

ARBITRIO DE PLUSVALIA - VALORACION DE TERRENOS CON FACHADA A VARIAS VIAS PUBLICAS

336.2.211.4

por

Jesús Espino Granado

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.—II. INEXISTENCIA EN EL INDICE DE VALORES DE UNA REGLA QUE DETERMINE EL CRITERIO DE VALORACION APLICABLE: 1. LEGISLACIÓN APLICABLE. 2. PRIMERAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO. 3. ¿HAY QUE APLICAR EN TODO CASO EL CRITERIO DE LA PROPORCIONALIDAD? 4. CONCLUSIÓN.—III. EXISTENCIA DE REGLAS EN EL INDICE DE VALORES QUE DETERMINEN EL CRITERIO DE VALORACION APLICABLE: 1. LAS REGLAS DEL ÍNDICE Y LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL. 2. CONVENIENCIA DE RECOGER EN LAS REGLAS DEL ÍNDICE SISTEMAS DE VALORACIÓN INTERMEDIOS.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los Ayuntamientos, según lo establecido en el artículo 511 de la Ley de Régimen local, al practicar las liquidaciones del arbitrio de plusvalía, están obligados a fijar el valor de los terrenos de acuerdo con los tipos unitarios que figuren en los índices municipales.

La valoración de los terrenos que den línea de fachada a una sola vía pública no ofrece problema. Acudiendo al índice de valores correspondiente veremos el valor asignado al metro cuadrado de dicha calle. Multiplicando dicho valor por los metros cuadrados que tenga el terreno obtendremos el valor del mismo.

El problema de valoración se plantea en el supuesto de que un terreno dé línea de fachada a varias vías públicas y éstas tengan asignado distinto valor en el índice de valores.

Para una más fácil comprensión del contenido de este estudio vamos a partir del siguiente ejemplo:

Un terreno de 4.000 m² ocupa una manzana completa y da línea de fachada:

- En 80 m. a la calle A, valorada en 20.000 ptas. m².
- En 50 m. a la calle B, valorada en 15.000 ptas. m².
- En 80 m. a la calle C, valorada en 18.000 ptas. m².
- En 50 m. a la calle D, valorada en 14.000 ptas. m².

Son lados contiguos los siguientes: AB, BC, CD y DA.

La Administración municipal, al practicar la valoración de un terreno que linde con varias calles de distinto valor, puede encontrarse en una de las situaciones siguientes:

1.^a Que en las reglas de aplicación del índice de valores no se prevea cómo debe efectuarse la citada valoración.

En este supuesto cabe la posibilidad de adoptar uno de los siguientes criterios:

a) Aplicar a toda la superficie del terreno el valor de la vía pública que tenga asignado en el índice el mayor valor.

b) Tomar en consideración los valores asignados a las distintas calles y obtener el valor del metro cuadrado del terreno en base a la proporción existente entre los metros lineales de fachada a cada una de las vías públicas y la total superficie de la finca. (A través del estudio se desarrolla este sistema de valoración, que denominaremos sistema proporcional).

2.^a Que se establezca en las reglas de aplicación del índice el criterio de valoración aplicable.

II. INEXISTENCIA EN EL INDICE DE VALORES DE UNA REGLA QUE DETERMINE EL CRITERIO DE VALORACION APLICABLE

1. LEGISLACIÓN APLICABLE

La normativa aplicable a las valoraciones se reduce a los artículos 510 y 511 de la Ley de Régimen local.

En el artículo 511 se establece que «los Ayuntamientos deberán fijar cada tres años los tipos unitarios del valor corriente en venta de los terrenos enclavados en el término municipal en cada una de las zonas que al efecto juzguen preciso establecer».

En el artículo 510 se indica que «se entenderá por incremento de valor la diferencia en más entre *el valor corriente en venta* del terreno en la fecha en que terminó el período de imposición y el valor del mismo terreno al comienzo del período».

2. PRIMERAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

En las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1969 y 29 de abril de 1971 se analizaban supuestos de valoración de terrenos de gran extensión que daban línea de fachada a varias vías públicas de distinto valor en el índice.

El contenido de dichas sentencias es en esencia el siguiente:

1.º En los terrenos gravados por el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, que tengan sus lindes a varias calles de distinta estimación *no se puede prescindir*, para hallar el valor final del período impositivo, *de los valores que el índice fije para cada una de las calles*.

No es acorde con las exigencias de la justicia el valorar un terreno, con fachada a varias vías públicas de distinto valor, por la calle más cara, ya que ello trae como consecuencia la aplicación de un valor superior al corriente en venta, lo que implica ir en contra de lo dispuesto en el párrafo 3.º del artículo 510 de la Ley de Régimen local.

Esta afirmación del Tribunal Supremo es claramente comprensible si centramos nuestra atención en el terreno que hemos puesto como ejemplo. Al ser el citado terreno de bastante extensión, resulta que después de constituir sobre el mismo una parcela con fondo normal, según las Ordenanzas de edificación, es posible formar otras parcelas sobre las restantes calles o linderos. Si una vez dividida la finca única en cuatro parcelas ideales hiciéramos una valoración independiente de cada una de ellas, la suma de las cuatro valoraciones resultaría inferior a la valoración del total de la finca, hecha tomando como valor del metro cuadrado el asignado a la calle de mayor estimación.

2.º La valoración, según el Tribunal Supremo, debe efectuarse del siguiente modo:

— Se establecerá la proporción entre los metros lineales de cada fachada y los metros cuadrados que integran la totalidad del área, para después obtener los metros cuadrados a los que hay que aplicar el valor asignado en el índice a cada calle.

— Multiplicando la superficie correspondiente a cada calle por el valor de la misma y sumando los resultados se obtendrá el valor total del terreno, y dividiendo la cantidad resultante por los metros cuadrados que el mismo tenga se hallará el valor proporcional del metro cuadrado.

Según estas normas, el valor del metro cuadrado del terreno del ejemplo será el de 17.269 ptas., cantidad que se obtiene efectuando las siguientes operaciones:

a) Superficie que corresponde a cada metro lineal de fachada:

$$\frac{\text{Superficie terreno}}{\text{Suma longitudes fachada}} = \frac{4.000}{260} = 15,384615 \text{ m}^2$$

b) Superficie a valorar por cada calle:

	M ²
Calle A 80 × 15,384615 =	1.230,76920
Calle B 50 × 15,384615 =	769,23075
Calle C 80 × 15,384615 =	1.230,76920
Calle D 50 × 15,384615 =	769,23075
TOTAL	3.999,99990

c) Valor de la superficie correspondiente a cada calle y del total del terreno:

	Ptas.
Calle A ... 1.230,76920 × 20.000 =	24.615.384,00
Calle B ... 769,23075 × 15.000 =	11.538.461,25
Calle C ... 1.230,76920 × 18.000 =	22.153.845,60
Calle D ... 769,23075 × 14.000 =	10.769.230,50
TOTAL	69.076.921,35

d) Valor proporcional del metro cuadrado:

$$\frac{\text{Valor total del terreno}}{\text{Superficie del terreno}} = \frac{69.076.921,35}{4.000} = 17.269 \text{ ptas.}$$

El valor proporcional podemos también obtenerlo mediante el siguiente procedimiento simplificado:

Calles	Valor m ²	×	Metros	Resultado
A	20.000	×	80	1.600.000
B	15.000	×	50	750.000
C	18.000	×	80	1.440.000
D	14.000	×	50	700.000
SUMAS			260	4.490.000

$$\frac{4.490.000}{260} = 17.269 \text{ ptas.}$$

3. ¿HAY QUE APLICAR EN TODO CASO EL CRITERIO DE LA PROPORCIONALIDAD?

La respuesta es negativa. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 510 de la Ley de Régimen local, para valorar un terreno con fachada a varias calles de distinta estimación hay que aceptar el sistema que haga coincidir, lo más aproximadamente posible, el valor resultante de su aplicación con el que corresponda en el mercado de los terrenos.

En las sentencias citadas del Tribunal Supremo se analiza un supuesto concreto (valoración de terrenos que ocupan una manzana completa y que, por tanto, dan línea de fachada a cuatro calles) y se rechaza el criterio de valorar todo el terreno por la fachada de mayor estimación, porque *ello implicaría atribuir al terreno un valor superior al normal del mercado*, lo que supone infringir el párrafo 3.º del artículo 510 de la Ley de Régimen local.

Por tanto, para no obrar en contra del contenido del citado artículo 510, párrafo 3.º, *habrá que analizar en cada caso concreto si es más conforme con la realidad del mercado aplicar el criterio de la fachada de mayor valor o el de la proporcionalidad.*

Partiendo de lo indicado anteriormente, creemos que conviene tener presente:

1.º Que en la mayor parte de las valoraciones de terrenos con fachada a varias vías públicas los terrenos no ocupan una manzana completa (caso de las sentencias), sino simplemente una esquina de una manzana. El supuesto analizado en las sentencias debe ser considerado como excepcional.

