

V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO

COMENTARIOS MONOGRÁFICOS: I. *Validez de la Ordenanza fiscal anterior a 1 de enero de 1954 para exigir la tasa de equivalencia a las Sociedades civiles y mercantiles.*

II. *Alcance de la declaración de que un acto municipal es nulo, hecha en sentencia firme.*

III. *Competencia municipal y de los organismos dependientes del Ministerio de Agricultura en materia de montes pertenecientes al Ayuntamiento.*

I

Para la exacción del arbitrio de plus valía en su forma especial de tasa de equivalencia a las Sociedades civiles y mercantiles, no es necesaria la aprobación de nueva Ordenanza si en la que viniera rigiendo con anterioridad a 1 de enero de 1954 se comprendían como sujetos pasivos tales Sociedades

Esta es la tesis del Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de abril de 1961, en la que fue ponente el Excmo. Sr. D. Nicolás Nom-bela Gallardo, aceptando la bien trabada argumentación que hizo en sus considerandos el Tribunal Contencioso-administrativo de Vizcaya (hoy Sala de lo Contencioso-administrativo de Vizcaya con sede en Bilbao).

La razón fundamental aducida por el Tribunal es que si en la Ordenanza municipal anterior a 1 de enero de 1954, fecha desde la que se consideran indubitadamente sometidas a la tasa de equivalencia las Sociedades civiles y mercantiles, figuraba ya un precepto estimando como sujetos pasivos a dichas Sociedades, tal precepto, por contravenir entonces lo dispuesto en la Ley, no podría tener efectividad con anterioridad a dicha fecha de 1 de enero de 1954. Pero desde el momento en que la Ley facultando tal exacción a los Ayuntamientos entró en vigor, no necesita de nuevo ser aprobado tal precepto por la Corporación, ya que las Ordenanzas tienen vigencia indefinida. Y si cabía oponerse a su aplicación cuando eran sus preceptos contrarios a Ley no puede ejercitarse tal oposición cuando ya sus preceptos se hallan de acuerdo con ella.

La Sentencia del Tribunal Contencioso provincial decía así en los Considerandos que aceptó el Tribunal Supremo.

Primero.—Que la discusión planteada en el debate del presente proceso, se concreta a determinar si el Ayuntamiento de Basauri

tiene facultad para imponer a la Empresa recurrente el arbitrio de plus valía, en su modalidad de tasa de equivalencia desde 1.º de enero de 1954 (tesis de la resolución recurrida, del señor Abogado del Estado y de la dirección jurídica de dicho Ayuntamiento), o si por el contrario, ninguna liquidación es procedente por dicho concepto y arbitrio, dado que el Ayuntamiento de Basauri, no adujo o redactó nueva Ordenanza, fiscal del expresado arbitrio, acomodándolo a los preceptos de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, artículo 516 y disposición transitoria 8.ª que juntamente con la Base 10 de la Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953 y el artículo 48 del Decreto de 18 de diciembre del mismo año sometieron a las Sociedades civiles y mercantiles a la citada tasa de equivalencia del recurrente.

Segundo.—Que el Ayuntamiento de Basauri tiene redactada y en vigor Ordenanza del arbitrio por incremento de valor de los terrenos, aprobada por el Ayuntamiento pleno en 24 de agosto de 1951, refrendada por el Delegado de Hacienda, la cual está rigiendo en la actualidad y en cuyo artículo 29, referente a la tasa de equivalencia, se dice: «Por tasa de equivalencia, se entiende el arbitrio que percibirá el Ayuntamiento por aumento de valor de los terrenos pertenecientes a Asociaciones, Corporaciones, Sociedades y otras personas jurídicas». Y si bien dicho precepto, por la fecha en que está redactado y aprobado no debía comprender a las Sociedades civiles y mercantiles, por cuanto que esas entidades no estaban sujetas al arbitrio según tuvo necesidad de declarar el Tribunal Supremo en las sentencias que citadas quedan en los Vistos, hasta el punto de que fue necesaria la promulgación de la 10 de la Ley de 3 de diciembre de 1953, artículo 46 del Decreto de 18 de diciembre del mismo año, y artículo 516 más la disposición transitoria 8.ª del texto refundido de 24 de junio de 1955, para que a partir de 1.º de enero de 1954 quedarán incorporadas a la tributación por mencionado arbitrio, es lo cierto, que de la manera en que está redactado el artículo 29 de la precitada Ordenanza, pudo el Ayuntamiento de Basauri, sin necesidad de redactar otra nueva o adecuar la existente, proceder a practicar liquidación a la Sociedad F. H., pues la expresada Ordenanza, cobró efectividad y operancia en lo relativo a las Sociedades que ya venían siendo incluidas —siquiera hasta 1.º de enero de 1954 indebidamente— precisamente por el imperio de las leyes y Decreto citados, que son de preceptiva y obligada observancia para todas las Corporaciones al provenir del Poder central. Es la combinación feliz, de la expresión de la Ordenanza en su artículo 29 con el carácter imperativo de la normativa legal contenida en las leyes y decretos predichos lo que hace factible la exigencia y percepción del gravamen, como ya tuvo oportunidad de decidir esta misma Sala en asuntos de análoga factura del presente, y referido al Ayuntamiento de Bilbao, que en los artículos 31 y 71 de sus Ordenanzas de 1943 y 1947, contienen pareja expresión que la norma contenida en la Ordenanza de Basauri de 1951, y cuya Sentencia es de fecha 10 de julio de 1958

