

## V. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) *Comentario monográfico*: El arbitrio municipal en su forma especial de Tasa de equivalencia. Absorción de una Sociedad por otra.—B) *Reseña de sentencias*: I. *Bienes de Entidades locales*. Usucapión. II. *Carreteras*. Licencia de edificación. III. *Comisiones provinciales de Servicios técnicos*. IV. *Competencia*. Nombramiento de funcionario. V. *Exacciones locales*. Zonas francas. VI. *Expropiación forzosa*. 1. Beneficiario. 2. Concepto de la expropiación. 3. Interés para recurrir. 4. Jurado provincial: constitución. 5. Idem. Naturaleza.—6. Idem. Sus resoluciones han de motivarse. 7. Aplicación del artículo 43 de la Ley. 8. Expropiación urgente. 9. Fijación de intereses. 10. Interés de demora y por ocupación urgente. VII. *Funcionarios municipales*. VIII. *Jurisdicción contencioso-administrativa*. 1. Lesividad: declaración. 2. Plazo para interponer recurso. 3. En recurso de reposición no resuelto. IX. *Licencias municipales*. Paso de acera. X. *Montes*. XI. *Procedimiento administrativo*. 1. Dictamen de Letrado. 2. Plazo para recurso de alzada. 3. Recurso económico-administrativo. XII. *Urbanismo*. 1. Solar edificable y no de reserva urbana 2. Coeficientes de valoración anexos a la Ley del Suelo.

### A) COMENTARIO MONOGRAFICO

EL ARBITRIO DE PLUS VALÍA EN SU FORMA ESPECIAL DE TASA DE EQUIVALENCIA. ABSORCIÓN DE UNA SOCIEDAD POR OTRA.

Dos son las cuestiones fundamentales que el Tribunal Supremo deja resueltas en su sentencia de 22 de octubre de 1962:

1.<sup>a</sup> Que la absorción de una Sociedad por otra implica una transmisión de los bienes que pertenecían a la absorbida y, por tanto, que si ésta tiene bienes inmuebles el acto por el cual se han transmitido a la Sociedad que la absorbió se halla sujeto al impuesto municipal de Plus valía.

2.<sup>a</sup> La exacción de la Tasa de equivalencia no excluye el sometimiento al arbitrio de Plus valía en su forma normal cuando una persona jurídica de carácter permanente transmite bienes inmuebles sujetos al arbitrio en cuestión.

\* \* \*

La primera de las indicadas cuestiones no parece que pueda ofrecer duda alguna. Si, conforme al artículo 514 de la Ley de Régimen local vigente, toda transmisión del dominio de los terrenos sujetos al arbitrio hace nacer la obligación fiscal, resulta incuestionable que al producirse la fusión de una Sociedad en otra, por absorber ésta el activo y pasivo de

aquella, hay una transmisión. Los bienes que venían perteneciendo a la absorbida pasan a ser bienes de la Sociedad que absorbió. Luego ha tenido lugar una transmisión.

En el correspondiente Considerando de la sentencia indicada se dice al efecto:

«Que la segunda cuestión sometida a este debate y que sirvió de tesis al Tribunal Económico-administrativo para estimar la reclamación de F. E. N. O. S. A., es la referente a si la función de absorción operada entre dicha Sociedad y la disuelta Sociedad General Gallega de Electricidad, en los términos que se consignan en la escritura notarial de 30 de diciembre de 1955, que por certificación de determinados particulares se incorporó a estas actuaciones, en la que se certifica que la General Gallega de Electricidad se extinguió por consecuencia de la total absorción que de ella hizo F. E. N. O. S. A., sin liquidación, siendo traspasada a ésta en bloque todo el patrimonio, es decir, que *a prius* se hizo la absorción y con supeditación a la eficacia de esta absorción, o sea *a posterius* se produjo la disolución y extinción de la Sociedad General Gallega de Electricidad, sin liquidación, lo que equivale a decir que existió una transmisión del activo y pasivo de una a otra Sociedad, y, en consecuencia, han de sujetarse al arbitrio de Plus valía los terrenos urbanos que pasaron de una a otra, pues dados los términos amplios en que se establece la obligación de contribuir por este arbitrio en el artículo 514 de la Ley de Régimen local, *toda transmisión* del dominio de esos terrenos produce el nacimiento de la obligación de contribuir, sin exceptuar las transmisiones que se realicen por consecuencia de la fusión por absorción de una Sociedad mercantil por otra, *ya que no puede dudarse de que existió una transmisión del dominio* que es lo único que exige la Ley del Arbitrio, sin importarle el nombre del contrato, pues el artículo 514 no se limita a las transmisiones del dominio que se verifiquen por medio de una venta o enajenación, sino que su texto literal comprende a «toda transmisión», cualquiera que sea el ropaje jurídico con que se revista».

Por lo que se refiere a la segunda de las afirmaciones al principio establecidas, el Tribunal Supremo ha utilizado una argumentación que tal vez no sea del todo convincente.

Desde luego, ha de afirmarse que el arbitrio de Plus valía, tal y como está configurado en nuestro Derecho positivo vigente, es un arbitrio único. Pero con dos modalidades de exacción. Una, la general, que se aplica siempre que se produce una transmisión de dominio de los terrenos sujetos al arbitrio. Y otra, la que se aplica a las Sociedades, Asociaciones, Corporaciones y demás entidades de carácter permanente, a cuyos terrenos se les somete periódicamente, cada diez años, a una tasación y se les exacciona lo que corresponda al incremento de valor apreciado.

Esta modalidad ha tenido como razón el buscar un tratamiento fiscal equivalente entre las personas físicas y las colectivas. Aquéllas, al morir necesariamente, han de producir una transmisión y los bienes inmuebles transmitidos se someten al arbitrio. Las colectivas pueden durar muchos años, a menudo tienen una vida indefinida. Si a éstas no se les liquidasen las Plus valías de sus bienes más que cuando se produjera una trans-

misión, se hallarían en unas condiciones de privilegio fiscal respecto de las personas físicas, ya que podrían no producir transmisiones *inter vivos* y no las producirían *mortis causa*.

Pero el que se les liquide con arreglo a la forma de la Tasa de equivalencia, en períodos de diez años, no supone ni impide que se les liquide igualmente cuando se produzca transmisión; ni hay precepto legal en contra ni en ello puede hallarse fundamento para alegar doble imposición.

En efecto, este arbitrio tiene por objeto los incrementos de valor del suelo en un determinado lapso de tiempo, período impositivo. Si a una Sociedad se le han liquidado los incrementos de valor en un período de diez años, entre 1954 y 1964, por ejemplo, no hay inconveniente en que si aquella Sociedad transmitiese el terreno en 1966 se le liquiden los aumentos de valor entre 1964 y 1966. La doble imposición, claro es, se daría si se volviesen a tomar, cuando es transmitido el bien, los incrementos de valor comprobados en el período impositivo 1954-1964, por Tasa de equivalencia. Pero si los incrementos de valor que se toman como base para la liquidación son otros, por cuanto corresponden a otra época, es indudable que no se da la doble imposición.

Esta es la razón fundamental de ser compatibles ambas formas de liquidar. La alusión a que en un caso se trata de un impuesto indirecto y en otro es un impuesto directo, parece llevarnos a la conclusión de que se trata de dos impuestos distintos, cuando la verdad es que el impuesto es único, con dos modalidades en cuanto al nacimiento del acto fiscal, que siempre y en todo caso se produce cuando se causa una transmisión y, además, cada diez años para las Sociedades, etc., que tengan terrenos sujetos al arbitrio.

De manera que en el caso comentado el acto fiscal es distinto, el período impositivo es otro y distinta también la base impositiva, por cuanto el incremento de valor apreciado se refiere a períodos también distintos. Los argumentos del Tribunal Supremo en cuanto a esta cuestión se hallan consignados en el Considerando siguiente:

«Que si bien es cierto que en nuestras leyes municipales el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos ofrece dos modalidades o formas, denominada una el arbitrio de Plus valía y la otra la llamada Tasa de equivalencia, no deben, ni pueden, identificarse hasta el extremo de estimar su incompatibilidad fiscal por dualidad impositiva si unos mismos terrenos se les sujetase o gravase con el arbitrio de Plus valía *stricto sensu* y con las Tasas de equivalencia, pues aunque ambas modalidades estén refundidas en un mismo texto legal y reglamentario, tienen en cada una de esas formas de imposición *sustantividad propia y caracteres específicos*, pues la primera señalada es una exacción indirecta sobre el tráfico territorial urbano, a cuyo pago vienen sujetas las personas capaces para disponer cuando realizan actos de transmisión del dominio—artículos 514 y 515 de la Ley de Régimen local—, mientras que las Tasas de equivalencia son una exacción directa que se devenga por el simple hecho de la posesión o de la propiedad de esa clase de terrenos por determinadas personas jurídicas que carecen de capacidad para transmitir las

por título sucesorio *mortis causa* y que por una razón de equidad y equivalencia con las personas individuales y reestablecer el debido equilibrio fiscal con una y otra clase de personas, la Ley creó ese tributo sustitutivo para las personas jurídicas que determina el artículo 516 del texto refundido, deduciéndose de todo lo expuesto que no es el mismo acto fiscal el que se grava, pues el arbitrio de Plus valía se devenga por cada acto de transmisión de aquella clase de terrenos para gravar el mayor valor alcanzado por éstos desde la fecha en que fueron adquiridos, mientras que, por el contrario, la Tasa de equivalencia no requiere para su devengo la realización de un acto o negocio jurídico de transmisión de aquéllos, la Tasa de equivalencia grava directamente el incremento del valor de dichos terrenos ya poseídos por las entidades permanentes, llamados también manos muertas, o aquellas otras equiparadas a éstas por la Ley. No hay, pues, dualidad impositiva al ser el arbitrio de Plus valía un impuesto indirecto sobre el tráfico territorial, y, la Tasa de equivalencia, no se devenga por el tráfico, sino a la inversa, por el simple hecho de la posesión estática de aquella clase de terrenos propiedad de las aludidas personas jurídicas. De lo que se sigue que como esas entidades pueden adquirir y también enajenar sus bienes por título oneroso, cuando tales actos se produzcan surgirá para ellas, también, la obligación de contribuir por el arbitrio de Plus valía, como ya lo reconoce el tercero de los fundamentos de la resolución del Tribunal Económico-administrativo impugnada que sometidas las Sociedades mercantiles por la Ley de 3 de diciembre de 1953, y el artículo 48 del Decreto de 18 de diciembre de 1953, al régimen de exacción de las Tasas de equivalencia que con anterioridad a esa fecha sólo venía aplicándose a las llamadas entidades permanentes en la forma que actualmente se regula en el artículo 516 del texto refundido de la Ley de Régimen local, pero también lo están al arbitrio de Plus valía, en las mismas condiciones señaladas para los particulares, por las adquisiciones de terrenos urbanos que realicen, pues, para que estos actos de adquisición realizados por las Sociedades mercantiles no engendraran la obligación de satisfacer el arbitrio, sería precisa la existencia de una expresa exención legal, que en ningún precepto se estableció, por lo que es forzoso aplicarles el mismo tratamiento fiscal que la Ley de Régimen local y el artículo 108 del Reglamento de las Haciendas locales dispone para las adquisiciones de inmuebles por las entidades permanentes sujetas al régimen de tasas periódicas, que estarán, además, sometidas al arbitrio en las mismas condiciones señaladas para los particulares».

## B) RESEÑA DE SENTENCIAS

### I. BIENES DE ENTIDADES LOCALES.

Si la sustracción al uso público de un antiguo camino data ya de mucho tiempo atrás «será aplicable el apartado 5.º del artículo 8.º del Reglamento de Bienes, y el particular o particulares que hubieren usado el camino como propio, podrán haber adquirido la propiedad por usucapión, como en casos análogos ha establecido la jurisprudencia, dicta-

men número 5.127 de 1949 del Consejo de Estado y sentencias del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1958 y 12 de junio de 1959». (Sentencia 25 octubre 1962.)

## II. CARRETERAS.

En aplicación del artículo 16 de la Ley especial de carreteras de 7 de abril de 1952 puede la Administración denegar el permiso de levantar una planta más sobre las construídas con anterioridad a dicha Ley a menor distancia de los ocho metros de su borde exterior, que fija aquel artículo. (Sent. 19 octubre 1962.)

## III. COMISIONES PROVINCIALES DE SERVICIOS TÉCNICOS.

Tal y como se hallan en la actualidad las Comisiones provinciales de Servicios técnicos, no cabe considerarlas como órganos de la Diputación provincial, según así se deduce de la Ley de 16 de diciembre de 1957, Decretos de 13 de febrero y 10 de octubre de 1958 y Orden de 5 de enero de 1959. (Sent. 3 julio 1962.)

## IV. COMPETENCIA.

Es un principio en materia de competencia, admitido por nuestras leyes municipales, que sólo la autoridad administrativa o Corporación que la tenga para hacer un acto le corresponde o es competente para hacer el contrario, y en consecuencia, quien tiene competencia para nombrar un funcionario, debe ser quien la tenga para dejarlo sin efecto. (Sentencia 27 octubre 1962.)

## V. EXACCIONES LOCALES.

La potestad fiscal de las Corporaciones locales no alcanza a las zonas francas, y las mercancías quedan protegidas de modo tal frente a aquella potestad fiscal, como si se hallasen en territorio extranjero. (Sent. 27 octubre 1962.)

## VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. Beneficiario de la expropiación es la persona individual o jurídica que por carecer de la facultad expropiatoria ha de obtenerla del Estado, Provincia o Municipio, a cambio de tomar para sí la carga, pero también el provecho de materializar el fin que justifica la expropiación. (Sentencia 16 noviembre 1962.)

2. La expropiación ha de implicar para el expropiado una sustitución del patrimonio del que se ve privado, por otro adecuado a aquél. (Sentencia 10 noviembre 1962.)

3. Aunque el Ayuntamiento no sea ni expropiante ni beneficiario de la expropiación, puede tener interés legítimo para impugnar el acuerdo de valoración del Jurado si ha de pagar el importe de los terrenos expro-

piados por la Junta de Obras Públicas para dar la mayor anchura que al Ayuntamiento interesaba a la carretera que dicha Junta iba a abrir. (Sentencia 16 noviembre 1962.)

4. En una expropiación municipal, el Jurado provincial de Expropiación se ha de constituir con un técnico nombrado por la Corporación local correspondiente, designación que puede recaer en un Arquitecto municipal, sin que sea obligado, por tanto, que el Arquitecto esté al servicio de la Hacienda pública. Y si se constituyó el Jurado sin tal perito, por no haber sido requerido en tiempo el Ayuntamiento a hacerlo, son nulas las actuaciones de aquél. (Sent. 5 octubre 1962.)

5. La naturaleza del Jurado provincial de Expropiación es de indiscutible carácter administrativo. (Sent. 2 octubre 1962.)

6. La resolución del Jurado de Expropiación ha de ser motivada, razonando los criterios de valoración seguidos por el mismo; y si no se determinan tales criterios, que vienen a ser el método o camino para llegar a ello, ni sienta bases, datos y cálculos que los indiquen, comete una infracción legal que lleva consigo la nulidad. (Sent. 17 octubre 1962.)

7. No es correcto hacer uso por el Jurado del artículo 43 de la Ley «sin demostrar que aplicando la norma especial de justiprecio de solares, del artículo 38 de la Ley de Expropiación, no se consigue el valor real de la cosa, pues el criterio de estimación por equidad es supletorio y complementario de los demás legales de valoración, y no puede convertir la flexibilidad apreciativa del Jurado en una facultad libre y arbitraria de la Administración». (Sent. 20 octubre 1962.)

8. En la expropiación de urgencia son debidos intereses legales desde el siguiente día de la ocupación hasta que se verifique el pago. (Sentencia 3 noviembre 1962.)

9. Es materia propia de la facultad revisora de la Jurisdicción contencioso-administrativa la fijación de intereses que pueden ser debidos al expropiado por consecuencia de la demora, bien en la tramitación del expediente, bien en el pago del justiprecio. (Sent. 17 octubre 1962.)

10. Son incompatibles el interés de demora a que se refiere el artículo 56 de la Ley de Expropiación y el de ocupación urgente del artículo 52. (Sent. 8 octubre 1962.)

## VII. FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

Compete al Alcalde la potestad disciplinaria plena sobre los funcionarios municipales que usen armas, según el artículo 111, letra *a*), del Reglamento de Funcionarios de Administración local, precepto éste que conserva su vigencia, pues el texto de la Ley de 24 de junio de 1955, artículo 116, letra *d*), lejos de modificarlo, lo ratifica. (Sent. 18 octubre de 1962.)

## VIII. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1. Es necesario para que esta jurisdicción, en el ejercicio de su facultad revisora, pueda dejar sin efecto los acuerdos de la Administración

tomados a su instancia, y cuya anulación pretendiere ella misma, no solamente que de modo previo hayan sido declarados lesivos a los intereses públicos, bien de carácter económico o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años a contar de la fecha en que los hubiere dictado y que se hubiere utilizado el recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, como se señalaba en el apartado anterior, sino también que el acuerdo declarado lesivo cause un positivo quebranto a los intereses de la Administración y se haya dictado con infracción de preceptos legales de rigurosa observancia o en vicio sustancial de forma, esto es, se ha de ofrecer la existencia de una doble lesión de naturaleza económica y de contenido jurídico que es necesario se demuestre cumplidamente para que prospere la acción. (Sent. 2 octubre 1962.)

2. El plazo de dos meses para interponer el recurso contencioso-administrativo se ha de computar como de sesenta días, y dentro del mismo ha de ejercitarse la acción, según confirman, entre otras, las sentencias de 18 de octubre de 1957, 9 de marzo de 1959, 9 de mayo y 5 de diciembre de 1960 y 26 de junio de 1961. (Sent. 11 octubre 1962.)

3. No cabe ejercitar la acción contencioso-administrativa cuando ha transcurrido el plazo de un año desde que se formuló el recurso de reposición no resuelto expresamente por la Administración dentro de dicho plazo del año, sin que la resolución expresa de la Administración después del año pueda reabrir el plazo de dos meses para ejercitar aquella acción. (Sentencia 18 octubre 1962.)

#### IX. LICENCIAS MUNICIPALES.

La concesión o no de un paso de carruajes por la acera es materia discrecional en la que los Ayuntamientos, a los que está atribuido el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos, y entre otros, la protección de las personas y de los bienes y la policía de la construcción, pueden actuar teniendo en cuenta todas las circunstancias que concurren en el caso, principalmente cuanto se refiere a la seguridad de las personas que han de transitar por la acera y a la circulación en general. (Sent. 19 octubre 1962.)

#### X. MONTES.

No puede la Administración imponer sanción pecuniaria a quienes hace años, y estimando que se trataba de montes de su propiedad, hicieron plantación en monte de utilidad pública, por cuanto se halla prescrita la acción para tal sanción. (Sent. 17 octubre 1962.)

#### XI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. El dictamen de Letrado es requisito previo indispensable para que las Corporaciones locales puedan válidamente interponer recursos en la vía administrativa, no sólo en la judicial, y si se dejó incumplido este

requisito, ha de desestimarse el recurso contencioso-administrativo ahora interpuesto. (Sent. 9 noviembre 1962.)

2. Es extemporáneo el recurso de alzada si se dejó transcurrir el plazo de quince días contados desde el siguiente al en que, por haber transcurrido tres meses después de denunciada la mora, ha de entenderse desestimada la petición por silencio administrativo. (Sent. 9 julio 1962.)

3. En materia económico-administrativa, ante el silencio de las Corporaciones locales no existe denuncia de la mora, sino que automáticamente, por el transcurso del plazo para resolver sin notificar resolución alguna, se entiende desestimada la reposición. (Sent. 25 octubre 1962.)

4. Si el recurrente interpuso un recurso equivocadamente, pero fué debido a que no se le hizo la oportuna notificación con los requisitos que toda notificación debe llevar, han de declararse nulas las actuaciones posteriores y obligada la Administración a notificar en forma la resolución. (Sentencia 13 junio 1962.)

XII. URBANISMO.

1. Es solar edificable y no, por tanto, terreno de reserva urbana, el que colinda con un camino, tiene servicios públicos de agua, alumbrado y parcialmente encintado de aceras, y se halla incluido en los Planes generales y parciales de Ordenación urbana. (Sent. 20 octubre 1962.)

2. Forman parte integrante de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 el Decreto de 21 de agosto del mismo año y el Anexo de coeficientes por él aprobado a efectos de la valoración de bienes a expropiar. (Sent. 19 octubre 1962.)

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.

**Acaba de aparecer**

**CASAS CONSISTORIALES DE ESPAÑA**

Prólogo de  
CARLOS RUIZ DEL CASTILLO

**Precio: 700 pesetas**

Pedidos:

*Sección de Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local.*

J. García Morato, 7

Madrid-10