2.º Que cuando valoramos la esquina de una manzana por el

valor asignado en el índice a la calle de mayor estimación, no atribuimos al terreno un valor superior al normal del mercado.

En la sentencia de la Sala 1.^a de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Madrid, de 15 de julio de 1971, que fue confirmada por la del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1973, textualmente se dice: «De dos fincas de análoga extensión y características que tengan frente a la misma calle, siempre será de mayor valor la que, además de esa fachada, tenga otra a otras calles, aunque sean de inferior categoría». Ello se comprende fácilmente, ya que el aprovechamiento técnico de un solar con varias fachadas a vías públicas es evidentemente superior cualitativa y cuantitativamente al de otro de características similares en su forma y dimensiones con una sola fachada a la vía pública, no sólo por el aumento del número de habitaciones exteriores, diversidad de orientación y soleamiento mayor, ventilación directa, visibilidad sobre diferentes ambientes urbanos, mejora importante de las posibilidades de distribución interior, etc., sino también porque permite generalmente una reducción en la superficie de patios de luces y, por tanto, mayor aprovechamiento de la superficie edificada por plantas.

4. CONCLUSIÓN

La Sala 1.^a de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Madrid, en su sentencia de 17 de enero de 1974, mantiene el siguiente criterio:

Analizando los artículos 510 y 511 de la Ley de Régimen local «parece más oportuno acatar en principio el *criterio general* de aplicar a una finca de dos o más fachadas *el precio que corresponde a la de mayor valor*, incrementado en un prudente porcentaje que sea expresivo del de las demás fachadas, que el de aplicar a dicha finca un precio proporcional obtenido mediante el promedio de los distintos valores, correspondientes a sus diversas fachadas. Aceptar este último criterio conduciría en la mayor parte de los casos, en contra de la realidad económica, a atribuir un mayor valor a la finca de una sola fachada que a la de dos o más».

Sólo cabe admitir el criterio de la proporcionalidad «en aquellos excepcionales casos en que por particulares circunstancias la trascendencia económica de la fachada de más valor pierda gran parte de su eficiencia (gran superficie de terreno, manzana com-

pleta, terreno con más de 30 metros de fondo, con línea de fachada a las calles anterior y posterior de una manzana, etc.), ya que en estos supuestos la aplicación del primer criterio (fachada de mayor valor) determinaría un valor excesivo al corriente en venta».

III. EXISTENCIA DE REGLAS EN EL ÍNDICE DE VALORES QUE DETERMINEN EL CRITERIO DE VALORACION APLICABLE

1. LAS REGLAS DEL ÍNDICE Y LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL

Al recoger los Ayuntamientos en las reglas del índice la forma de valorar un terreno que dé línea de fachada a varias vías públicas de distinta estimación, no pueden olvidar que el principio de jerarquía de las normas exige que las de rango inferior se acomoden o no contradigan a las que ostentan una superior fuerza normativa, y que, por tanto, el concepto de valor corriente en venta, al que se hace referencia en el artículo 511 de la Ley de Régimen local, se antepone siempre a las normas del índice de valores.

Por ello conviene tener presente que el valorar un terreno por la calle de mayor valor, aunque el índice lo autorice en sus reglas de aplicación, si ello supone menoscabo del concepto del valor corriente en venta (casos excepcionales a los que antes nos hemos referido: manzana completa, etc.), no puede calificarse de proceder jurídicamente correcto.

2. CONVENIENCIA DE RECOGER EN LAS REGLAS DEL ÍNDICE SISTEMAS DE VALORACIÓN INTERMEDIOS

El hecho de que hasta ahora hayamos hablado únicamente de dos sistemas de valoración: el de la fachada de mayor valor y el proporcional, no supone la imposibilidad de obtener en numerosos supuestos un valor más próximo al vigente en la realidad del tráfico jurídico inmobiliario, acudiendo a otros sistemas de valoración.

Hemos indicado que nos acercaremos más al valor del mercado si valoramos por la calle de mayor estimación un terreno que dé línea de fachada a dos vías públicas y que no tenga un fondo

superior al normal, y que será más equitativo el valorar por el sistema proporcional el terreno que ocupe una manzana completa, de tal suerte que, después de constituida una parcela con fondo normal sobre la calle de mayor valor, sea posible formar otras sobre las restantes calles o linderos. Ahora bien, al valorar una manzana completa nos acercáramos más al valor corriente en venta—exigencia del artículo 511 de la Ley de Régimen local— si en lugar de aplicar el sistema proporcional, utilizáramos un criterio intermedio entre el mismo y el de la fachada de mayor valor.

Por dicha razón, y por lo difícil que resulta en algunos casos el determinar si es más conforme a la realidad del mercado el valorar un terreno por el sistema de la fachada de mayor valor o por el proporcional, es conveniente que los Ayuntamientos, al elaborar sus índices, recojan en los mismos sistemas de valoración intermedios que impliquen una parcelación ideal de los terrenos.

En el índice de valores del Ayuntamiento de Madrid del trienio 1973-75 se recoge el siguiente sistema de valoración, que supone una corrección del llamado sistema proporcional:

«La superficie total del inmueble se distribuirá proporcionalmente a la longitud de cada uno de sus lados que asomen a vía pública o particular, incrementando o disminuyendo, en su caso, dicha longitud del modo que seguidamente se indica.

La longitud del lado del inmueble que asome a una vía con valor de índice superior al que éste fije para la correspondiente a la del lado o lados contiguos, será incrementada con la porción de éstos en que esté permitida la misma edificabilidad que en la de mayor valor.

Cualquier porción computada para el incremento de longitud de un lado contiguo restará en idéntica medida la longitud del lado disminuido.

Cada parte proporcional resultante de la distribución se valorará con arreglo al precio unitario fijado por el índice para la vía a que se asome el respectivo lado».

Aplicando esta regla al ejemplo que hemos puesto para efectuar el estudio, y suponiendo que en las calles de menor valor se permita la misma edificabilidad que en las contiguas de mayor valor, en una longitud de 15 metros contados a partir de la esquina, el valor promedio del metro cuadrado del terreno sería el de 18.308 pesetas.

<i>Calles</i>	<i>Metros reales</i>	<i>Valor m²</i>	<i>×</i>	<i>Metros para liq.</i>	<i>Resultado</i>
A	80	20.000	×	110	2.200.000
B	50	15.000	×	20	300.000
C	80	18.000	×	110	1.980.000
D	50	14.000	×	20	280.000
SUMAS				260	4.760.000

$$\frac{4.760.000}{260} = 18.308 \text{ ptas.}$$

Las valoraciones obtenidas mediante sistemas intermedios, basados en la parcelación ideal del terreno, han sido declaradas por el Tribunal Supremo como las más conformes con lo dispuesto en el artículo 511 de la Ley de Régimen local (sentencias de 18 de octubre de 1974 y 20 de marzo de 1975).

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. BIENES: 1. CAMINOS: PÚBLICOS Y PRIVADOS. 2. COMUNALES. 3. COMUNALES: EXENCIÓN DE OFICIO. 4. PARCELAS NO UTILIZABLES. 5. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA.—II. FUNCIONARIOS: 1. PENSIÓN DE JUBILACIÓN: QUINQUENIO QUE SE CUMPLE EL MISMO DÍA DE JUBILACIÓN FORZOSA. 2. PENSIÓN EXTRAORDINARIA DE VIUEDAD. 3. SECRETARIO: NOMBRAMIENTO DISCRECIONAL ENTRE LOS QUE INTEGRAN LA TERNA. 4. SERVICIO MILITAR: CÓMPUTO.—III. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: CONGREGACIÓN RELIGIOSA: VENTA DE TERRENOS. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIÓN. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIONES. 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FINCA RÚSTICA. 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALOR INICIAL. 6. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR. 7. CONTRIBUCIONES ESPECIALES.—IV. POLICIA MUNICIPAL: RUINA: EDIFICIOS FUERA DE ALINEACIÓN.—V. PROPIEDAD INMOBILIARIA: DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN.—VI. SANCIONES ADMINISTRATIVAS: FALTAS A LA MORAL.—VII. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA: INCOMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS.—VIII. SERVICIOS: 1. ABASTECIMIENTO DE CARNES FORÁNEAS PROCEDENTES DE MATADEROS FRIGORÍFICOS. 2. TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS: ALTERACIÓN EN SU CUMPLIMIENTO.—IX. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACION FORZOSA: COMPETENCIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE.—X. URBANISMO: 1. CESIÓN GRATUITA DE VIALES. 2. EJECUCIÓN DE UN PLAN MEDIANTE CESIÓN DE VIALES. 3. COMISIÓN PROVINCIAL: COMPETENCIA. 4. CONSTRUCCIONES SIN HABERSE OBTENIDO LICENCIA PARA PARCELAR. 5. PLAN PARCIAL SIN PLAN GENERAL.—XI. VIVIENDAS: 1. FACULTADES DE LAS ANTIGUAS FISCALÍAS, HOY DELEGACIONES. 2. PROHIBICIÓN DE TRANSFORMAR UN VIVIENDA EN LOCAL DE NEGOCIO.

