

# JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

351.95 (46) (094.9)

## A) EN GENERAL

### I. Organización

962. *El Instituto Nacional de Previsión no es, a efectos de exenciones del pago del arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos que posea, una asociación sino una corporación de derecho público...*

«... creada por la Ley para el desarrollo de un servicio público de previsión...».

(STS 18.10.1969. Sala 3.ª)

963. *Al examinar y decidir si el Decreto 1436/1966, de 16 de junio, excede los límites del mandato, delegación o autorización conferidos al Gobierno, en la disposición final 4.ª de la Ley de Retribuciones, no se fiscaliza la potestad legislativa, sino la actividad de la Administración...*

«... que puede ser revisada en vía contenciosa, toda vez que tal Decreto sólo tiene la fuerza y eficacia de una disposición administrativa, en cuanto excede de los índices de la

autorización o delegación, conforme al principio general consagrado en el artículo 11 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre...».

(STS 19.1.1970. Sala 5.ª)

## II. Procedimiento

964. *Al facultar, el artículo 83 del Reglamento de 26 de noviembre de 1959 para las reclamaciones económico-administrativas, a suspender la impugnación del acto administrativo impugnado durante la tramitación de dicha vía, mediante la constitución de caución, es claro que se está ante un poder o facultad discrecional de la Administración Pública...*

«...y aunque es cierto que en la nueva legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa es objeto de enjuiciamiento tal actividad, no lo es menos que es preciso, al igual que en la actividad típicamente reglada, señalar o apuntar un precepto del ordenamiento jurídico español que se estime infringido, comprendida la desviación de poder, para poder discernir con el debido acierto la estimación de un recurso que se formula al amparo exclusivo de un actuar gracioso y confiado, al prudente arbitrio de la Administración que facultada para conceder una ventaja no la conceda...».

(STS 18.10.1969. Sala 3.ª)

965. *La Declaración de Monumento Histórico-Artístico se somete, en cuanto a su impugnación en la vida contencioso-administrativa, al régimen de las disposiciones y no al de los actos administrativos...*

«... pues ... no sólo es una disposición para los propietarios de los terrenos afectados, sino que alcanza a una indeterminada colectividad de personas...».

(STS 18.10.1969. Sala 3.ª)

966. *El concepto de interés directo no permite una interpretación restrictiva...*

«...por lo que ha de entenderse que lo que la Ley exige es un interés personal en el éxito de la pretensión deducida en la demanda contencioso-administrativa, ya porque represente para el reclamante un beneficio material o jurídico efectivo, o porque, por el contrario, pueda originar un perjuicio la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo o disposición impugnada...».

(STS 23.10.1969. Sala 3.ª)

967. *Que si bien, dado lo dispuesto en el artículo 2, ap. a), de la Ley rectora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ciertas cuestiones laborales se atribuyen a la jurisdicción social por Ley, ello no obsta al conocimiento, por la jurisdicción contencioso-administrativa de la legalidad del acto administrativo del que conoce en revisión...*

«... pues según reiterada doctrina de que son expresión las sentencias,

entre otras muchas, de 23 de mayo y 2 de octubre de 1956, de 26 de junio de 1957, de 27 de octubre de 1961 y 23 de marzo de 1963, son cosas distintas la incompetencia jurisdiccional para conocer de la cuestión de fondo y el conocimiento de la incompetencia que para conocer de ello tuvo la Administración, lo que sí entra en el marco del proceso contencioso-administrativo al conocer de la legalidad del acto de la Administración en cuanto a si fue o no ajustado a derecho...».

(STS 22.1.1970. Sala 4.ª)

### III. Acción administrativa

968. *Los convenios colectivos no son tan sólo reguladores de una relación contractual, sino que, al precisar la aprobación de los órganos estatales superiores que rigen la materia, sus declaraciones quedan elevadas a la categoría de preceptos legales, desbordando tal área contractual, en cuanto que, además...*

«... tienen por objeto la mejora del nivel de vida de los trabajadores y el incremento de la productividad, compitiendo y mejorando, aisladamente y en conjunto, las condiciones de trabajo establecidas en las disposiciones normativas...».

(STS 30.6.1969. Sala 4.ª)

969. *La comparación entre marcas debe hacerse en toda su integridad, con mayor motivo cuando se trata de vocablos que no deben descomponerse, sino que deben ser apreciados en su conjunto por la impresión gráfica con que son captados por la vista o por la semejanza del sonido, al ser pronunciados... y así...*

«... es reiterada la doctrina de este Tribunal (expresada en) sentencias de 12 noviembre 1962, 7 junio 1963, 6 marzo 1965, 19 enero 1966, 27 diciembre 1967, 3 febrero y 17 mayo 1968...».

(STS 20.10.1969. Sala 4.ª)

### EN MATERIA DE PERSONAL

970. *La jubilación por inutilidad física será acordada por el Ministerio del que el funcionario dependa, sin perjuicio de que el expediente se tramite por la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, y proponiendo dicho Centro directivo al Ministerio lo que proceda sobre la jubilación por la expresada causa...*

«... de lo que se deduce que la mencionada Dirección actúa, a tales efectos, como Sección del Ministerio competente para acordar en definitiva la jubilación, criterio confirmado por la sentencia de 30 de noviembre de 1965, del Tribunal Supremo, que estima que la Dirección General se limita a «informar» al Ministerio competente y no adopta

acuerdo definitivo, y como tal «informe» no incluido en los actos impugnables en esta jurisdicción, por no estar comprendido en los de «reconocimiento y pago de derechos pasivos de los empleados públicos y de sus familias», en virtud de la peculiar competencia de la Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas, hoy del Tesoro y Presupuestos, a que se refiere el apartado d) del número 2, del artículo 1 del mencionado reglamento de procedimiento (Decreto de 26 noviembre de 1959), pues el acto de reconocimiento de los derechos pasivos de los funcionarios sólo se dicta una vez adoptado el acuerdo de jubilación, y será tal acto de reconocimiento o de denegación, en su caso, de tales derechos pasivos, el susceptible de impugnación ante esta jurisdicción...».

(ATEAC, 3.6.1969.)

971. *El hecho de haber desempeñado los cargos de veterinario titular y capitán veterinario no autoriza a considerar al supuesto comprendido en el ap. a) del párrafo 4, del art. 46 del texto refundido de la legislación de derechos pasivos, aprobado por decreto de 21 de abril de 1966, precepto que regula el desempeño de dos o más empleos retribuidos con sueldos cuya percepción simultánea estuviera autorizada por ley...*

«...ya que este requisito no concurre en el presente caso, pues el reclamante no pudo simultanear el disfrute de dos sueldos asignados a sus dos empleos, como exige el precepto, pues para ello hubiera sido

necesario una declaración legal expresa de excepción a lo dispuesto en la ley de 9 de julio de 1855, al igual que se ha producido en favor de los empleados de las Cortes y de los médicos forenses, y tal declaración legal excepcional, ni se alega por el reclamante, ni resulta en modo alguno de la vigente legislación; ...que no desvirtúan lo expuesto, los acuerdos de este Tribunal Central de fechas 31 de octubre y 5 de diciembre de 1967..., pues si en tales acuerdos se declaró la compatibilidad del percibo de las pensiones de veterinario de Sanidad Local y de veterinario de Sanidad Militar, fue por aplicación de la excepción quinta del artículo 96 del Estatuto de Clases Pasivas, según la redacción que tenía con anterioridad a la Ley número 193, de 24 de diciembre de 1964, que estableció la compatibilidad de los haberes pasivos en jubilación o retiro por edad y de las retribuciones que concedían las Corporaciones locales en activo, entendiéndose en esas resoluciones que había de mantenerse la compatibilidad cuando se transformasen dichas retribuciones en haber pasivo; y no habiéndose recogido esta excepción quinta en la nueva legislación de Clases Pasivas, ya que no figura entre las que consigna el apartado 4 del artículo 46 del repetido texto refundido, no cabe declarar dicha compatibilidad...»

(ATEAC, 1 de junio de 1969.)

#### Una sentencia importante en materia de personal

972.

A) HECHOS

El recurrente solicitó del Ministerio de Educación y Ciencia la peti-

ción de que le fueran computados en su puesto de catedrático de Universidad los trienios que tenía reconocidos por el Ministerio del Ejército, por haber prestado servicios efectivos y en propiedad como perteneciente al Cuerpo Eclesiástico del Ejército. Desestimado el recurso en vía administrativa, y planteado en la jurisdiccional, el Tribunal Supremo lo estima en ponencia del excelentísimo señor don Eduardo de No Louis a través de la sentencia de la Sala Quinta de 4 de octubre de 1969.

#### B) DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

*Considerando* que para resolver la cuestión debatida ha de tenerse en cuenta en primer término el principio reconocido por nuestro Derecho público de la unicidad de la Administración del Estado, que de manera expresa se consigna en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en cuyo texto refundido, aprobado por decreto de 26 de julio de 1957, y en su artículo primero dispone que «La Administración del Estado constituida por órganos jerárquicamente ordenados actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única», principio que igualmente se resalta en distintos párrafos de la exposición de motivos, como en aquel en que refiriéndose a la Presidencia del Gobierno y al Gobierno mismo pone de relieve la finalidad perseguida en las normas de la Ley diciendo: «se robustece así la unidad de la Administración del Estado y se asegura la efectividad del principio de nuestro Derecho público, según el cual el Estado constituye una única personalidad jurídica», sin per-

juicio de la competencia propia de los distintos departamentos ministeriales, órganos de una sola e indivisible institución, de lo que se desprende que no es posible considerar dentro de la Administración del Estado a la Administración Civil y a la Administración Militar como dos compartimientos estancos e incommunicables, sino al contrario, como dos esferas diversificadas de actuación de una Administración única, que se atempera a las especialidades que las Fuerzas Armadas ofrecen por sus singulares características, constituyendo así la Administración Militar una esfera seccional orientada hacia la defensa nacional armada que a las Fuerzas Armadas se encomienda e integrada dentro de la actividad administrativa general.

*Considerando* que resulta igualmente preciso antes de someter a examen el caso concreto planteado, dilucidar cuál sea la verdadera naturaleza que al reconocimiento y percepción de un complemento de sueldo por trienios se otorga por nuestra legislación en vigor, tanto en la esfera civil como en la militar, ya que tal remuneración tuvo distintas significaciones y obedeció a razones de diferente índole, y así se otorgaron para compensar la excesiva permanencia en un determinado empleo o categoría, lo que motivaba su carácter temporal, perdiéndose al ascender a la categoría superior y obtener un nuevo sueldo, o como premio a la efectividad de servicios en un determinado Cuerpo de funcionarios o su fin como premio a una efectividad de servicios al Estado, y aunque se pudiera pensar que, al regularse sobre bases nuevas y radicalmente distintas de las anteriores la organización de los Cuerpos de Fun-

cionarios Civiles de la Administración del Estado y sus retribuciones, los trienios que se regulan en el artículo sexto de la Ley de Retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (R. 838 y Ap. 51, 66, 6842), vienen a compensar económicamente a dichos funcionarios de la desaparición de las categorías que alcanzadas por antigüedad llevaban consigo un aumento de sueldo y que, por consiguiente, premiaban la efectividad de los servicios prestados en el mismo Cuerpo o plantilla de la Administración, no resulta posible admitir tal interpretación si se tiene en cuenta que la antigüedad se alcanzaba y se alcanza, al ingresar en un Cuerpo determinado, y esta antigüedad era la que producía en su momento el ascenso de categoría y con ella la percepción de un sueldo superior, pero se perdía al cesar en un Cuerpo de funcionarios e ingresar en otro, en tanto los trienios según la actual regulación se siguen percibiendo, aunque se hayan devengado y fueran reconocidos en otros Cuerpos o plantillas en los que el funcionario prestó servicio anteriormente, así como que la Ley sobre retribuciones del Personal Militar y Asimilado de las Fuerzas Armadas, de 28 de diciembre de 1966 (R. 2368 y Ap. 51-66 4234), mantiene, en razón a la organización esencialmente jerarquizada de los Ejércitos el sueldo por empleo y sin embargo concede igualmente un complemento por trienios, tanto por tiempo servido como suboficial, o como oficial, de lo que se desprende sin lugar a dudas que tal complemento tiene como finalidad premiar los servicios efectivos prestados a la Administración del Estado por el funcionario.

*Considerando* que sentado el principio de la unicidad de la Administración del Estado y determinada la naturaleza y significación del trienio como premio o compensación a un tiempo de servicios efectivos prestados al Estado, es llegado el momento de, a la luz de dichas nociones, examinar el caso que ahora se plantea y determina si las resoluciones del Ministerio de Educación y Ciencia de 9 de febrero de 1966 y 12 de enero de 1968 impugnadas por el acto, se encuentran o no ajustadas a Derecho.

*Considerando* que frente a la petición formulada por el hoy recurrente de que se declarase su derecho a percibir como incremento de su sueldo actual de catedrático los cinco trienios devengados en el Cuerpo Eclesiástico del Ejército, más la fracción de dos años, un mes y veintidós días, trienios que justificaba haberle sido concedidos por el Ministerio del Ejército, así como el tiempo servido, mediante el oportuno certificado del Negociado de Hojas de Servicio del Previcariato General Castrense, se opone por el Ministerio de Educación y Ciencia, que tanto la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por decreto de 7 de febrero de 1964 (R. 348 y Ap. 51-66 6826), como la de Retribuciones de los mismos de 4 de mayo de 1965, tienen como común denominador el referirse única y exclusivamente a los funcionarios de la Administración Civil del Estado por lo que no pueden ser aplicadas a aquéllos que, como los militares, no tienen dicha consideración y que se regulan tanto en sus funciones como en sus servicios por sus normas específicas, argumentación que incide en un error de principio, ya que lo

que se solicita por el peticionario, funcionario civil de la Administración y sujeto indiscutiblemente a las referidas leyes, no es que se le reconozcan a efectos de concesión de trienios en la cuantía y forma que la Ley de retribuciones de funcionarios de la Administración Civil regula, servicios prestados en la Administración militar, lo que no sería posible y para lo cual el Ministerio de Educación y Ciencia resultaría evidentemente incompetente, sino que se le computen los trienios que le fueron reconocidos por el Ministerio del Ejército, con arreglo a su legislación específica y en la cuantía en ella señalada, por servicios prestados al Estado en la Administración Militar como perteneciente al Cuerpo Eclesiástico del Ejército, con anterioridad a la obtención de su plaza de catedrático, por lo que en realidad el problema se centra en la interpretación que haya de darse al artículo sexto, apartados 1 y 3 de la Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, ya que el recurrente solicita se le aplique dicho apartado 3.

*Considerando* que dispuesto por el artículo 6, apartado 1, de la Ley de Retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado que: «Los funcionarios tendrán derecho a un incremento sucesivo del 7 por 100 de su sueldo personal inicial en el Cuerpo o plantilla a que pertenecen por cada tres años de servicios efectivos prestados a la Administración Civil del Estado desempeñando plaza o destino en propiedad», en el párrafo tercero de dicho artículo se establece que «en el caso de que un funcionario preste sus servicios sucesivamente en dis-

tintos Cuerpos o plantillas de la Administración tendrá derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los Cuerpos o plantillas anteriores» se entiende por el Ministerio de Educación y Ciencia y se mantiene por la representación de la Administración, en este proceso, que regulándose en el artículo sexto, apartado 1, referido, el supuesto básico o normal y en el apartado 3 la regla especial para el cómputo de ciertos servicios anteriores, es inoperante el que en dicho apartado 3 se hable únicamente de «Cuerpos o plantillas de la Administración» y no se consigne como en el apartado 1, de la Administración Civil, y ello porque el artículo sexto y la Ley en su totalidad van referidos a los funcionarios de la Administración Civil, lo que hacía innecesaria tal especificación, implícita por la propia naturaleza y finalidad de la Ley, razón a la que cabría oponer en sentido inverso que si tal hubiera sido la intención del legislador habría consignado en el apartado 3 del citado artículo 6, la expresión «de la Administración Civil del Estado», como lo hizo en el primero, que al no consignarlo expresamente y utilizar el término de «Cuerpos o Plantillas de la Administración» más amplio en su contenido, se quiso dar a dicho apartado más anchos límites y que aparte del conocido principio de que «donde la Ley no distinga no se debe distinguir», la argumentación restrictiva basada en que se considera implícito que tal precepto sólo puede referirse a Cuerpos o plantillas de la Administración Civil, pues sólo a ellos se refiere la Ley, viene a contradecir el espíritu general que ha informado la cuestión en las leyes sobre retribuciones de

funcionarios de la Administración del Estado a quienes no afecta la Ley 31/1965, de 4 de mayo, por caer fuera de su ámbito y ser objeto de una regulación legal especial y así los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, excluidos en virtud del artículo 2, apartado 1, de la Ley de funcionarios civiles del Estado, según su texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, ven reguladas sus retribuciones por la Ley 101/1966, de 28 de diciembre (R. 2356 y Ap. 51-66, 8773), en cuyo artículo 6 se sigue la misma técnica que en el artículo 6 de la Ley 31/65, cuya interpretación se discute, pero en su apartado 1 se hace referencia a los «servicios efectivos prestados a la Administración de Justicia», en tanto que en el tercero se consigna que: «En el caso de que un funcionario preste sus servicios sucesivamente en distintos Cuerpos o Plantillas de la Administración del Estado tendrá derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los Cuerpos o Plantillas anteriores», con lo que claramente se advierte que aunque la Ley 101/1966, se refiere exclusivamente al personal al servicio de la Administración de Justicia, el número 3 de su artículo 6 abarca a todos los Cuerpos o plantillas de la Administración del Estado sin hacer distinción alguno, lo que obliga a dar la misma interpretación a los artículos 6 de ambas leyes, que en su apartado 3 sólo difieren en que la 31/65 emplea la palabra «Administración», y la 101/1966 las de «Administración del Estado», ya que no puede pensarse en que el legislador quisiera reconocer en un caso los servicios prestados en Cuerpos de la Administración del Estado y en el otro sólo los de determinados Cuer-

pos de la Administración Civil, a los que afecta la Ley 31/1965, y disposiciones complementarias, siendo igualmente válida la anterior argumentación si se hace referencia a la Ley 102/1966, de 28 de diciembre (R. 2357 y Ap. 51-66, 8690), que regula las retribuciones de los funcionarios al servicio de la Jurisdicción del Trabajo, pues también en su artículo 5, apartado 3, siguiendo la misma técnica, utiliza la expresión de «Cuerpos o Plantillas de la Administración del Estado», lo que conduce a pensar que publicada la Ley 31/1965, en 4 de mayo, de dicho año, en las Leyes 101 y 102, de 28 de diciembre de 1966, que declaran seguir las líneas fundamentales de la anterior, se ha precisado el alcance y contenido de la disposición del artículo 6, apartado 3, de la primera sustituyendo la palabra «Administración» por las más concretas de «Administración del Estado».

Considerando que aunque teóricamente nada se oponga a la comunicabilidad de los servicios prestados de manera efectiva y en propiedad y generadores del reconocimiento y percibo de trienios en Cuerpos y plantillas de la Administración del Estado, sea Civil o Militar, y aunque una norma de equidad y justicia postule reciban el mismo tratamiento en cuanto a la posibilidad de su percepción los trienios que hayan sido reconocidos con arreglo a sus propias normas por las distintas ramas o esferas de la Administración, cuando el funcionario pase de un Cuerpo o plantilla a otro, ya que en definitiva tales trienios son una compensación por tiempo de servicio prestado al Estado, y la Administración, que es única, quedaría por examinar si en razón a las peculiares carac-

terísticas de la Administración Militar y de los servicios en ella prestados no existe una norma especial que en la legislación positiva lo prohíba, más sobre que tal alegación no ha sido hecha por la Administración, que se limita a entender que tal incommunicabilidad se desprende de la Ley sobre retribuciones a los funcionarios de la Administración Civil, en virtud de los razonamientos que fueron objeto de examen con anterioridad, de la legislación actualmente vigente se desprende lo contrario, pues en la Ley 105/1966, de 28 de diciembre (R. 2360 y Ap. 51-66, 6534), sobre retribuciones de los Funcionarios civiles de la Administración Militar, y no obstante el carácter civil de dichos Cuerpos y plantillas, se dispone en el artículo 3 que el personal que en ellos ingrese procedente «directamente de las Clases de Tropa o Marinería gozará de los mismos beneficios para el cómputo de tiempo hábil para trienios que los que tengan concedidos a los mismos efectos si ingresasen en los Cuerpos de Suboficiales», norma específica que autoriza a computar ciertos servicios estrictamente militares para la concesión de trienios a personal civil de la Administración Militar, así como la Ley 113/1966, de 28 de diciembre, sobre retribuciones al personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, que en su número 4, del artículo 5, preceptúa el tiempo servido «de acuerdo con lo prescrito en las disposiciones vigentes para el personal militar, sin perjuicio de que se disponga sobre servicios prestados en otras Administraciones», lo que igualmente evidencia que la competencia de los Ministerios Militares para efectuar el reconocimiento de los trienios que fija el artículo 5,

de dicha Ley sólo alcanza «al tiempo servido de acuerdo con lo prescrito en las disposiciones vigentes para el personal militar», pero no que los «servicios prestados en otras Administraciones» no puedan ser reconocidos por éstas con arreglo a sus normas propias como generadores de derecho a trienios, que ya no serán de la cuantía señalada en dicho artículo 5, sino de la que corresponda con arreglo a la legislación que a ellos sea aplicable, precepto que con idéntica redacción se encuentra igualmente en el artículo 5, párrafo 4, de la Ley 95/1966, también de 28 de diciembre (R. 2350) y Ap. 51-66, 7044), que regula las retribuciones de los Cuerpos de la Guardia Civil y Policía Armada.

Considerando que ha sido propósito declarado del legislador, que se refleja en el texto y en los preámbulos de las distintas leyes sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración en cualquiera de sus ramas, basar la compensación económica que por su servicio se les otorga sobre unos principios uniformes, que sólo sufren las alteraciones imprescindibles exigidas por especialidades de las distintas esferas de actuación y servicio, según puede comprobarse de las consideraciones anteriormente expuestas, y contándose entre dichos principios el establecimiento de unos trienios como premio a los servicios efectivos y en plaza en propiedad prestados al Estado es evidente el derecho que asiste al recurrente al percibo de los trienios que, por tiempo servido en tales condiciones en el Cuerpo Eclesiástico del Ejército, tiene reconocidos y en la cuantía correspondiente a los mismos, según la legislación aplicable a dicho Cuerpo, así como a que le sea

computado a estos efectos con arreglo al apartado 4 del artículo 6, de la Ley 31/1965, de 4 de mayo, la fracción de tiempo de servicio prestado después de perfeccionar el quinto trienio en el Cuerpo Eclesiástico, como tiempo de servicios prestados

en el nuevo Cuerpo, lo que lleva a declarar no ajustadas a Derecho las resoluciones en este recurso impugnadas.

ANTONIO DE JUAN ABAD  
LUIS ENRIQUE DE LA VILLA Y GIL