 1966, 31 de enero y 27 de septiembre de 1967 y 24 de octubre de 1968...»

(STS 25.4.1969. Sala 4.<sup>a</sup>).

889. *En materia de plazos y cuando surge la duda ha de estarse a la mayor viabilidad de la pretensión, como principio general del procedimiento...*

«...tanto más cuando la duplicidad existente en este caso parte precisamente de la prioridad del primer sello de entrada, y la duplicidad que el segundo sello entraña no puede

perjudicar al compareciente, como simple copia que, en definitiva, es, con arreglo al viejo precepto del Digesto, libro L, título XVII, ley 92..., *si in trascribendis stipulationis verbis errasset, nihil nocere...*

(STS 27.4.1969. Sala 4.ª)

### III. Acción administrativa

890. *La llamada calificación definitiva de las viviendas protegidas no tiene más significación legal que el del mero reconocimiento, en principio hecho por el Ministerio de la Vivienda, de que las obras efectuadas se ajustaron al proyecto aprobado para las mismas en sus extremos esenciales...*

«...pero sin que ello suponga por ningún concepto que no puede resultar, en caso alguno, concedida dicha calificación, a obras, que luego aparecen desajustadas a aquél, por extralimitaciones reglamentarias e inapreciadas...»

(STS 18.3.1969. Sala 4.ª)

891. *Conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Expropiación forzosa, según ha declarado una numerosa jurisprudencia, la indemnización por traspaso sólo es debida cuando exista un arrendatario...*

«...pero no en el supuesto de que el negocio o industria pertenezca al propietario del inmueble...», pues «...en este supuesto sólo se indemnizarán los perjuicios debidos al traslado...»

(STS 12.4.1969. Sala 5.ª)

892. *En el ordenamiento de la propiedad industrial, el nomenclátor es una clasificación para auxilio de la labor del registro, pero que no prejuzga la cuestión de la semejanza de los productos a efectos de la incompatibilidad de las marcas...*

«...semejanza que puede y debe ser apreciada y tenida en cuenta, aunque no estén encajados en los mismos grupos y números del referido nomenclátor; tan sólo es dable la compatibilidad, cuando los productos que distinguen sean tan diametralmente opuestos, que no quepa confusión por su naturaleza, establecimiento de expedición y demás particularidades que concurren...», como «...una abundante jurisprudencia de este Tribunal, recogida entre otras en sus sentencias de 15 de marzo, 25 y 27 de abril, 27 de mayo, 11 y 25 de junio de 1968, y las que de fechas anteriores en ellas se rejteran, viene estableciendo...»

(STS 15.4.1969. Sala 4.ª)

### B) EN MATERIA DE PERSONAL

893. *Las leyes de presupuestos no pueden crear o negar derechos sustantivos legítimamente adquiridos...*

«...pudiendo haberse provisto legalmente una plaza y venirse satisfaciendo los emolumentos de la misma con cargo a capítulo y artículo presupuestarios correspondientes a plaza auxiliar (plaza de inferior categoría), por no haberse rectificado por error, hábito o descuido su denominación en los presupuestos...»

(STS 10.4.1969. Sala 5.ª)

894. *Esta Sala, entre otras, en las sentencias de 9 y 14 de noviembre de 1968 y 4 de enero del año en curso, ha resuelto que a los funcionarios procedentes de la zona del protectorado de Marruecos se les debe computar el tiempo servido en aquella siempre que hayan desempeñado plazas con nombramiento legal...*

«... esta doctrina jurisprudencial, sustancialmente está basada a: a), en que el artículo 5.º de la ley de 27 de diciembre de 1956 ya anticipó para lo futuro que la obtención de nuevos derechos o situaciones administrativas se regularían por las disposiciones aplicables a los funcionarios de la Administración del Estado, lo cual supone que aprobado el texto articulado de 7 de febrero de 1964, éste será de aplicación a tales funcionarios procedentes de Marruecos, que, a no dudarlo, eran inamovibles y de carrera, debiendo tenerse en cuenta que, como apuntó la exposición de motivos de la ley de 1956, los expresados funcionarios, mediante las adecuadas pruebas de competencia, fueron designados para colaborar en la labor tuitiva a que se obligó España al suscribir y ratificar el tratado de 27 de noviembre de 1912, y por ello son acreedores aquéllos a la continuidad de su vida administrativa sin menoscabo de los derechos adquiridos que no se podrían desconocer; b), que consecuente con lo expuesto, el artículo 3 *in fine*, de la tantas veces citada ley de 1956, determinó que serían computables, a todos los efectos, los servicios prestados en Marruecos, y c), que la opción a que alude el párrafo segundo del artículo 3.º de tal ley puede ejercitarse en cualquier momento, una vez rea-

lizada la incorporación a la Península, lo que además no significa, en ningún caso, la renuncia anticipada a los beneficios de cualquier clase que lleguen a alcanzar los funcionarios estatales de la metrópoli...»

(STS 17.4.1969. Sala 5.ª)

### Una sentencia importante

#### A) Hechos

Los recurrentes, a través del recurso contencioso-administrativo, persiguen la declaración de no ser conforme a derecho y nulo el acuerdo de la junta de Retribuciones y Tasas del Ministerio de Industria, de 22 de noviembre de 1966, y que en su lugar, se resuelva que a los ayudantes industriales, cuerpo al que los recurrentes pertenecen, les corresponde ser restablecidos en la situación jurídica en que se encontraban con anterioridad al nuevo régimen retributivo instaurado por las leyes 109/1963, de 20 de julio, texto articulado de 7 de febrero de 1964, y ley 31/1965, de 4 de mayo, o sea fijando la partida de incentivos proporcionalmente al coeficiente multiplicador o adecuándola al porcentaje que gozaban en relación con los ingenieros industriales, por lo que concernía al disfrute o participación en las tasas. La Sala 5.ª del Tribunal Supremo, en su sentencia de 2 de abril de 1969, y siendo ponente el excelentísimo señor don Alfonso Algara Saiz, desestima los recursos.

#### B) Doctrina jurisprudencial

*Considerando:* Que ya esta Sala (SS. de 7 de mayo de 1968, R. 2.385, y 24 de marzo pasado, R. 1.574) ha mantenido el criterio con relación al

decreto de 31 de marzo de 1968 (R. 577 y ap. 51-66, 7.908), sobre convalidación de tasas de los ingenieros y ayudantes industriales del Ministerio de Industria, y según el cual los emolumentos satisfechos a tales funcionarios, con cargo a los expresados ingresos extrapresupuestarios no tenían el carácter de incentivos y, por tanto, incidían en las llamadas gratificaciones complementarias al sueldo, que, con arreglo a la disposición transitoria primera de la Ley de Retribuciones fueron absorbidas por el sueldo, trienios y pagas extraordinarias; circunstancia ésta que impide admitir la tesis de los recurrentes, que pretenden una proporción entre retribuciones de distinta naturaleza, ó sea entre los incentivos y la antigua participación en las tasas.

*Considerando:* Además que los incentivos, tanto en la definición del número cuarto del artículo 101 de la ley articulada de 7 de febrero de 1964, como en la del número 3 del decreto de 22 de septiembre de 1956 (R. 1.740 y ap. 5-66, 6.846), remuneran un rendimiento superior al normal, y sólo puede establecerse cuando la naturaleza del servicio permita señalar primas a la productividad, buscándose la superación del funcionario en el cumplimiento de su misión; pero en modo alguno tales incentivos han de guardar necesariamente proporción con los de otros cuerpos, que, aunque técnicos, tienen particularidades que les son propias y menos con aquellos de carácter administrativo.

*Considerando:* Que tampoco los incentivos vienen en su cuantía predeterminados por los coeficientes multiplicadores que están establecidos en el vigente ordenamiento, no para

calcular aquéllos, sino para fijar el sueldo personal.

*Considerando:* Que la citada Ley de Retribuciones, como reza en su preámbulo, tuvo por objetivo alcanzar un nivel justo de retribución tratando de beneficiar a aquellos cuerpos prácticamente desprovistos de retribuciones extrapresupuestarias, si bien —en aras del principio de respeto de los derechos adquiridos—, a tal fin debía llegarse sin menoscabar, salvo causa justificada, las situaciones existentes al entrar en vigor la nueva preceptiva; circunstancia esta última que en el evento enjuiciado no se da por cuando según el autorizado informe del Consejo Superior de Industria —no desvirtuado en forma satisfactoria— lo percibido ahora por los meritados ayudantes es superior a lo que representaban sus antiguos haberes.

*Considerando:* Que de no coincidir con la realidad tal apreciación; es decir, si el sueldo, los trienios y las pagas extraordinarias no absorben lo que antes los ayudantes percibían por sueldos, pagas extraordinarias, remuneraciones por antigüedad y gratificaciones complementarias, para salvar tal diferencia el legislador ya tuvo la previsión de establecer el llamado (disposición transitoria primera de la ley 31/1965) complemento personal transitorio; extremo sobre el cual no procede pronunciarse en este recurso, por cuanto en orden a tal particular no se dedujo pretensión ni se aportaron precisiones al respecto.

*Considerando:* Que tratan los recurrentes de demostrar que el Consejo Superior de Industria carece de competencia e idoneidad para asesorar a la Junta ministerial de retribuciones

y tasas en materia retributiva; mas olvidan aquéllos que el decreto ya citado de 1960, en su artículo séptimo, confió al meritado Consejo la gestión de los medios parafiscales con los que a la sazón se subvenía al pago de los honorarios de los ingenieros y ayudantes industriales, disponiendo al respecto «que la gestión directa y efectiva» dé aquéllos «se ejercerá a través del Consejo Superior de Industria», con lo cual patente queda que la función del último no está reducida, como los recurrentes apuntan al aspecto meramente técnico, sino que se extiende también al económico-administrativo.

*Considerando:* Que la desviación de poder imputada a la Junta de Retribuciones y Tasas del Ministerio de Industria carece de la necesaria consistencia, pues los recurrentes se limitaron a insistir en que en el ejercicio de la facultad discrecional asignada a dicho organismo para fijar los incentivos no se siguió un criterio objetivo, cual era, según aquéllos, el de aplicar como módulo el coeficiente multiplicador o la proporción que antes existía entre ingenieros y ayudantes en la participación de los ingresos parafiscales; más tal argumento, como se razonó anteriormen-

te, no puede acogerse. Que además en orden a la desviación no se ha acreditado que la referida junta usara de su potestad discrecional para fines distintos de aquellos en atención a los cuales la misma le fue conferida, y es visto que una constante jurisprudencia. (SS. de 8 de junio y 24 de octubre y 1 de diciembre de 1959—R. 2.384, 4.024 y 4.690—, 26 de diciembre de 1960—R. 4.215—, 19 de octubre de 1962—R. 3.973—, 3 de noviembre y 22 de diciembre de 1966—R. 1966, 5.040 y R. 1967, 589—, 2 de enero, 23 de febrero, 17 y 18 de abril de 1967—R. 711, 465, 2.195 y 2.254—, y 31 de enero de 1968—R. 470—), partiendo de la presunción *iuris tantum* de que la Administración ejerce sus facultades con arreglo a derecho, se admite frente a aquellas meras conjeturas o sospechas; sino que sólo tiene en cuenta al respecto datos ciertos y capaces de crear la convicción moral de que el órgano, si bien se ajustó a la legalidad extrínseca en su interna motivación se apartó de la orientación teleológica del ordenamiento jurídico.

(STS 2.4.1969. Sala 5.ª)

ANTONIO DE JUAN ABAD  
LUIS ENRIQUE DE LA VILLA



1968

# Sentencias en apelación de las AUDIENCIAS PROVINCIALES

En materia civil y penal

La atribución a las Audiencias Provinciales de nuevas competencias en materia de apelación de determinadas sentencias dictadas por los Juzgados de primera instancia y por los Municipales o Comarcales, tanto en lo civil (Ley de 20 de junio de 1968) como en lo penal (Ley de 8 de abril de 1967), hace aconsejable la ordenación y publicación sistemática de los fallos pronunciados por aquéllas en esta vía.

Con ello será posible que cada Audiencia conozca las sentencias dictadas por todas las demás y que, así, el conjunto de su doctrina tenga un sentido unitario. Al mismo tiempo, se facilitará a los Juzgados, que conocen en primera instancia de los asuntos luego apelables ante las Audiencia, el criterio de éstas. Por último, se pondrá en manos de los abogados, de los estudiosos y de quienes tengan interés en los asuntos a que se refieren las citadas disposiciones, un elemento indispensable de orientación y consulta.

El Ministerio de Justicia, haciéndose eco de necesidad tan evidente, ha promovido, en edición conjunta con el Boletín Oficial del Estado, la publicación de dichas sentencias que, convenientemente seleccionadas, resumidas y sistematizadas por la Secretaría Técnica de la Presidencia del Tribunal Supremo, se recogen en un primer tomo comprensivo de las dictadas en apelación por las Audiencias Provinciales, durante 1968, en materia civil y penal.

Esta obra inicia una colección que tendrá continuidad en los tomos correspondientes a los años sucesivos, que se publicarán en volúmenes semestrales, encontrándose ya en preparación el del primer semestre de 1969.

Este primer tomo comprende 667 sentencias penales (un 55 por 100 aproximadamente sobre materias de circulación) y 58 sentencias civiles (publicadas separadamente dentro del volumen), con los respectivos índices analítico y sistemático. Cada sentencia va precedida de un sumario expresivo de la materia a que hace referencia y de un extracto doctrinal.

Un volumen de 400 págs., a doble columna. Formato 21 x 27 cm.

Precio: 290 ptas. en rústica; 360 ptas. encuadrado en guaflex