I. BIENES

1. CAMINOS: PÚBLICOS Y PRIVADOS

CONSIDERANDO: Que respecto de los llamados «caminos rurales», a los que se refieren los artículos 107 b) y 124 d) de la Ley de Régimen local, para insertarlos, como dice la sentencia del Tribunal Supremo del 28 de abril de 1960, en el marco de la específica competencia municipal, es reiterada la doctrina jurisprudencial (según muestran, entre

otras, las sentencias, junto a la citada, del 5 de julio de 1961, 10 de diciembre de 1963, 30 de octubre de 1965, 25 de mayo de 1966 y 29 de marzo de 1969), que reconoce a la Administración municipal la potestad de autorrecuperación de la posesión pública en los términos que definen los artículos 404 de la Ley de Régimen local y 55 del Reglamento de Bienes, mas es equivocado colegir que este régimen se refiere a todos los «caminos», y de aquí, en un razonar indiferenciado, atraer al campo de lo administrativo la defensa del uso que se realice por los particulares para llegar, a través de caminos, a sus predios, impidiendo perturbaciones de aquel uso; y es que distintos de los «caminos rurales», sometidos al régimen público, existen los caminos privados, como expresión de una servidumbre en suelo ajeno o como tolerancia del dueño por el que aquél discurre, o como situación fáctica ajena a la idea de lo público, supuestos todos que caen fuera del ámbito de la potestad que dicen los artículos 404 de la Ley de Régimen local y 55 del Reglamento de Bienes, pues, como bien se comprende, sólo sobre el dominio público podrá ejercerse aquella potestad al modo de una autoprotección interdictal o de una autorreivindicación demanial.

CONSIDERANDO: Que cuando se trata de caminos que unen núcleos urbanos o vías de circulación, insertándose en la red viaria local, podrá decirse, en tanto no se declare lo contrario jurisdiccionalmente, que aquéllos caen bajo la protección que acabamos de decir; pero tratándose de caminos para comunicarse con unas parcelas de cultivo, aunque es cierto que es admisible que existan «caminos rurales» (esto es, públicos) con esta finalidad, según se recoge en la sentencia del 28 de abril de 1960, aquella conclusión puede quebrar, pues pueden tener la naturaleza de caminos privados (y aun constituir una servidumbre de paso), protegibles ante la jurisdicción civil si es que indebidamente se perturba el uso privado; y no bastará para colegir la naturaleza pública que una reiteración de testimonios acredite que por dicho camino atravesando una finca ajena se pasa frecuentemente o que distintos propietarios o cultivadores le utilizan desde antiguo para llegar a sus heredades, o que el Catastro, con reconocida importancia en lo topográfico, señale que un camino conduce desde una vía pública a una parcela privada, porque el dato que constatan aquellos testimonios o este Servicio es, meramente, de la existencia del «camino», mas en modo alguno de su naturaleza. (Sentencia de 14 de octubre de 1975, Ar. 4.574).

2. COMUNALES

CONSIDERANDO: Que el fundamento del apartado 4.º de la resolución recurrida en cuanto desestima la reclamación presentada por la «Unión Resinera Española», quedando agotada la vía administrativa y expedita la judicial civil, estriba en la declaración de imprescriptibilidad del monte deslindado como bien comunal, resultando de ello que la pri-

mera cuestión jurídica a dilucidar es la de examinar si merece o no tal calificación el pinar «El Cantosal», núm. 104 del Catálogo de los de Utilidad Pública de Segovia, perteneciente a la Comunidad de Villa y Tierra de Coca, y para ello resulta decisivo la valoración jurídica de la certificación fechada el 2 de marzo de 1968 y expedida por la propia Comunidad, obrante en el expediente, y de la que resulta que «los aprovechamientos del monte de autos no se realizan directamente por los vecinos, desde hace muchísimos años, por estar catalogado, no repartiéndose tampoco entre ellos su importe, sino que se entrega a los Ayuntamientos comuneros su cuota en la cuantía que corresponda», y ello al parecer desde la fecha del primer deslinde, 1895, con lo que resulta difícil encuadrar al monte en alguno de los supuestos de bienes comunales que la jurisprudencia ha señalado, a saber: 1) aquellos sobre los que tiene lugar un aprovechamiento común o vecinal oportuno y que pertenecen a las Entidades locales, a que se refiere el artículo 5.º, número 2, párrafo b), del Reglamento de Bienes —tal como son definidos por el artículo 187 de la Ley de Régimen local y regidos por las leyes administrativas—; 2) los que se rigen por los preceptos del Código Civil, y 3) los pertenecientes en mano común a los vecinos de una parroquia, pueblo o núcleo de población que tradicionalmente los vino disfrutando y estarán vinculados al Ayuntamiento respectivo, que regula su disfrute y aprovechamiento, a que se refieren los artículos 88 y 89 de la Compilación de Derecho Especial de Galicia y Ley de 27 de julio de 1968 y Reglamento de 26 de febrero de 1970 —sentencia de la Sala de 14 de junio de 1968—, pues aunque en puridad no pueda pretenderse identificar la cuestión relativa a los beneficios con el referente a la titularidad del monte, no deja de existir interconexión esencial, al ser la forma de aprovechamiento una nota o carácter externo de indudable relevancia a los efectos pretendidos, dado que en el estudio actual de la evolución, ni la institución ni los Municipios ni los vecinos deben ser considerados como titulares exclusivos de las relaciones jurídicas que hacen referencia a estos tipos de bienes, sino como titulares concurrentes, en una titularidad simultánea, según la doctrina de la resolución de la Dirección General de los Registros de 3 de junio de 1927, que los define como tipos de propiedad corporativa, en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes limitan y complementan los derechos dominicales del Municipio, encontrándonos, pues, ante una titularidad compartida que viene atribuida de modo diverso entre partícipes cualitativamente diferentes y ante una propiedad cuyo contenido es el aprovechamiento o disfrute, quedando disminuida la vertiente dominical del *ius disponendi*, ya que su esencia no es la disposición de los bienes, sino solamente su aprovechamiento o disfrute por los miembros de la comunidad e independientemente de sus analogías con las categorías civiles de propiedad especial, puede configurarse de un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al Municipio o entidad los bienes sobre que recae, como una variedad de los patrimoniales a tenor de lo preceptuado en los artículos 182, 183 y 187 de la Ley de Régimen local, debiendo incluirse

en el Catálogo de Montes a favor de la Entidad local, cuyo núcleo de población venga realizando los aprovechamientos según determinan los artículos 4.º de la Ley y 21 y 22 del Reglamento de Montes. (Sentencia de 28 de octubre de 1975, Ar. 4.186).

3. COMUNALES: EXENCIÓN DE OFICIO

CONSIDERANDO: Que como han declarado las recientes sentencias de esta Sala, de 30 de abril y 5 de julio de 1975, la exención impositiva reconocida en favor de los bienes comunales no queda supeditada a la tramitación previa de expediente alguno, por cuanto que, según el artículo 674 de la Ley de Régimen local, aquélla debe entenderse concedida de oficio, sin perjuicio de la ulterior acción inspectora, que es justamente lo contrario de lo que pretende la Administración, al no conceder la exención, por no haberse tramitado el expediente a que se refiere la Orden de 31 de mayo de 1965, cuando la expresada Orden a lo que atiende principalmente es a distribuir la competencia resolutoria entre los órganos periféricos y el correspondiente órgano central del Ministerio de Hacienda, pero sin limitar un derecho reconocido en disposiciones con categoría de ley, por lo que, por lo propios razonamientos de la sentencia apelada, que se aceptan, es procedente su total confirmación, aunque sin declaración especial sobre el pago de las costas, de conformidad con el artículo 131 de la Ley jurisdiccional. (Sentencia de 6 de noviembre de 1975, Ar. 4.223).

