

# JURISPRUDENCIA

## CONTRATACIÓN.

*Contratos administrativos y contratos civiles. Diferencias.*—El debatido problema de la diferenciación entre contratos administrativos y contratos civiles realizados por las Administraciones públicas constituye la materia del litigio resuelto por la *sentencia de 30 de marzo de 1953*, en la cual el Tribunal Supremo, al hacer suyos los considerandos del Tribunal provincial cuyo fallo se recurría, intentó dar una enumeración de las circunstancias que caracterizan el contrato administrativo, diciendo que «son aquellos cuyo objeto sean las obras y servicios públicos de todas clases que celebra la Administración, en cualquiera de sus grados, como poder, con imperio, en plan de superioridad, con el fin inmediato de ejecutar aquellas o prestar los servicios, y con sujeción a determinadas formalidades previstas e indispensables a su existencia y validez».

El párrafo transcrito contiene como elementos determinantes para la calificación de un contrato administrativo los que la doctrina más generalizada viene señalando como imprescindibles a tal efecto. En primer lugar, que una de las *partes* contratantes sea la Administración pública, en cualquiera de sus grados. Después, que su *objeto* sea una obra o servicio público, y su *fin inmediato* ejecutar aquellas o prestar éstos. Finalmente, deben concurrir ciertas *formalidades* indispensables para su validez.

Se añade en la sentencia que comentamos el requisito de que la Administración obre como Poder, en plan de superioridad, requisito que es difícil deslindar de los enumerados, en los cuales va implícito en cierto modo.

En el caso concreto discutido se trataba de la construcción de una plaza de toros en terrenos de que era propietaria la respectiva Diputación provincial, mediante convenio que obligaba al concesionario al pago de un canon de cuantía creciente si aumentaban los precios de las localidades. Producido un débito que dió lugar a un nuevo convenio de transacción entre la Diputación y la Empresa locataria, tal convenio fué impugnado por la última, alegando falta de formalidades exigidas por las leyes administrativas. El Tribunal estimó que siendo de naturaleza civil el contrato inicial, lo era también la transacción posterior, puesto que, en definitiva, versaba acerca del ejercicio de facultades sobre bienes patrimoniales, cualquiera que fuese la denominación que los otorgantes dieran al contrato, «ya

que éstos no tienen el nombre que señalan las partes, sino lo que son en realidad».

Es de importancia subrayar cómo la sentencia que nos ocupa recuerda el carácter «atrayente» de la jurisdicción ordinaria, y cómo en tal sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo «en múltiples sentencias, y entre ellas en las de 20 de marzo y 23 de mayo de 1946, y la Sala Primera del mismo Alto Tribunal en las de 2 de febrero y 10 de noviembre de 1942».

#### FUNCIONARIOS.

*Serenos del comercio.—Carácter del cargo.—El fallo de 11 de abril de 1953* enfoca la interesante cuestión del carácter de los serenos de comercio nombrados por la Alcaldía, pero cuya retribución se hacía mediante cuotas voluntariamente suscritas por el vecindario, aunque el Ayuntamiento otorgase una pequeña subvención complementaria.

El pleito se promovió con motivo de acuerdo de la Dirección General de Previsión confirmatorio de resolución de la Delegación de Trabajo que impuso al Ayuntamiento interesado, como empresario, la sanción de 2.000 pesetas por infracción del régimen de subsidios familiares al no abonarlos el citado Ayuntamiento al personal del Cuerpo de vigilancia nocturna.

El Tribunal Supremo revoca el acuerdo de la Dirección General de Previsión y declara que la Corporación no viene obligada al pago del subsidio familiar a los denominados «serenos de comercio» de la localidad, dejando también sin efecto la multa impuesta. Fúndase para ello nuestro Alto Tribunal en la forma de ser remunerados tales serenos, pese a que su nombramiento fuera hecho por la Alcaldía, a propuesta de los comerciantes, industriales o vecinos, y llega a la conclusión de que el repetido personal debe quedar incluido en la categoría de quienes «ejercen funciones por su propia cuenta, con resultado en cierto modo aleatorio». Es de notar, además, que en los fundamentos de la sentencia se analizan los preceptos de la Ley de Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944 y del Reglamento de Subsidios Familiares de 20 de octubre de 1938, para concluir también que no puede calificarse de patrono o empresario al Ayuntamiento con respecto a los aludidos vigilantes nocturnos y que éstos no encajan en el concepto legal de afiliados del Subsidio.

El fallo que reseñamos, en cuanto a las consecuencias ulteriores que del mismo pudieran deducirse, es susceptible de plantear delicadas cuestiones, pues estimamos un tanto peligroso sostener que son empresarios de su propia actividad quienes, como los llamados serenos del comercio, actúan con funciones de Autoridad en muchos casos.

## HACIENDAS LOCALES.

1. *Imposición y aplicación de exacciones. Diferencias a efectos de recurso.*—Ocúpase la *sentencia de 30 de marzo de 1953* en señalar la diferencia entre imposición de exacciones y aplicación de las mismas, a efectos del distinto régimen de recursos que la ley otorga a los interesados, según se trate de uno u otro caso.

En el litigio que nos ocupa, referente a imposición de contribuciones especiales, los reclamantes alegaban no haberse beneficiado con incremento de valor sus respectivas fincas y pedían que se revocase el acuerdo que imponía dichas contribuciones a las mismas. El Tribunal Supremo, revocando el fallo del Tribunal inferior, entiende que se trata de una aplicación del acuerdo de imposición, reclamado singularmente por cada propietario afectado y en oposición a la cuota particular que le fué impuesta. En su virtud, procedía recurso ante el Tribunal Económico administrativo provincial y posteriormente ante el Contencioso administrativo, en vez de alzada ante el Delegado de Hacienda y después ante el Ministro del Ramo, según se sostenía en el fallo del Tribunal provincial.

2. *Contribuciones especiales. Simultaneidad necesaria de acuerdos. Reunión preceptiva de propietarios afectados.*—En la misma *sentencia citada* se estima como defecto grave e insubsanable en la imposición de una contribución especial el que dicho acuerdo no haya sido simultáneo con el de ejecución de las obras, conforme exigía el derogado Estatuto provincial y requiere hoy la vigente Ley de Régimen local.

De igual manera es defecto que implica vicio de nulidad en la tramitación el de que no se convocara a los contribuyentes afectados a la reunión que bajo la presidencia del Alcalde debía tener lugar una vez formulados por la Administración municipal los documentos enumerados por el artículo 37 del Decreto de Ordenación de las Haciendas locales, reunión que no puede confundirse con la asociación de contribuyentes a que se refería el artículo 36 de la misma Ordenación, sólo preceptiva, según dicho artículo, cuando el costo de la obra excediera de dos millones de pesetas en Municipios de más de 100.000 habitantes.

3. *Arbitrio de «plus valia». Tipo aplicable a transmisión posterior, que es mero cumplimiento de lo estipulado en el contrato primitivo.*—La determinación del momento en que tiene lugar la transmisión de la propiedad, a efectos de la liquidación del arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos, constituye el objeto de la *sentencia de 6 de marzo de 1953*.

En el caso discutido, se daba una escritura de venta realizada en el año 1928 en una de cuyas cláusulas el enajenante se comprometía a vender también al comprador, por el mismo precio unitario,

el posible exceso de cabida en la finca que pudiera resultar como consecuencia de mediciones posteriores, sobre el consignado en el Registro de la Propiedad, a base del cual se verificaba la venta. Liquidóse entonces el correspondiente arbitrio de plus valía, a razón de los tipos vigentes en el mencionado año de 1928, pero observada posteriormente la presumida diferencia de cabida, las mismas partes otorgaron nueva escritura en el año 1942 transmitiendo dicho exceso, con arreglo a las condiciones estipuladas en 1928. La Administración municipal giró liquidación por esta nueva transmisión ateniéndose a los tipos impositivos de 1942, contra la cual recurrieron los interesados por entender que eran aplicables los de 1928, en atención a que se trataba de una mera consecuencia de la obligación contraída en aquella fecha.

El Tribunal, invocando el artículo 1.450 del Código civil, según el cual la venta se perfecciona entre comprador y vendedor y es obligatoria para ambos si hubiesen convenido en la cosa objeto del contrato y en el precio, aunque ni la una ni la otra se hayan entregado, llega a la conclusión de que la obligación de contribuir, en el caso discutido, nació en el momento de entrar en posesión de los terrenos, esto es en el año 1928, debiendo liquidarse con arreglo al tipo vigente en aquel año la transmisión realizada posteriormente, pues la estipulación hecha en el primitivo contrato no significaba más que una condición suspensiva referente al aplazamiento de la entrega de parte del precio convenido, si la cabida fuera mayor en el caso de que resultare de la rectificación de la medida, y no una nueva transmisión como se pretendía por el Ayuntamiento exaccionante.

4. *Arbitrios tradicionales. Su subsistencia no autoriza su modificación sustancial.*—Declárase en la *sentencia de 14 de abril de 1953* que la subsistencia en la exacción de aquellos arbitrios que aun no siendo de los enumerados en el Estatuto municipal viniesen siendo percibidos de modo tradicional antes de su promulgación, no puede implicar la posibilidad de modificar posteriormente los mismos de modo sustancial, pues la disposición transitoria décima del Estatuto municipal de 1924, reproducida luego en la Ley vigente, sólo autoriza tal subsistencia, sin mencionar su modificación, ya que ello equivaldría al establecimiento virtual de una nueva exacción, y ésta ha de acomodarse a las normas que para el caso previene la legislación vigente, sin que tenga valor a tal efecto el hecho de la aprobación presentada por el Delegado de Hacienda al presupuesto municipal, en el que se incluía la modificación del arbitrio tradicional ya existente.

J. A. LARA POL