así como la de 19 de noviembre del año actual, proveniente de asunto exacto al presente referido a la Sociedad anónima M., L. y R. Por contra en otros Ayuntamientos —caso del de Guernica— que no contenía disposición alguna relativa a Sociedades, el criterio de este Tribunal, fue el que mantiene en el presente el recurrente, al no tener redactada la Ordenanza con sujeción de las Sociedades al arbitrio de constante referencia, y así quedó resuelto en las Sentencias de 12 de marzo y 4 de junio del año actual; y de ahí que en estos últimos casos fuera preciso redactar nueva Ordenanza o adecuar la existente a las disposiciones de las leyes de Régimen local.

Tercero.—Que no se opone a lo que razonado queda el que el artículo 29 de la Ordenanza del Ayuntamiento exaccionado, contenga la escueta expresión de «Sociedades» sin añadirle los calificativos de «civiles y mercantiles», pues la referida expresión, si se tiene en cuenta lo que por definiciones, entraña siempre, bien del lado civil artículo 1.665 del Código civil en relación con el artículo 35, apartado 2.º y aun cuando pueden existir entidades sin tener finalidad de lucro, la expresión que jurídicamente les cuadra —aunque el vulgo y la costumbre puedan decir lo contrario— no será el de «Sociedades», sino el de Asociaciones de interés particular, a las que serán de aplicación las normas de la Ley general de Asociaciones de 1887; de ahí, que sin necesidad de tener el aditamento de «civiles y mercantiles», comprenda la expresión de «Sociedades» del artículo 29 de la Ordenanza, a las civiles y mercantiles, máximo cuando el contexto de dicho artículo carece de la frase «y demás entidades de carácter permanente», frase que motivó los recursos ante el Tribunal Supremo y que éste en las Sentencias citadas en los Vistos hubo de resolver en favor de las expresas por entender que la expresión «permanentes» excluía a las Sociedades civiles y mercantiles, que no tenían esa naturaleza y carácter.

Cuarto.—Que si bien las Ordenanzas con carácter general el artículo 108 de la Ley de Régimen local no pueden contener preceptos opuestos a las leyes, no puede predicarse que tal carácter tenga el contenido del precitado artículo 29 de la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Basauri, dado que se equipara dicho artículo con el 514 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, el incluir la expresión «Sociedades» fue consecuencia de que igual palabra empleaba la Ley. Y como quiera que tal Ordenanza, aprobada en 1951 al comprender a las Sociedades en la tasa de equivalencia, terminó la redacción del repetido artículo con el inciso final «y demás personas jurídicas», en lugar de «y demás entidades de carácter permanente» que emplea la Ley, debió entonces la empresa hoy recurrente, si consideraba no estar incluida en la obligación de contribuir, deducir la oportuna reclamación contra la Ordenanza, lo que no hizo.