4. PARCELAS NO UTILIZABLES

CONSIDERANDO: Que rechazadas las causas de inadmisibilidad que se alegan por el Ayuntamiento demandado, por las razones recogidas en el anterior considerando, ha de significarse, en lo que toca al fondo del asunto, que la cuestión debatida se centra en precisar si el terreno enajenado por el Ayuntamiento de La Coruña a la «Inmobiliaria Los C., S. A.», merece o no la conceptualización de «parcela no utilizable», que como tal pueda ser incluida en el artículo 7.º, núm. 2, del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, de 27 de mayo de 1955, ya que la conclusión que respecto a ella se adopte determinará lo pertinente en cuanto a las disposiciones aplicables; cuestión que ha de ser resuelta en sentido afirmativo, atendidos los informes técnicos y los planos unidos al expediente, en los que consta que el terreno vendido por el Ayuntamiento proviene de un camino público cuya existencia no se mantiene en el Plan General de Urbanización de La Coruña aprobado en el año 1948, con arreglo al cual la superficie de 51,50 metros cuadrados anajenados debe conceptuarse como «parcela no utilizable», al no ser susceptible de otro uso adecuado que aquel a que se destina en virtud de la venta, sin que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7-3 y 8-3 del aludido Reglamento, sea

necesaria la instrucción de expediente para alterar la calificación jurídica del terreno, al derivar el cambio del Plan de Ordenación Urbana aprobado en el año 1948; preceptuándose en el artículo 100-1 del repetido Reglamento, con la evidente finalidad de lograr su mejor utilización, que tales parcelas serán enajenadas por venta directa al propietario o propietarios colindantes, cuya circunstancia concurre en la inmobiliaria adquirente; estando, por último, atribuidas a la Comisión Municipal Permanente, en el apartado h) del artículo 122 del texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, la competencia para la enajenación de parcelas sobrantes de la vía pública; proporcionándose, en definitiva, con la enajenación efectuada por el Ayuntamiento, un uso adecuado y conveniente a la parcela no utilizable vendida a la entidad colindante «Inmobiliaria Los C., S. A.», con el fin de destinarla a la edificación de las viviendas construidas por la misma, sin que ello implique perjuicio para el recurrente al tener éste acceso a su finca por la denominada Avda. de los Caídos, ya abierta y pavimentada.

5. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA

CONSIDERANDO: Que para la adecuada resolución de la cuestión planteada en este recurso ha de partirse de la doctrina establecida reiteradamente por el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de su Sala 4.^a de 3 de junio y 5 de octubre de 1965, recogida en anteriores sentencias de la Sala que dicta esta sentencia, y citada en la demanda, según la cual «dada la naturaleza privilegiada y el carácter estrictamente posesorio de la facultad de recuperación administrativa concedida en el artículo 404 de la Ley de Régimen local y 55 de su Reglamento de Bienes a las Corporaciones que regulan y que en esencia equivalen a una acción interdictal emanada de propia autoridad, su ejercicio se subordina a la existencia de una prueba plena y acabada de que el bien (aquí camino rural) sobre cuya posesión se esgrime, venía sometido como de dominio público a la administrativa del Ente y al uso común del vecindario y que este uso se ha menoscabado o usurpado por el particular contra quien se dirige la acción municipal», debiéndose igualmente tener en cuenta que los bienes sobre los que las Entidades locales ejerzan su facultad de recuperación posesoria, han de estar perfectamente delimitadas, ya que, como declara la sentencia de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1967, también citada en la demanda, «es preciso que en el expediente incoado se evidencie de manera incontrastable la realidad de la invasión posesoria que se trata de combatir, acreditándose que con la conducta u obra del particular se invade o perjudica un uso público de límites objetivos perfectamente concretados, pues si existe alguna duda sobre tal hecho, y por ello imprecisión y vaguedad de cuál es el ámbito territorial de la posesión pública y de los límites hasta dónde alcanza ésta y dónde comienza la propiedad privada, la acción recuperatoria muni-

cial excede de su naturaleza estrictamente posesoria para convertirse en un acto de definición de propiedad para el cual carece de competencia la Administración municipal». (Sentencia de 28 de noviembre de 1975, Aranzadi 4.974).

II. FUNCIONARIOS

1. PENSIÓN DE JUBILACIÓN: QUINQUENIO QUE SE CUMPLE EL MISMO DÍA DE JUBILACIÓN FORZOSA

CONSIDERANDO: Que la única cuestión debatida en el presente proceso se reduce a determinar si para el señalamiento de la pensión de jubilación de don Andrés T. y T., Secretario de la Diputación Provincial de Palma de Mallorca, ha de ser computado, como resolvió el Ministerio de la Gobernación en el acuerdo que se impugna, el noveno quinquenio perfeccionado en activo pero por el que no pudo cotizar a la Mutualidad por producirse en la misma fecha su jubilación forzosa por edad, aduciéndose por ésta que sólo pueden computarse ocho quinquenios, por disponerlo así de forma expresa el artículo 31, núm. 3, de los Estatutos aprobados por Orden de 12 de agosto de 1960, que dispone que «en cualquier caso el haber regulador deberá haber servido de base para el pago de las cuotas correspondientes» y que imponer el pago a la Mutualidad de un quinquenio por el que no se cotizó supondría un enriquecimiento injustificado del jubilado en perjuicio de los legítimos intereses de dicha entidad, por lo que estima que de no revocarse la resolución ministerial, el exceso de pensión que por tal motivo se produzca debe declararse correrá a cargo de la Diputación Provincial de Palma de Mallorca por aplicación de disposición adicional 4.ª de la Ley 11/1960 de 12 de mayo, creadora de la referida Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

CONSIDERANDO: Que la interpretación literal y aislada del precepto que por la parte recurrente se invoca, no puede prevalecer sobre la que teniendo en cuenta el Ordenamiento legal en que se inserta se efectúa por el Ministerio de la Gobernación en la resolución impugnada, pues es claro que constituyendo los aumentos graduales o quinquenios otorgados a los funcionarios de la Administración local una compensación o retribución por servicios efectivamente prestados; según se configuran tales aumentos tanto en la Ley de Régimen local como en la Ley 108/1963 de 20 de julio; el hecho de que por coincidir la fecha de perfeccionamiento del último quinquenio con la de jubilación haya impedido la cotización a la Mutualidad por el mismo, cuando hasta dicha fecha se venía cotizando puntualmente, no puede tener como consecuencia la privación del derecho a percibir en su jubilación la parte correspondiente al quinquenio perfeccionado por un tiempo de servicios efectivamente prestados, que quedarían sin la compensación legalmente establecida, desconociendo el espíritu y aun la letra de la Ley,

superior en rango a la Orden ministerial que se invoca y aun la propia finalidad del precepto que se aduce, que claramente se desprende que no es, ni puede ser otra, que la de impedir obtener un beneficio a costa de la Mutualidad al no haber cotizado por la integridad de los haberes percibidos, lo que no es el caso presente, en el que hay que descartar toda idea de supuesto enriquecimiento injustificado del interesado a que se refiere la parte recurrente. (Sentencia de 22 de diciembre de 1975, Ar. 4.741).

2. PENSIÓN EXTRAORDINARIA DE VIUDEDAD

En el apartado b) del artículo 46, referido a la pensión de viudedad, la extraordinaria se concede «por fallecimiento del causante en acto de servicio», sin necesidad de la concurrencia de más requisitos, y como el causante falleció mientras prestaba el servicio sin que se acredite que concurrieran factores ajenos, dado además que la circunstancia de soledad, durante la noche, en que se encontraba, indudablemente impidió que se le prestase asistencia facultativa, hay que concluir que fue ajustada a derecho, es decir, a las normas del citado artículo 46, el acuerdo del Ministerio concediendo a su viuda la pensión extraordinaria. (Sentencia de 19 de noviembre de 1975, Ar. 4.004).

3. SECRETARIO: NOMBRAMIENTO DISCRECIONAL ENTRE LOS QUE INTEGRAN LA TERNA

CONSIDERANDO: Que el recurrente señor S. M. impugnó el nombramiento del señor G. y G. por entender aquél que ostentaba mejor derecho, por cuanto el Tribunal calificador le asignó una puntuación superior a la que le correspondió a su coaspirante citado; mas debe tenerse en cuenta que si bien el artículo 197 del mentado Reglamento preceptúa que se atenderá a la puntuación para incluir a los aspirantes en la terna, el Centro directivo a quien incumbe el nombramiento dispone con arreglo a la normativa vigente, de una facultad discrecional a este respecto; pues no otra interpretación cabe dar al artículo 198 del susodicho Reglamento en cuanto preceptúa que tal órgano «designará (para la plaza vacante) a uno de los concursantes que figuren en la terna». Que, además, en la praxis administrativa la terna, a diferencia de las propuestas ordinarias de los Tribunales de oposiciones y concursos, presuponen tal facultad discrecional, teniendo amplio poder de elección el órgano que debe proveer la vacante. Que este criterio ya lo ha mantenido en un caso idéntico al presente la sentencia de esta Sala de 19 de abril de 1972.

CONSIDERANDO: Que no puede apreciarse en el nombramiento impugnado una desviación de poder, pues la parva ventaja del accionante frente al señor G. y G. en la puntuación (cuarenta y cinco centésimas

de punto) y en el tiempo de servicios (tres días), está de sobra compensada con la circunstancia de haber desempeñado el último ya el cargo de Secretario de Diputación en la Provincia de Logroño, con lo que tiene en su haber el nombrado una especialidad siquiera *de facto*, sin que desvirtúe esta presunción de especial aptitud la invocada diferencia entre la cuantía del presupuesto de dicha Diputación de Logroño y la del Ayuntamiento de Vigo, cuya Secretaría a la sazón desempeñaba el recurrente; pues esta diferencia cuantitativa no puede prevalecer sobre la cualitativa que corresponde a un órgano provincial en que, por razón de su sede, la peculiaridad de las funciones asignadas y la relación directa con autoridades de rango superior, confiere una categoría más elevada que la de un Ayuntamiento que, aun siendo de la importancia del de Vigo, no es capital de Provincia. (Sentencia de 12 de diciembre de 1975, Ar. 4.519).

4. SERVICIO MILITAR: CÓMPUTO

CONSIDERANDO: Que el verdadero problema suscitado es, por el contrario, la posibilidad de alterar el cómputo de servicios afectuado al señalársele la primitiva pensión por haberse aceptado en ella como tiempo de servicio, abonable por servicio militar, siete años, once meses y veintidós días, que le tenía reconocidos el Ayuntamiento de Madrid, y que ahora se pretende reducir a tres años, que es el máximo que permiten los Estatutos de la Mutualidad, mas es claro que tal reducción no aparece ajustada a Derecho, no sólo porque al aceptarse para la primitiva pensión no resultan deducibles al no haberse alterado en este aspecto las circunstancias concurrentes, sino porque los efectos de estos reconocimientos anteriores en lo que exceden de lo permitido por los Estatutos de la Mutualidad, produciendo un aumento de pensión de jubilación que no debe correr a cargo de ésta, ya fueron contemplados en la disposición adicional 4.ª, 1, de la Ley de 12 de mayo de 1960, al preceptuar que en tal supuesto serían reconocidos y garantizados por la Mutualidad con cargo a la Entidad local respectiva, lo que sitúa la cuestión únicamente en el plano de quién debe abonar dicho incremento, pero no autoriza, sino por el contrario obliga a reconocerlos. (Sentencia de 9 de diciembre de 1975, Ar. 4.422).

III. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: CONGREGACIÓN RELIGIOSA: VENTA DE TERRENOS

CONSIDERANDO: Que la pretendida exención se apoya en lo dispuesto en el apartado i) del núm. 1.º del artículo 520 de la Ley de Régimen local, que considera exentos de este arbitrio a las Casas de la Ordenes,

Congregaciones o Institutos religiosos y seculares, canónicamente establecidos en España; exención que está condicionada a lo dispuesto en el núm. 2.º del artículo 520 de la propia Ley, al establecer que los terrenos comprendidos, entre otros, en el apartado i) que dejaran de estar afectos al uso o destino que motiva esa exención y que fueran enajenados, serán sometidos a gravamen, como si aquella exención no hubiera existido, exceptuando los casos en los que la transmisión se realice a título gratuito o implique la afección de los bienes a un destino que, con arreglo a los mismos apartados, lleve aparejado el otorgamiento de igual beneficio.

CONSIDERANDO: Que en el caso presente es indudable que el inmueble objeto de la compra-venta otorgada por la Comunidad de Carmelitas Descalzas del Monasterio de San José de Salamanca a favor de don Miguel A. M. y «Banco C., S. A.», dejó de estar afecto al uso o destino que era la finalidad y razón de ser de la Orden religiosa, pudiendo las personas adquirentes destinar esos terrenos a los fines que más les convengan económicamente, y como esa venta se realizó a título oneroso, aunque parte del importe de ella se haya invertido en la adquisición de los terrenos del nuevo convento y en la construcción de este último, radicante en término de Cabrerizos, queda fuera de toda duda que los terrenos vendidos del antiguo Monasterio —números 46 de la Avenida de Salamanca y 3 de la de Fray Luis de Granada—, lo fueron a título lucrativo y quedaron desafectados, faltando por tanto los dos supuestos legales del núm. 2.º del referido artículo 520, determinantes de la exención.

CONSIDERANDO: Que esta conclusión no se neutraliza sobre el soporte de la doctrina de la «subrogación real», que la Comunidad recurrente invoca —con cita de las sentencias de esta Sala de 15 de marzo de 1969 y 30 de abril y 15 de junio de 1971—, entre otras razones, porque la referida doctrina, excepcionalmente aplicada, para salvar el fin a que corresponde el reemplazo de los bienes que se enajenan, necesariamente comporta la exigencia de una total reiversión del importe de los mismos en los nuevos que han de sustituirlos en la adscripción al fin justificador de la excepción. (Sentencia de 16 de diciembre de 1975, Aranzadi 4.991).

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIÓN

CONSIDERANDO: Que como en el expediente está cumplidamente acreditado que la finca entregada por la Diputación de Santander se hallaba destinada a un servicio público de beneficencia, cual es el Jardín de la Infancia y Casa de Maternidad, y que la adquirida lo fue para ser destinada a las instalaciones psiquiátricas y de recuperación de subnormales de Parayas, es indudable que el supuesto de autos ha de entenderse enmarcado dentro del espíritu que informa el precepto le-

gal, contradictoriamente interpretado por las partes; pero es que, además, ha de entenderse comprendido en el supuesto previsto aún mediante el empleo de la simple interpretación literal, ya que como ha declarado esta Sala en casos análogos al presente, entre otras, en sentencias de 15 de octubre de 1952, 24 de diciembre de 1958, 15 de marzo de 1969, 30 de abril y 15 de junio de 1971 —así como en la de 12 de junio de 1975, idéntica a la actual, en cuanto que las partes que litigan el pleito que hubo de motivarla son las mismas que intervienen en ésta—, se trata en realidad de un supuesto de subrogación real, de modo que desde el punto de vista de la realidad de hecho, de tan especial relevancia en el orden fiscal, nunca se interrumpió la adscripción al servicio público de la finca transmitida y de aquélla que vino a reemplazarla, por lo que no puede estimarse haya desaparecido la *ratio legis* de la exención, por el hecho de la desafección producida en el orden formal como mecanismo jurídico de obligado cumplimiento para posibilitar la operación en realidad deseada. (Sentencia de 5 de diciembre de 1975, Ar. 4.749).

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIONES

CONSIDERANDO: Que la conclusión a que se llega precedentemente viene avalada por una reciente jurisprudencia de esta Sala, interpretativa de los diversos particulares que aquí interesan del artículo 520 de la Ley de Régimen local y cuyas líneas maestras pueden concretarse así: 1) en cuanto al apartado d) del núm. 1 de dicho artículo, que es necesario el acuerdo, previo o posterior, del Ayuntamiento para conceder la exención en el caso concreto —sentencias de 7 de julio de 1969 y 5 de julio de 1972—; 2) con relación al apartado i) del propio número 1, que no procede la exención cuando se trata de locales o dependencias de casas de órdenes o institutos religiosos destinados a usos de carácter lucrativo —sentencias de 18 de enero de 1971, 15 de mayo de 1972, 8 de octubre de 1973, 28 de febrero y 12 de junio de 1974—; 3) en orden al núm. 2 del citado artículo 520, que tampoco procede la exención cuando se venden por la persona o entidad interesada terrenos afectos a una finalidad social, pública o religiosa, si se trata de transmisiones onerosas o se produce la desafección de los bienes al destino que lleva aparejado el otorgamiento de igual beneficio —sentencias de 7 de julio de 1969, 13 de marzo y 8 de junio de 1970 y 2 de marzo de 1973—, lo cual no es óbice para que la misma jurisprudencia, en las sentencias de 15 de marzo de 1969, 15 de junio de 1971 y 12 de junio de 1975, haya declarado la exención del arbitrio en cuestión en los supuestos de subrogación real, es decir, en los casos en que desde el punto de vista de la realidad fáctica, de tan especial relevancia en el orden fiscal, no se produce interrupción alguna de la adscripción al servicio público o al destino que motiva la exención de la finca transmitida con la de la otra que viene a reemplazarla, incluso aunque la desafección se haya de ocasionar temporalmente en el orden formal

como mecanismo jurídico de obligado cumplimiento para posibilitar la operación deseada. (Sentencia de 22 de noviembre de 1975, Ar. 4.061).

4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FINCA RÚSTICA

Se declara sujeto a tributar el terreno, pues se está en este caso bien lejos de haberse acreditado la existencia de la pretendida explotación agrícola que permita atribuir a poco más de una hectárea de terreno un precio declarado por los interesados en la escritura de 2.500.000 pesetas, precio que revela un montante muy superior al que debía corresponder a la naturaleza de la tierra, que sin embargo no cabe atribuir a la existencia de una empresa agraria y que cae dentro de la finalidad del arbitrio para hacer revertir a la comunidad el incremento de valor a ella imputable. (Sentencia de 16 de diciembre de 1975, Aranzadi 4.993).

5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALOR INICIAL

CONSIDERANDO: Que la referida cuestión ha de ser resuelta en el sentido primeramente apuntado, no pudiendo ser compartido al respecto el criterio del Tribunal *a quo* si algún sentido ha de darse a la expresión «Para fijar el valor en venta del terreno en la fecha en que se verificó su última transmisión y comenzó el período de la imposición, los Ayuntamientos podrán tomar en cuenta los valores consignados en las escrituras o títulos correspondientes...», que se encuentra en el artículo 511-3 de la Ley de Régimen local, en relación con el artículo 107-2 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952; y así, la jurisprudencia de esta Sala ha venido interpretando en sus justos términos dichos artículos, al establecer en sus sentencias de 3 de febrero, 23 y 25 de marzo y 31 de mayo de 1972, 31 de octubre de 1973 y 25 de noviembre de 1974, entre otras, que para la valoración originaria del período puede el Ayuntamiento, desde luego, tomar como válido el precio de la transmisión, no así para la valoración final, para la que hay que estimar como precio corriente en venta el que se obtiene de la aplicación de los índices unitarios; todo lo cual lleva, refiriendo al caso presente la anterior doctrina jurisprudencial y con la estimación del recurso de apelación promovido, a la revocación en este extremo de la sentencia recurrida, que en todos los demás pronunciamientos ha de mantenerse. Ni tampoco debe impedir la misma conclusión la doctrina emanada de las sentencias también de esta Sala y como más recientes de 25 de noviembre de 1974 y 26 de junio de 1975, a cuyo tenor, si ha de mantenerse la esencia misma del arbitrio y evitarse una doble imposición, el Ayuntamiento debe señalar obligatoriamente como valor inicial del terreno al comienzo del período impositivo el mismo valor que, como final, sirvió para la anterior transmisión, y ello

porque en el supuesto presente no consta cuál fuera ese último valor en las actuaciones administrativas ni en las judiciales. (Sentencia de 26 de noviembre de 1975, Ar. 4.609).

6. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR

CONSIDERANDO: Además, que, según tiene establecido la Jurisprudencia —sentencias del Tribunal Supremo de 3 de abril y 8 de octubre de 1970, 27 de junio de 1971, 27 de junio de 1967 y 27 de abril de 1963, entre otras—, no es suficiente la existencia de un solo servicio municipal para generar el hecho imponible del arbitrio, lo que, además, se desprende de la letra del artículo 499-1-1 de la Ley de Régimen local, que debe ser interpretado en la forma y sentido de la máxima exigencia de condiciones previas que permitan la edificación del solar gravado, pues no puede olvidarse que tratándose de un arbitrio con fines no fiscales, la normativa urbanística posterior a la Ley de Régimen local —artículos 61 y siguientes de la Ley del Suelo—, impone unas exigencias a la edificación absolutamente ineludibles, de suerte que será preciso armonizar aquéllas con las prescripciones locales, si es que el arbitrio debe cumplir su función. (Sentencia de 6 de diciembre de 1975, Ar. 4.853).

7. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

CONSIDERANDO: Que sobre el único problema planteado en esta apelación —si en la cifra global del costo de las obras, a cubrir mediante contribuciones especiales, es lícito incluir el importe de las indemnizaciones que el Ayuntamiento debe satisfacer por la expropiación de edificios y otras construcciones— ya se ha pronunciado esta Sala en sus recientes sentencias de 14 de junio y septiembre de 1975, que resuelven afirmativamente la cuestión en concordancia con la de 10 de octubre de 1973 y las demás que en la primera de las referidas sentencias se citan; sentando, entre otros, como puntos de doctrina —que deben reiterarse ahora— en primer lugar: que el artículo 117 de la Ley del Suelo es aplicable en el sistema de «cooperación», ajeno al caso del litigio, en que el seguido por cierto es el de cesión de viales; y en segundo lugar, que al no corresponder las obras municipales a proyecto alguno de «nueva urbanización», sino a nuevas obras de «urbanización parcial», recobran todo su imperio los artículos 131, 144 y 154 de la Ley de Régimen local, que resuelven el problema planteado en los términos en que lo hace la sentencia objeto de esta apelación, sentencia que por todas estas razones y las que asimismo se expresan en ella, debe ser confirmada en todas sus partes, sin que sea de apreciar temeridad ni mala fe al efecto de una especial imposición en las costas procesales de esta segunda instancia. (Sentencia de 5 de diciembre de 1975, Ar. 4.751).

IV. POLICIA MUNICIPAL

RUINA: EDIFICIOS FUERA DE ALINEACIÓN

CONSIDERANDO: Que el estar fuera de ordenación o de alineación respecto a los planes urbanísticos aprobados, ejecutivos o pendientes de ejecución, los inmuebles a que afecten, podrán justificar la declaración de ruina cuando su estado requiera para restablecer su normalidad en orden a la seguridad, salubridad y ornato público, objetivos comprendidos en el deber de conservación, la realización de unas obras que rebasen las autorizables, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley del Suelo, según el que se excluyen las obras de consolidación y también las de reconstrucción y se permiten las de pequeña reparación que exigiere la higiene, ornato y conservación y excepcionalmente las obras parciales y circunstanciales de consolidación, y por tanto se admite la procedencia de la ruina cuando un edificio situado fuera de ordenación o alineación acusa un estado que requiere la realización de unas obras no autorizables; por lo cual la cuestión a dilucidar en el caso del recurso solamente es si las obras a realizar en el edificio son o no de las a tal efecto autorizadas por el anterior precepto legal. (Sentencia de 28 de noviembre de 1975, Ar. 4.406).

V. PROPIEDAD INMOBILIARIA

DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

Hay que partir de la norma general de que los dueños de los edificios, en régimen de propiedad ordinaria o en el de propiedad horizontal, y los que lo habitan tienen derecho al acceso a la «vía pública», hasta el punto de que si el interés público exigiera la supresión de la «vía pública», podrán aquéllos obtener el justo resarcimiento —artículo 28 del Reglamento de Obras Municipales y 53, 4) de la Ley del Suelo—, resarcimiento que también procedería en el caso de que la variación de la nivelación privara al edificio —o una parte del mismo con salida independiente a vía pública— de este acceso, aunque conservara otro, porque reconocido el derecho sobre la vía pública, en el sentido explicado, la indemnización procederá tanto en los casos extremos de privación de todo acceso, como en los de limitación de estos accesos. (Sentencia de 31 de octubre de 1975, Ar. 4.255).

VI. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

FALTAS A LA MORAL

CONSIDERANDO: Que la potestad sancionadora correspondiente a la Administración pública es muy distinta en su fundamento, contenido

y efectos, de la potestad punitiva encomendada a los Jueces y Tribunales, aun cuando ambas ofrezcan una raíz y una contextura comunes, sin que tampoco coincidan los supuestos de hecho cuya comprobación pone en marcha cada una de ellas, si se observa que las acciones u omisiones antijurídicas se encuentran tipificadas, a veces, en el Código Penal como delitos o faltas cuando reflejan el reproche social más profundo, según ha sugerido esta misma Sala en ocasiones anteriores —sentencias de 9 de marzo de 1972, 17 de junio de 1974 y 15 de marzo de 1975—, pero otras muchas constituyen tan sólo infracciones de las normas legales o reglamentarias reguladoras de actividades determinadas, con independencia absoluta de que simultáneamente sean o no delictivas, como advierte de modo explícito el inciso final del artículo 66 de la Ley de Prensa e Imprenta al definir la responsabilidad administrativa en su ámbito, por lo cual el respeto a la moral (límite explícito de la libertad de expresión y del derecho a la difusión de informaciones) no se agota en su aspecto penal, pues contempla manifestaciones de muy diversa trascendencia, y, en consecuencia, las ilustraciones fotográficas de publicaciones periódicas pueden configurar contravenciones administrativas a pesar de que no resulten encuadrables en las modalidades criminales del escándalo público descritas en los artículos 431, 432, 566 o 567 del Código Penal, como hemos tenido oportunidad de explicar, para casos muy semejantes, en las recientes sentencias de 26 de febrero, 17 de abril y 13 de mayo del año actual. (Sentencia de 15 de diciembre de 1975, Ar. 4.942).

VII. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

INCOMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

CONSIDERANDO: Que la Corporación apelante apoya su pretensión en una reiterada jurisprudencia de esta Sala —integrada por las numerosas sentencias que cita y por otras más— que declaró la competencia de los Tribunales Económico-administrativos en esta materia, con base en las razones que la parte consigna y que afectan sustancialmente a la incorporación de la cuota empresarial de la Seguridad Social Agraria a la de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y a la formación por la Delegación de Hacienda del correspondiente padrón para la exacción conjunta de ambas cuotas, por lo que la formación del referido padrón, y con mayor motivo la exacción de las cuotas, fue considerada un acto de gestión tributaria de la Administración y por ello la vía económico-administrativa era la adecuada para el conocimiento de las anomalías, tanto en la fase recaudatoria como en la previa de la determinación de los presupuestos del acto liquidatorio, como acontece cuando se niega la existencia, en el presunto empresario agropecuario, de la concurrencia de los requisitos legales necesarios para que la mencionada cuota pueda serle exigida; pero dicha Corporación municipal no advierte que las aludidas sentencias contemplaban la nor-

mativa vigente para los ejercicios económicos de la cuota empresarial de la Seguridad Social Agraria de los años 1971 y anteriores, debiéndose señalar al respecto que a partir del ejercicio de 1972, inclusive, al que se refiere el caso litigioso, es de aplicar el Texto refundido de las Leyes de 31 de mayo de 1966 y de 22 de diciembre de 1970, aprobado por Decreto de 23 de julio de 1971, y ello porque hasta entonces no se había cumplido el mandato contenido en el inciso final del núm. 3 del artículo 4.º de la Ley de 22 de diciembre de 1970, de regular reglamentariamente las circunstancias y condiciones de la recaudación de las cuotas correspondientes, y no era plenamente aplicable la distribución entre los sujetos pasivos y exentos de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria en función de jornadas teóricas, que disponía el primer número del citado artículo 4.º, por haberse previsto para el año 1971, en la disposición transitoria 1.ª de la misma Ley de 1970 —repetida en la disposición transitoria 3.ª del Texto refundido de 1971—, un régimen de distribución distinto del que habría que aplicar a partir de 1972, con lo que el cambio de naturaleza, con la consiguiente merma de atribuciones de los Tribunales Económico-administrativos en favor de la jurisdicción laboral, no se produce hasta 1972, año éste en el que empieza a prescindirse del criterio de la utilización de mano de obra ajena, como consecuencia de la total aplicación —superado el régimen transitorio— del mentado artículo 4.º de la Ley de 1970 y del artículo 44 del Texto refundido de 1971; argumentos expuestos *in extenso* en las sentencias de 8 de abril de 1974 y 1 de abril de 1975 y aludidos en las de 14 de febrero, 28 de abril, 6, 16 y 21 de mayo, 3 de junio, 27 de octubre y 7 de noviembre del año actual, entre otras, y como más recientes, todas de esta Sala tercera. (Sentencia de 26 de noviembre de 1975, Ar. 4.415).

VIII. SERVICIOS

1. ABASTECIMIENTO DE CARNES FORÁNEAS PROCEDENTES DE MATADEROS FRIGORÍFICOS

Han sido dictadas en los recursos aludidos en su contestación por el Abogado del Estado sendas sentencias, concretamente de fecha, respectivamente, de 11 y 23 de marzo y de 14 de abril de 1974, y en todas y cada una de las tres se ha venido a sentar la doctrina de que, en virtud de lo dispuesto en la Orden de 6 de septiembre de 1965 (y en razón de lo especialmente establecido en sus artículos 1.º y 12), la introducción en Madrid de carnes, ya de reses en canal sin piel y evisceradas o ya cuarteadas o en piezas, procedentes de mataderos frigoríficos legalmente autorizados sitios fuera de Madrid, y cuyas operaciones de despiece hubieren sido practicadas en las salas de despiece de tales mataderos que reúnen las debidas condiciones, y que en tales salas hubieren sido objeto de inspección por el veterinario designado

para dichos mataderos por la Dirección General y vinieren acompañadas de la respectiva guía de sanidad por tal facultativo suscrita, no vienen obligadas a ser presentadas, cual se dispone por los mentados artículos 19 y 21 del Reglamento Municipal de Abastecimiento de Carnes y de Servicio de Matadero Municipal de Madrid, en tal matadero para el correspondiente reconocimiento sanitario de dichas carnes, y que por ello la falta de tal presentación no es constitutiva de las infracciones de dichos expresados artículos del citado Reglamento. (Sentencia de 8 de noviembre de 1975, Ar. 4.881).

2. TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS: ALTERACIÓN EN SU CUMPLIMIENTO

CONSIDERANDO: Que según el artículo 2.º de la Ley de Orden Público, son actos contrarios al orden público, entre otros, el que se subsume en el apartado b) de tal artículo y consistentes en «los que alteren o intenten alterar el normal funcionamiento de los servicios públicos», concepto de servicio público que evidentemente tienen los servicios de transporte público de viajeros propios de la empresa de autos, y que según resulta probado se alteraron en el día de autos, o al menos durante las horas de las seis a las siete de la mañana de tal día, lo que hace que de las dos figuras que en relación con la anormalidad de los servicios públicos recoge el citado apartado b), que son: los de los que alteren o intenten alterar el normal funcionamiento de tales servicios, los hechos de autos están comprendidos en la primera de ella, como claramente pone de manifiesto el hecho de que por esa anormalidad del servicio se produjo una gran aglomeración de público que determinó la alarma y subsiguiente actuación sobre ella del Teniente-Jefe del Puesto de la Guardia Civil y que revela la causa de la misma, que era la expresada anormalidad en el servicio público del transporte de viajeros por la empresa de autos; y llevando todo lo expuesto a la conclusión de que son conformes a derecho los acuerdos en este recurso contencioso recurridos, y por ello, y dado lo dispuesto en el núm. 1.º del artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción, procede la desestimación del presente recurso. (Sentencia de 25 de noviembre de 1975, Ar. 4.968).

IX. SOLARES E INMUEBLES DE EDIFICACION FORZOSA

COMPETENCIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

CONSIDERANDO: Que la Comisión Municipal Permanente es el órgano competente para decretar la inclusión de una finca en el Registro Público de Solares, según se desprende de los artículos 121, c) y e), de la Ley de Régimen local y 122, núm. 2.º, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones locales (sentencias del Tribu-

nal Supremo de 10 de abril de 1962, 24 de junio de 1963, 2 de marzo de 1966 y 10 de febrero de 1967, entre otras). (Sentencia de 27 de septiembre de 1975, Ar. 3.977).

X. URBANISMO

1. CESIÓN GRATUITA DE VIALES

CONSIDERANDO: Que el artículo 67, párrafo 3.º, apartado a), de la calendada Ley de Régimen del Suelo viene ordenando el deber de los propietarios de suelo urbano de ceder los terrenos viales y de parques y jardines y costear la urbanización del modo y en proporción a que se refiere el artículo 114 de igual disposición legal, y hasta el límite allí contenido la cesión será gratuita, pero en cuanto exceda, el propietario en este último supuesto tendrá derecho a ser compensado por los perjuicios sufridos, autorizando el artículo 70, núm. 3.º, de esa norma jurídica la procedencia de la reparcelación de terrenos para distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios de cada polígono y manzana, considerados al efecto en comunidad; en consonancia con las normativas jurídicas de que se hizo exacta mención en razonamientos anteriores de esta decisión judicial, al quedar privado el actor de todo el terreno de su propiedad con obligación, sin excusa ni pretexto de su cesión gratuita para viales, no teniendo compensación de beneficio alguno que la ejecución de la urbanización reporta no obstante a otros propietarios, y que al estar verificada aquélla en todas sus partes, con la sola excepción en lo que afecta con la propiedad de aquél; es obvio que la cesión que se interesa por el Ayuntamiento de Zaragoza no puede hacerse gratuitamente, sino mediante la oportuna y pertinente indemnización económica, la que no es dable y se puede obtener por medio del soporte físico de una posible reparcelación instada por el hoy apelado, fundamento único en que se apoya la Corporación municipal apelante, a los efectos de que al no haber sido utilizada por el interesado, producía como secuela la inviabilidad del recurso contencioso-administrativo impulsado por aquél, y por ende la procedencia de la revocación de la sentencia en todas sus partes; pero este alegato en el caso concreto que se examina carece de toda virtualidad jurídico-procesal con amparo en los textos legales ya analizados relacionados con esta materia. (Sentencia de 17 de noviembre de 1975, Ar. 4.400).

2. EJECUCIÓN DE UN PLAN MEDIANTE CESIÓN DE VIALES

Se pedía por la propietaria la expropiación de la totalidad de su parcela, de 2.121 m², por cuanto ha de ceder la casi totalidad de la misma, quedando sólo a la propietaria 388,35 m². Se desestima tal petición.

CONSIDERANDO: Que la complementaria alegación de que por tratarse de un solar totalmente urbanizado y de máxima edificabilidad, el nuevo proyecto no significaría beneficio alguno, sino simple perjuicio, dada la afección a vial de la mayor parte de su superficie, tampoco merece ser estimada, pues aparte la sustancial falta de prueba sobre esos hechos a que antes se aludió, es evidente que aquellas desproporciones sólo por sí mismas no son susceptibles de determinar la particular expropiación como alternativa del acordado sistema de cesión de viales, sino una reparcelación que, viva o no todavía la posibilidad de pedirla, es el medio general de corrección según el sistema de la Ley del Suelo de aquellas situaciones en que el principio de la justa distribución de los beneficios y cargas de la ordenación (artículos 70, núm. 3, y 77, núm. 2, b) resulte alterado, bien por la desproporción de la superficie afectada a zonas no edificables, bien por la de los volúmenes (artículo 81); y si bien, a tenor del artículo 83, es posible la renuncia de los resultados de la reparcelación para pedir la expropiación por el valor de la primitiva superficie de un propietario, ello no supone una imposición previa de esa expropiación a voluntad del afectado, sino una alternativa particular respecto de los resultados de una reparcelación ya llevada a cabo, puesto que en el caso contrario la tesis del recurrente podría conducir a una inaplicación general de este sistema de redistribución, que es el articulado por la Ley para corrección de las citadas desigualdades. (Sentencia de 16 de octubre de 1975, Ar. 4.578).

3. COMISIÓN PROVINCIAL: COMPETENCIA

CONSIDERANDO: Que la suspensión durante el plazo de dos meses de las obras efectuadas sin la previa licencia de parcelación es una medida que puede y debe ser tomada por la Comisión Provincial de Urbanismo, cuando como en este caso se le solicite directamente por los interesados, puesto que para ello le atribuye competencia expresa el artículo 171 de la Ley del Suelo, por lo que lo procedente es que comprobada la infracción aparente de las sanciones en dicho artículo, se debe tomar tal medida y depurar posteriormente en expediente a efecto, con intervención y audiencia de las personas que hubiesen realizado las obras ilegales, el alcance de aquéllas, para levantar la suspensión o aplicar las medidas señaladas en el núm. 3 del artículo 171, debiendo en este punto estimarse el presente recurso. (Sentencia de 22 de diciembre de 1975, Ar. 5.068).

4. CONSTRUCCIONES SIN HABERSE OBTENIDO LICENCIA PARA PARCELAR

CONSIDERANDO: Que para que un terreno sea edificable, debe ser previamente parcelado en lotes que formen solares, de la forma regulada en el artículo 78 de la Ley del Suelo, con arreglo al procedimiento

del artículo 79 de la misma, que exige para obtener la licencia de parcelación la existencia de un Plan parcial aprobado, o que si no lo hubiera, se forme simultáneamente el Plan parcial y el proyecto de parcelación, preceptos recogidos en las reglas 1 y 2 del Plan General de Vinaroz, que disponen que para conceder licencia de parcelación para apertura de calles y realización de urbanizaciones por los particulares, de no existir Plan parcial en la zona, se debe presentar éste junto con el proyecto de parcelación, para ser aprobados simultáneamente por la Corporación, y como en la población sólo se ha aprobado el Plan general, no suficientemente detallado en alineaciones y viales, y se está edificando con licencia municipal en la zona descrita en el hecho tercero de la demanda, letra a), sin la aprobación previa administrativa de una licencia de parcelación, configurándose solares arbitrariamente, es aplicable sustancialmente el artículo 171 de la Ley del Suelo, debiendo prohibirse la edificación hasta que no se efectúe una parcelación conforme a Derecho, sin que la concesión de licencias municipales de edificación obste a tal medida, pues tal interpretación conduciría al hecho consumado de tener que soportar la actuación de quienes hayan edificado indebidamente, ya que el párrafo 4 del artículo 79 de la Ley de 12 de mayo de 1956 dispone que en ningún caso se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación ilegal, por lo que la licencia de parcelación es requisito indispensable para obtener la de edificación, que no queda desvirtuado por haber conseguido una licencia municipal de edificación, ya que la Ley no distingue al sancionar las consecuencias de la falta de parcelación antecedente. (Sentencia de 22 de diciembre de 1975, Ar. 5.068).

5. PLAN PARCIAL SIN PLAN GENERAL

CONSIDERANDO: Que aun en el caso de que no existiere en el término Plan general, tal ausencia no podía justificar por sí misma la denegación de la aprobación del Plan parcial, tal como sostiene la Administración con olvido de la doctrina jurisprudencial que consagra la autonomía del Plan parcial —sentencias de 15 de octubre de 1961, 11 de marzo de 1968, 19 de enero de 1970, 2 de octubre de 1972, 26 de junio de 1974, 11 de junio de 1975, etc.—, con la consecuencia —en expresión de la sentencia de 8 de noviembre de 1974— de acelerar la acción administrativa teniendo presente la realidad urbanística, a fin de que se inserten y armonicen ambos planes y sin ser válida la distinción de categorías de planes, a estos particulares efectos inexistente en el texto legal de 1963 y porque además la Ley de 12 de mayo de 1956 —aplicable en este supuesto y en su inicial redacción— no prohíbe que los Planes parciales puedan formarse antes de la aprobación del Plan general, tal como la jurisprudencia ha entendido en base de una interpretación razonable de los artículos 2, 3, 6, 8, 10, 44 y concordantes de la Ley, ya que en otro caso la imposibilidad de tramitar y aprobar un Plan parcial mientras no se logre la aprobación definitiva del

general supondría indiscutiblemente la paralización de la acción urbanística si se mantuviere rígidamente la graduación teórica que la Ley, en principio, parece señalar, pero que en puridad, y tal como se sostiene antes, ningún obstáculo legal serio existe para que el Plan general se desarrolle antes de su aprobación definitiva en Planes parciales, si bien, como es lógico, la ejecución podría venir condicionada por la ejecutividad del Plan en el sentido expuesto por las sentencias de 17 de febrero de 1962, 19 de enero de 1970 y 2 de octubre de 1972, etc., aunque no está de más recalcar que en el supuesto enjuiciado resulta muy dudosa la tesis del vacío o falta del Plan general, ya que el parcial aquí estudiado es desarrollo del Plan de tal carácter de Colmenar Viejo de marzo de 1966 en relación con las normas 4,13 y 4,02 del Plan general del Area Metropolitana de Madrid de 26 de diciembre de 1963. (Sentencia de 13 de noviembre de 1975, Ar. 4.356).

XI. VIVIENDAS

1. FACULTADES DE LAS ANTIGUAS FISCALÍAS, HOY DELEGACIONES

Procede recordar una vez más la reiterada doctrina de esta Sala, que partiendo del reconocimiento a las Delegaciones de la Vivienda de la facultad (antes ejercida por las Fiscalías) de ordenar al propietario obras de reparación en las fincas mal conservadas, de acuerdo con el artículo 5.º-2 del Decreto de 23 de noviembre de 1940, como modo de ejercicio de su misión de velar por las condiciones de salubridad e higiene de la morada humana, ha venido señalando reiteradamente como límites de esas atribuciones el que las obras sean de reparación y no de reconstrucción de elementos arquitectónicos sustanciales y costosos como lo es la techumbre —sentencia de 29 de noviembre de 1974—, siendo el motivo la específica función de velar por la salubridad e higiene —sentencia de 31 de diciembre de 1974— y diferenciándose las atribuciones de aquellas autoridades y las de los Ayuntamientos en que aquéllas se limitan a las condiciones de habitabilidad de las viviendas atendidas sus circunstancias higiénico-sanitarias pensando en la salubridad de los moradores en tanto que a los Ayuntamientos les corresponden además otras potestades relacionadas con la seguridad de las viviendas y de los inmuebles a que pertenecen —sentencia de 23 de marzo de 1973—, razones por las cuales, y tal como se ha venido pronunciando, debe reputarse que la orden de ejecución de aquellas obras de reparación de elementos sustanciales del inmueble, y en vista, precisamente, de sus efectos en relación con su posible ruina, desborda las atribuciones del órgano administrativo que la dictó, y en consecuencia debe ser anulada. (Sentencia de 27 de octubre de 1975, Aranzadi 4.185).

2. PROHIBICIÓN DE TRANSFORMAR UNA VIVIENDA EN LOCAL DE NEGOCIO

El Ayuntamiento se limitó a no conceder la licencia solicitada, al amparo del mandato prohibitivo de la norma contenida en la disposición adicional 1.^a de la Ley de Arrendamientos Urbanos, dado que el solicitante de la licencia no ha acreditado en el expediente la no transformación de vivienda en local de negocio u oficinas, como a ello viene obligado legalmente, puesto que tal «acreditamiento» de ausencia de alteración del destino del piso o local es presupuesto objetivo del acto de concesión como consecuencia directa de la declaración general contenida en el propio precepto de que «ningún local destinado anteriormente a hogar familiar podrá ser dedicado en lo sucesivo, de modo principal, a otros fines...», y sin que frente a tal conclusión valga la alegación de la sociedad actora al decirnos que tal local está excluido de la aplicación de la Ley de Arrendamientos, por ser la sociedad ocupante copropietaria del local, cuando aquí la Ley contempla con carácter general y absoluto una prohibición objetiva (con abstracción del titular) de alteración de destino de las fincas o pisos dedicados a hogar familiar, a partir del 1 de enero de 1947, como inicialmente estableció la disposición transitoria 22 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, y al margen, claro es, de la evolución de la institución de «local destinado a escritorio u oficina...» en nuestra legislación especial de arrendamientos urbanos y del carácter de norma imperfecta que cabe atribuir a la norma prohibitiva contenida en la vieja transitoria 22 y reproducida con otras palabras, aunque con el mismo espíritu y alcance, en la adicional 1.^a de la vigente. (Sentencia de 11 de noviembre de 1975, Ar. 4.354).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO

