

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

351.95(46) (094.9)

A) EN GENERAL

I. Organización

- 1.103. *La orden del Ministerio de Hacienda de 15 de febrero de 1968, que autorizó contrato de seguro colectivo entre 17 entidades de asistencia sanitaria y la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria, no es una disposición general, sino un acto administrativo con pluralidad de destinatarios.*

«... de intervención en la actividad de determinadas personas ju-

rídicas, como consecuencia de una limitación previamente impuesta a su libertad de contratar, y aunque los destinatarios inmediatos del acto administrativo sean 17 entidades aseguradoras, de una parte, y la Mutualidad de Enseñanza Primaria, de otra, y los destinatarios finales, todos los afiliados a esta Mutualidad, no por eso la orden de 15 de febrero de 1968 adquiére la naturaleza de disposición general de categoría inferior a la ley, ya que no es manifestación de la potestad reglamentaria del ministro de Hacienda, porque dictada por delegación, por el subsecretario, caería de lleno en

la prohibición del artículo 22, 5, d), de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, y al faltarle además todo alcance normativo, no pueden derivarse de ella misma actos administrativos que declaren derechos o impugnan obligaciones, puesto que lo único que hace la orden en cuestión es prestar eficacia al contrato de seguro que celebren las 17 entidades aseguradoras con la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria, y, así, los derechos y obligaciones entre los contratantes, o entre una de las partes y los afiliados a la otra, no surgen de la orden aprobatoria, sino del contrato mismo, exactamente igual que sino hubiera sido necesaria la autorización administrativa para contratar...»

(STS 26.4.1971. Sala 3.ª)

1.104. *Las competencias peculiares de las ramas administrativas de la Vivienda y de Industria no son concurrentes con carácter antagónico y correlativamente institutivo o eliminatorio.*

«...sino que son armónicas, paralelas y combinadas, de suerte que el ramo de la Vivienda... posee plena potestad para ordenar que se vuelva a prestar un servicio que necesaria y directamente repercute en las condiciones de utilización de un inmueble en el que existen diferentes viviendas, como es el del ascensor, que tratándose de pisos altos desborda el concepto de la simple co-

modidad y penetra en el de la salubridad; situación muy distinta de la que se plantearía de tratarse de la iniciativa de establecer un ascensor en una construcción antigua que nunca lo hubiera tenido; y por su parte, el ramo de Industria intervendrá al procederse al cumplimiento del mandato administrativo de Vivienda, en cuanto a las condiciones técnicas de seguridad y buen funcionamiento de las instalaciones y aparatos de servicio que supone el ascensor...»

(STS 29.3.1971. Sala 4.ª)

II. Procedimiento

1.105. *No es acertada la postura que adopta el Registro de la Propiedad Industrial de no resolver expresamente el recurso de reposición transcurrido un año desde la fecha de su interposición, sustituyéndolo por un mero informe.*

«...pues es deber de la Administración—antes y después de la reforma de la Ley de 17 de julio de 1958 por la de 2 de diciembre de 1963, conforme el artículo 94 de ella—efectuarlo, y ello con independencia de que el interesado, antes de que transcurra el plazo del año sin que la Administración haya notificado resolución expresa a la reposición, pueda hacer uso de su derecho a impugnar la presunta desestimación por silen-

cio administrativo (hipótesis del artículo 58, ap. 2, de la Ley Jurisdiccional) o bien esperar la resolución expresa tardía accionando directamente contra ella (hipótesis ahora del 58, ap. 1), puesto que dicho derecho está en función del administrado y no de la Administración; por tal razón resulta que debe resolver y no informar...»

(STS 27.4.1971. Sala 4.ª)

1.106. *Existe un régimen general de equiparación de los recursos de reposición y alzada a los efectos del plazo en las denegaciones presuntas de interposición del correspondiente recurso en vía jurisdiccional contenciosa.*

«... porque su naturaleza y alcance son coincidentes en este aspecto, por lo cual también sus efectos son los mismos, sin que, por tanto, haya motivo para aplicar legalmente a la desestimación presunta de la alzada un criterio distinto del de la reposición, cuando al desestimarse tanto en el uno como en el otro, y salvo la diferencia del transcurso de tres meses o de un mes previsto a cada uno de ellos, se produce por el mero automatismo del tiempo en virtud de la inactividad de la Administración y, consecuentemente, las correspondientes repeticiones que una posterior resolución expresa pueden producir

tienen que ser igualmente idénticas...»

(STS 21.1.1971. Sala 4.ª)

1.107. *La presunción de validez y acierto que, por regla general, acusan los acuerdos de los Jurados de Expropiación no puede traducirse en vinculaciones que limiten y constriñan la revisión jurisdiccional.*

«... si se acredita la falta de fundamentos en los criterios valorativos de esos organismos..., conforme a un reiterado criterio jurisprudencial, sentencias, por ejemplo, de 9 y 30 de octubre de 1970...»

(STS 15.4.1971. Sala 5.ª)

1.108. *Para accionar en nombre de un ente colectivo es preciso demostrar la existencia de un previo acuerdo del órgano correspondiente.*

«... con competencia para adoptarlo con arreglo a las pertinentes normas y cuyo acuerdo debe ser expresivo de la voluntad social de impetrar el auxilio jurisdiccional para la adecuada defensa de los derechos de la colectividad..., conforme a... una constante jurisprudencia de la Sala, sentencias, entre muchas, de 18 y 27 de abril y 15 de noviembre de 1968, 31 de enero y 6 de marzo de 1970...»

(STS 4.5.1971. Sala 3.ª)

III. Acción administrativa

- 1.109. *La fórmula de la Seguridad Social no es otra cosa que un contrato de seguro obligatorio por razones y finalidades de orden social, pero en el que de lo que se responde, con arreglo al artículo 1.274 del Código Civil, es de los daños que puedan causarse en los o en las personas de los asegurados.*

«... por lo que en este aspecto si faltan bienes o personas falta el elemento personal y, al propio tiempo, la causa, ya que no existe la posibilidad de prestar el servicio en su concreción subjetiva, y así en este contrato, tanto por su naturaleza como por su misma finalidad es preciso que se dé el binomio *empresario-trabajador*...»

(STS 23.3.1971. Sala 4.ª)

- 1.110. *Entendido el servicio público como prestación o actividad que la Administración realiza en aras de un interés público y en beneficio de los particulares y administrados, son características del mismo.*

«... las de que dicha prestación sea regular y continua; que puede verificarse por la propia Administración o en virtud de traslado de sus facultades al impulso empresarial, mediante concesión;

y, finalmente, por motivos y alcance del citado interés público, es decir, en beneficio de los administrados, de cuyo concepto y aspectos objetivos no puede, por otra parte, soslayarse su configuración subjetiva integrada tanto porque en la prestación constituida va inherente una función pública, cual es la de la acción policíaca administrativa, positiva en cuanto al bienestar de la comunidad pero negativa en cuanto a impedir lo dañoso que puede haber en la misma, así como una responsabilidad de la Administración en el caso de que tal poder policial administrativo no se ejercite debidamente...»

(STS 30.4.1971. Sala 3.ª)

B) EN MATERIA DE PERSONAL

- 1.111. *La Ley de 23 de diciembre de 1959 no permite estimar la pretensión de que, a efectos de trienios, se reconozcan los servicios prestados con carácter eventual o interino.*

«... pues se dictó con vista exclusivamente a la clarificación del haber pasivo... como la reciente y reiterada jurisprudencia de esta Sala—sentencias de 30 de diciembre de 1969, 14 de abril, 11, 12 y 25 de mayo, 23 de junio, 23 y 24 de octubre, 21 de noviembre y 3 de diciembre de 1970—tiene declarado...»

(STS 31.3.1971. Sala 5.ª)

1.112. *Para conocer si se completan o no los tres trienios necesarios para causar pensión de jubilación es obligado atenerse a los que se han reconocido al funcionario.*

«...ya que el concepto de trienios es único tanto a efectos de remuneración como de derechos pasivos y es el definido en el artículo 6 de la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965...»

(ATEAC 3.2.1970.)

1.113. *El abono de los servicios militares, a efectos del artículo 26-2-1 del Decreto de 21 de abril de 1966, aprobado del texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos, se debe computar tanto para computar los tres trienios preceptivos cuanto para completar los dos necesarios para poder solicitar la prórroga.*

«...y ello por las razones siguientes: 1.º porque a tal criterio conduce el artículo 15 del Reglamento de Derechos Pasivos de 13 de agosto de 1966, que, en su párrafo tercero, 4.º-3, ordena que... "con la solicitud de prórroga en el servicio activo se presentará declaración jurada de todos los servicios prestados al Estado, tanto civiles como militares, acompañando los documentos justificativos de los mismos", y no parece lógico que si para conceder la prórroga en el servicio hay que jus-

tificar antes los servicios militares, caso de existir, éstos carezcan de valor para el cómputo en los seis años necesarios para la petición de prórroga que se solicita y ampara en tales servicios militares; 2.º porque de haber querido el legislador que los servicios militares alegados sólo hubiesen operado en... último momento (obtención de la pensión de jubilación con la exigencia de tres trienios) lo hubiese dicho expresamente, como expresamente dijo que el abono de los mismos tenía efecto para obtener la pensión, pero no efectos económicos, y al no decir nada expresamente el legislador no parece procedente establecer una distinción donde el legislador no ha distinguido; 3.º porque si se tiene en cuenta el criterio de amplia generosidad que preside la Ley que se comenta..., parece mucho más acorde con el espíritu que preside la sistemática de la Ley, la interpretación más espiritualista... que, por otra parte, no va en contra de precepto legal alguno...»

(STS 11.5.1971. Sala 5.º)

Una sentencia importante en materia de personal

1.114.

A) HECHOS

Los recurrentes, Profesores mercantiles, y funcionarios del Cuerpo General Administrativo, procedentes de la Escala Técnica del Cuerpo General de la Administración de la Hacienda Pública, soli-

citaron que se les integrara en el Cuerpo General Técnico, por haber ingresado legalmente en la Escala de procedencia con el título de Profesor mercantil, y que se declara asimismo la nulidad de pleno derecho de la regla primera del apartado segundo de la disposición transitoria segunda del Decreto 315/1964, de 7 de febrero —aprobatorio de la Ley articulada de Funcionarios Civiles—, así como el Decreto 1880/1964 y la Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de febrero de 1966.

El Tribunal Supremo, en sentencia de su Sala 5.ª de 23 de abril de 1971, siendo Ponente el excelentísimo señor don Francisco Vidal y Torres, desestima el recurso.

B) DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

Considerando que la primera petición que se verifica en el escrito de demanda es la de que se reconozca el derecho de los recurrentes a ser integrados en el Cuerpo General Técnico, por haber ingresado legalmente en la Escala de procedencia con el título de Profesor mercantil, equiparado al de Licenciado Universitario a efectos de ingreso, permanencia e integración en Cuerpos de naturaleza técnica, y, en consecuencia, se anule la Orden de 22 de febrero de 1966, en cuanto negó a los recurrente dicha integración, petición a la que no puede accederse porque el título de referencia no puede ser asimilado sobre todo a partir de la Ley de 17 de julio de 1953, a título universitario o de enseñanza técnica

superior, ni por tal ha de tenerse a los efectos de la regla primera del número 2.º de la disposición transitoria 2.ª del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles de la Administración Pública, de 7 de febrero de 1964, para la integración de funcionarios en el nuevo Cuerpo Técnico de la Administración Civil, según resolvió la sentencia de 3 de junio de 1966, coincidente, como en ella se con-signa, con el criterio de las dictadas anteriormente por este Tribunal en 26 de septiembre de 1960, y 29 de abril y 6 de julio de 1964, por lo que, manteniendo idéntica doctrina, procede desestimar el recurso promovido basado en la circunstancia mencionada.

Considerando que subsidiariamente se suplica la nulidad de pleno derecho de la regla primera del apéndice 2.º de la disposición transitoria 2.ª del Decreto 315/1964, así como del Decreto 1880/1964, en cuanto se refieren a la Escala de que los recurrentes proceden, por contradecir la Ley de Bases y se anule la Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de febrero de 1966, en cuanto aplicó a los recurrentes dichos preceptos, excluyéndolos del Cuerpo General Técnico, petición que tampoco puede ser acogida porque tampoco la posesión de un título universitario, en el caso de que tuviera tal carácter el de los recurrentes, es suficiente para que fuesen integrados en el Cuerpo Técnico de la Administración, y un título no es exigido para formar parte del Cuerpo de que se procede, ya que lo establecido en

la mencionada Ley es que sólo podrán integrarse en el Cuerpo Técnico de la Administración Civil los funcionarios que perteneciendo a Escalas o Cuerpos Técnico Administrativos, para cuyo ingreso se exija título universitario o de enseñanza técnica superior, están en posesión de alguno de dichos títulos, y en consecuencia de lo expuesto, no puede declararse la nulidad de pleno derecho que se pretende de los Decretos 315 y 1850/1964, y se anule la Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de febrero de 1966, que declaró firmes las relaciones de funcionarios integrados en los Cuerpos Generales de la Administración Civil, en cuanto a la no inclusión de los recurrentes, ya que no existe fundamento legal para hacer tales declaraciones, dado que los Decretos de referencia no contradicen la Ley de Bases, ni la articulada de funcionarios, según la cual sólo podrán integrarse en el Cuerpo Técnico de la Administración Civil, los funcionarios de las Escalas o Cuerpos Técnicos Administrativos en que se exigiera para formar parte de ellos un título universitario o de enseñanza superior, lo que motiva la imposibilidad de acoger las peticiones de referencia, criterio también mantenido en la sentencia antes citada de 3 de junio de 1966.

Considerando que para el caso de que no se estimasen las peticiones anteriormente examinadas, en el suplico de la demanda que se enjuicia se solicita se declare y reconozcan que la Escala de que los recurrentes procedían era de naturaleza técnica, y no mixta,

según la Ley de Bases y Decreto 315/1964, y, en consecuencia, se declare nulo de pleno derecho o anule el Decreto 1880/1964, en cuanto declaró su naturaleza mixta, y se anule la Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de febrero de 1966, que como consecuencia de ello denegó a los recurrentes la integración en el Cuerpo General Técnico, petición que debe examinarse y decidirse teniendo en cuenta que la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, que estableció las bases de la reorganización de la Administración del Estado en materia de personal, al señalar en su exposición de motivos los principios que inspiran la nueva Ley, en su número 2, consagra definitivamente la unificación de los Cuerpos Generales de la Administración del Estado, hoy fraccionados por su dependencia de los distintos Departamentos ministeriales, lo que supondrá una mayor actividad, sencillez y eficacia en la selección y actuación de los funcionarios pertenecientes a los mismos, y agrega que, por otra parte, el deseo de mejorar la calidad de la función pública en todos los niveles, aconseja la creación de un Cuerpo Administrativo, que liberará al Cuerpo Técnico de las funciones ejecutivas y secundarias que hoy desempeñan, y desarrollando tal criterio en su base III, Cuerpos, señala que los generales de la Administración del Estado, de acuerdo con tal titulación que se exige para el ingreso en los mismos, serán los siguientes: 1) técnico; 2) administrativo; 3) auxiliar, y 4) subalterno, dispo-

niendo la disposición final primera que se publicaría un texto articulado, que fue publicado por Decreto de 7 de febrero de 1964, y que determina, en su artículo 23, que los Cuerpos Generales de la Administración son los mismos antes citados, y que los funcionarios técnicos realizarán las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior, debiendo poseer título de enseñanza superior universitaria o técnica, o sea que las disposiciones que sirven de fundamento en el momento presente para discriminar el contenido y funciones de los Cuerpos Técnicos y Administrativos, son el título

que se exige para desempeñarlos y la misión que realizan, sin que pueda estimarse que la Escala Técnica del Cuerpo Administrativo del Ministerio de Hacienda haya tenido, con carácter de exclusividad, ni la exigencia de título ni la realización de funciones de la naturaleza indicada, sin que las consideraciones que se han hecho ante la Administración..... a que se ha hecho referencia en las disposiciones impugnadas, que procede, por tanto, sean confirmadas, desestimando el recurso interpuesto en cuanto a este extremo.

ANTONIO DE JUAN ABAD
LUIS ENRIQUE DE LA VILLA