Quinto.—Que como se desprende de lo argumentado en el anterior, ninguna indefensión puede, por tanto, alegar la recurrente, como lo hizo *in voce* en el acto de la vista, pues aparte de la reclamación que contra la Ordenanza pudo interponer entonces y no hizo, pudo

igualmente, al amparo de la Disposición transitoria 1.^a del Decreto de 18 de diciembre de 1953, solicitar la debida aclaración a la Ordenanza dada la expresión, ya más concreta, del artículo 48 del Decreto aludido en relación con la Base 10 de la Ley de 3 de diciembre de 1953, lo que tampoco realizó. Mas en todo caso, como con relación a la inclusión en la obligación de contribuir, también cabe la reclamación en lo relativo a la efectividad y aplicación de la exacción (así se dice en el artículo 699, apartado 4.^o de la Ley de Régimen local) y este es el camino seguido por F. H., S. A., al promover primero su reclamación económico-administrativa y ahora este recurso contencioso, garantía suficiente tiene la parte para discutir cuanto pretende, lo que aleja toda idea de indefensión.

Sexto.—Que la nulidad que se pretende, tampoco es de tomar en consideración, porque la redacción de la Ordenanza, no era nula, sino de aplicación, expresiones que son bien distintas por cierto, y además que las Ordenanzas tienen vigencia indefinida conforme a los artículos 692 y 696 de la Ley de Régimen local, hasta tanto se produzca su modificación o derogación, y como quiera que el Ayuntamiento de Basauri, no precisó derogarla ni modificarla, no obstante la nueva redacción de la Ley ya más cuidada en lo referente a Sociedades «civiles y mercantiles» vigencia cobró el precepto a virtud de tal redacción legal, como argumentado queda en el segundo considerando de esta resolución.

Séptimo.—Que por lo expuesto en los precedentes, el pronunciamiento que corresponde es el de confirmación del fallo recurrido del Tribunal Económico-administrativo, si bien por los fundamentos que razonados quedan y no por los contemplados en el último considerando de dicho fallo.

Y el Tribunal Supremo, después de aceptar los Considerandos transcritos, formuló el suyo, categórico, del tenor literal siguiente:

CONSIDERANDO: Además que la Ordenanza de que se trata, constitutiva de la norma tributaria local, tiene una evidente existencia, y una legalidad indiscutible, ya que fue aprobada en forma, y en ningún momento era, ni es opuesta a la Ley general, cuando empleó unos términos y conceptos amplios, que si es cierto que no autorizaban interpretaciones contrarias a dicha normativa estatal (como al parecer intentó alguna vez el Ayuntamiento) cuando como ahora sucede, en su aplicación, se conjugan perfectamente la legalidad vigente, la Ordenanza, y su interpretación al caso concreto, por estar en ella comprendida la entidad recurrente como sujeto pasivo del impuesto establecido, no necesitaba una adaptación a la nueva legislación sobre la materia precisamente por su amplitud, por ello procede declarar que la liquidación se ajustó a Derecho y estuvo bien girada.

Es, por tanto, muy conveniente que las Corporaciones municipales comprueben la redacción de la Ordenanza fiscal, para, en su caso, aprobar una nueva Ordenanza, en evitación de que cuanto traten de exigir la tasa de equivalencia se encuentren sin disposición suficiente para hacerla efectiva.

I I

La declaración de nulidad de un acto municipal por sentencia firme se extiende más allá de las partes intervinientes en el litigio

Así lo consigna el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de abril de 1961, al resolver la reclamación de un Ayuntamiento, y cuyos más importantes puntos de hecho son los siguientes:

1.º El Ayuntamiento de X adoptó el acuerdo de parcelar sus montes y entregar a los vecinos los lotes, según sorteo, en usufructo durante noventa y nueve años.

2.º Al cabo de dos años el Ayuntamiento volvió sobre su acuerdo, tratando de dejarlo sin efecto.

3.º Varios vecinos recurrieron contra este último acuerdo municipal. Y el Tribunal Contencioso, en Sentencia de 1954 que devino firme, dio lugar al recurso, revocando el acto municipal recurrido.

4.º En 1959 el Ayuntamiento sacó a subasta pinos de otros lotes adjudicados a vecinos que antes no habían recurrido, los cuales formularon reclamación contra la pretensión municipal. Y rechazado su recurso acudieron al Tribunal Contencioso provincial que acogió su pretensión.

5.º Apelada la Sentencia ante el Tribunal Supremo éste la confirma, siendo ponente el Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando, sentando, en síntesis, la siguiente doctrina:

a) Que un acuerdo municipal que desconoce otro anterior por el que se dió nacimiento a derechos subjetivos es nulo, pues el acuerdo inicial sólo podía dejarse sin efecto, declarándolo lesivo y acudiendo, en tiempo y forma, al Tribunal Contencioso para su anulación.

b) Que si existe una sentencia anterior anulando un acuerdo similar al adoptado ahora por el Ayuntamiento, debe tal cuestión considerarse como cosa juzgada, cuyos efectos se extienden no sólo a las partes que intervinieron en el litigio, sino a cuantos se encontrasen en igual situación, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos.

Los Considerandos del Tribunal Supremo son del siguiente tenor literal:

CONSIDERANDO: Que la cuestión enunciada quedó ya decidida mediante Sentencia firme del propio Tribunal, de fecha 23 de marzo de 1954, al resolver recursos acumulados de plena jurisdicción y subsidiariamente de anulación, promovidos por otros vecinos de la Parroquia de Adelan que se encontraban en situación idéntica, que fueron estimados, por reputarse manifiestamente ilegales los acuerdos emitidos por el Ayuntamiento de Alfoz de Castro de Oro en 7 y 29 de agosto y 23 de septiembre de 1950, que el fallo revoca ex-

presamente, declarando en cambio «válido y subsistente en todas sus partes el acuerdo de 20 de julio de 1948 que dispuso la parcelación de los montes de la Parroquia de Adelan en la forma y alcance como se llevó a efecto y consta en las actas de sorteo y adjudicación de parcelas verificadas en 1 y 3 de febrero de 1949»; suscitando la Corporación apelante el problema jurídico de que la decisión jurisdiccional ejecutoria a que se alude no puede surtir efecto respecto a los apelados por no haber sido éstos parte en ninguno de los recursos acumulados de referencia.

CONSIDERANDO: Que si bien los efectos sustanciales de la cosa juzgada se producen normalmente dentro de análogos límites subjetivos y objetivos en el proceso administrativo y en el civil, existe en aquél un supuesto excepcional donde la presunción de verdad del fallo ejecutorio se impone a personas no vinculadas por la relación cual es el de la sentencia que dicta la anulación del acto o acuerdo, conforme a lo dispuesto en el artículo 392 de la Ley de Régimen local y más categóricamente en el artículo 86, párrafo 2.º, de la reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, expresivo de que «la sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos», con lo que viene a amparar intereses legítimos emplazados fuera del área del litigio; criterio de expansión inspirado en obvias razones de seguridad jurídica y economía de trámites que se manifiesta con igual rotundidad en el artículo 102, apartado b), de la Ley jurisdiccional, al incluir entre los casos en que procede el recurso extraordinario de revisión el de que las Salas de lo Contencioso-administrativo hubiesen dictado resoluciones contrarias entre sí respecto a los mismos litigantes u otros distintos en igual situación, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos.

CONSIDERANDO: Que no cabe rechazar la eficacia trascendente al pleito de los pronunciamientos de la Sentencia de 23 de marzo de 1954, con el especioso argumento de que como en su parte dispositiva revoca y no anula los acuerdos municipales de 7 y 29 de agosto y 23 de septiembre de 1950, ello implica que estimó el recurso de plena jurisdicción, pero no dió acogida al de anulación subsidiario, por lo que el fallo sólo surte efecto entre las partes; pues, no obstante la anfibología terminológica, como la ejecutoria funda tal revocación en la manifiesta ilegalidad de dichos acuerdos, causa bastante para reputarlos nulos o al menos anulables, y además declara válido y subsistente el de 20 de julio de 1948 y las actas de sorteo y adjudicación de parcelas a que dió lugar la ejecución del mismo, volviendo así a la situación jurídico-administrativa anterior, es evidente que la Sentencia precitada supone una anulación terminante de los actos administrativos ilegales que enjuicia, ya que anular significa tanto en el lenguaje usual como en el forense dejar sin fuerza ni eficacia opera-

tiva una disposición hasta entonces obligatoria, y ello por razones de antijuridicidad o vicio formal y no de mera oportunidad o alteración de criterio estimativo que son las que más frecuentemente determinan la revocación en sentido estricto.

III

Competencia municipal y de los organismos del Ministerio de Agricultura en cuanto a los montes de los Ayuntamientos

A menudo se producen en esta materia intromisiones por parte de los organismos técnico-forestales, a pesar de la clara línea divisoria que delimita la competencia de tales organismos —la actuación eminentemente técnica— que en ningún momento puede menoscabar las facultades que la Ley otorga a las Corporaciones locales para que sean ellas las que lleven a cabo los actos de gestión económica encaminados al mejor disfrute y aprovechamiento de sus montes, pues a ellas corresponde la administración y conservación de todo su patrimonio.

De manera que las Corporaciones locales han de realizar cuantos actos sean precisos, de acuerdo con la Ley de Régimen local y Reglamentos para su ejecución, en orden a cumplir el cometido a ellas asignado, de conservar y aprovechar sus bienes. Y sólo en cuanto se refiera estrictamente al aspecto técnico-facultativo quedarán supeditadas a las normas que establezcan los órganos competentes del Ministerio de Agricultura.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 1961, en la que ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando, aborda esta materia al resolver sobre el recurso formulado por un adjudicatario de subasta municipal de aprovechamiento de montes, pidiendo que se le complementase la madera entregada, como así lo dispuso el Distrito forestal, y lo confirmó la Dirección General de Montes, si bien el Ministerio de Agricultura declaró la incompetencia de los órganos de dicho Ministerio para adoptar aquella resolución.

El Tribunal Supremo consigna al efecto lo siguiente:

«CONSIDERANDO: Respecto a la cuestión de fondo, encerrada en el dilema de si la Dirección General del Ramo tenía o no facultad para declarar la obligación del Ayuntamiento de Albarracín en orden a la entrega de la diferencia en menos de la madera subastada a «Eusebio G. y Compañía, S. A.» rematante de los aprovechamientos, ha de tenerse en cuenta que a tenor de los artículos 5.º, 101, apartado b), y 197 de la Ley de Régimen local, es de la competencia municipal la administración y conservación de su patrimonio, incluso el forestal, correspondiendo por ende a los Ayuntamientos realizar los actos de gestión económica necesarios para llevar a cabo el disfrute

y aprovechamiento de los montes que les pertenezcan, sin perjuicio de someterse a las disposiciones que para regular su ordenación y explotación dicte en funciones tutelar y de asistencia técnica la Administración forestal, como ya aparecía enunciado en los artículos 73, 83, 85, 89, 90 y 92 de la Instrucción para el régimen de los montes de los pueblos de 17 de octubre de 1925 que la parte actora invoca, y hoy consigna el artículo 38, párrafo primero, de la Ley de 8 de junio de 1957, que al trazar con meridiana claridad la línea divisoria antes esbozada entre los aspectos administrativo y técnico como fundamento de las respectivas competencias, determina que las Entidades locales realizarán el aprovechamiento de sus montes con subordinación en lo técnico-facultativo a lo que disponga la Administración forestal y en lo económico a lo que establezca la legislación de régimen local sobre administración del patrimonio y sobre contratación.

CONSIDERANDO: Que en virtud de lo anteriormente dicho ninguna duda cabe abrigar respecto a la perfecta aplicabilidad al caso de autos de los artículos 2.º, 92 y 93 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953, en cuanto declaran la competencia municipal para la aprobación del pliego de condiciones, adjudicación del remate, resolución, rescisión o denuncia del contrato y decisión de las cuestiones incidentales; así como la obligación de resarcir daños y perjuicios por dolo, negligencia o morosidad; y la facultad privativa del Ayuntamiento para fijar el importe de la indemnización que en cada caso corresponda, a cuyo fin el contratista habrá de solicitar de aquél el reconocimiento de su derecho a obtenerla y la cuantía de la misma, con recurso en caso de disconformidad ante la Jurisdicción contencioso-administrativa; y como en tales preceptos se basa la Orden ministerial combatida al pronunciar en trámite de alzada la incompetencia de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial para resolver la reclamación de entrega de madera que dedujo la Sociedad actora por vía de reclamación compensatoria, es visto que el acto administrativo causado es jurídicamente correcto y debe mantenerse en el particular objeto de impugnación».

La precisión de la Sentencia cuyos Considerandos se transcriben hace innecesaria toda glosa al afecto. Los términos claros y precisos de la misma habrán de servir a los Ayuntamientos para resolver problemas que a menudo se les presentan en esta materia.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO