

## IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *La naturaleza jurídica del suministro de agua a la población por un Municipio.*—B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Contratación administrativa*: Contratos civiles y administrativos.—II. *Expropiación forzosa*: 1. Capacidad procesal. 2. Declaración de necesidad y de urgencia. 3. Justiprecio. 4. Ocupaciones temporales.—III. *Haciendas locales*: 1. Derechos y tasas. 2. Plus valía. 3. Inspección. 4. Ordenanzas fiscales.—IV. *Política municipal*: Finca ruinosa.—V. *Régimen jurídico*: 1. Acto administrativo. 2. Dictamen de Letrado. 3. Procedimiento administrativo. 4. Procedimiento contencioso-administrativo.—VI. *Servicios públicos*: Transporte: casco urbano. VII. *Zona marítimo-terrestre*: Propiedad privada en la misma.

### A) COMENTARIO MONOGRAFICO

#### LA NATURALEZA JURÍDICA DEL SUMINISTRO DE AGUA A LA POBLACIÓN POR UN MUNICIPIO.

1. Una sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 21 de junio de 1965 (Ponente señor Leguina Juárez) dictada al resolver un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza y en la que se dice: «que el importe del agua suministrada conforme a tarifas aprobadas por la Delegación de Hacienda... no puede considerarse como un arbitrio, sino que se trata del pago de su precio», ha movido a la Abogacía del Estado de Zaragoza a dirigirse a las Oficinas Liquidadoras del Impuesto de Derechos Reales, en el sentido de que exijan a cuantos Ayuntamientos tengan establecido en sus Municipios el servicio de abastecimiento de agua a domicilio, el Impuesto de Personas Jurídicas por tratarse de bienes de servicio público productores de renta, sin discriminar si tal servicio está o no municipalizado y, por tanto, si los supuestos *de facto* y *de jure*, son por lo menos análogos a los que han motivado tal sentencia.

En cumplimiento de la indicada directriz, el Liquidador de S. del R. C. se dirigió al Ayuntamiento para que, de conformidad con el artículo 274 del Reglamento de Derechos Reales, se incluyeran en la relación de bienes los depósitos reguladores, las redes de distribución de agua potable y las eras y estación depuradora de las aguas residuales, todo ello con una base liquidable no inferior al millón de pesetas.

Para salvarse de la ruinosa cuota que le amenazaba, el Ayuntamiento argumentó que según el número 5, en relación con el apartado b) del

número 2, ambos del artículo 673 de la Ley de Régimen local, los Ayuntamientos están exentos del impuesto que grava los bienes de las personas jurídicas por sus bienes de servicio público, siempre que no produzcan rentas (disposición ésta reproducida textualmente por el artículo 276-B del Reglamento del Impuesto), pues a tenor del apartado c) del propio artículo 673 de la Ley de Régimen local no se considerará en ningún caso como renta el rendimiento de exacciones locales ni el procedente de aplicar las tarifas de servicios públicos de la competencia local.

La discusión quedaba, pues, centrada a determinar si el importe del agua suministrada por una Corporación local tiene la naturaleza de precio, como afirma la sentencia, en cuyo caso el servicio es productor de renta, y por ende, sujeto al Impuesto de Personas Jurídicas o, por el contrario, es una tasa, como sostiene el Ayuntamiento de S. del R. C., y, en consecuencia, el servicio no está gravado por el referido impuesto.

Para analizar racionalmente tan interesante sentencia, vamos a reproducir literal e íntegramente el Considerando más sustancioso: el 4.º Dice así: «que dadas las características del suministro realizado por la Corporación, que *no reúne las condiciones del servicio propiamente municipal*, ni consta en los autos que tal servicio esté municipalizado, actuando por consiguiente el Ayuntamiento como una empresa privada, según resulta de lo diligenciado, no siendo posible estimarlo tampoco como comprendido en la enumeración de servicios del artículo 440, en relación con el artículo 435 de la Ley de Régimen local, pues aunque en el número 26 se dé cabida a otros aprovechamientos especiales, exige que sean de naturaleza análoga a los mencionados, y no se encuentra, a lo largo de aquella enumeración, un caso análogo al que ahora nos ocupa, por ello ha de estarse a lo dispuesto de un modo especial y concreto, y sin que pueda deducirse contradicción alguna, con lo establecido para aquellos casos en que la empresa suministradora sea una Corporación municipal, hecho que no altera los términos de la cuestión sobre la percepción del suministro a que se refería la Orden del Ministerio de Industria de 28 de febrero de 1955 con la modificación introducida por el Reglamento de 17 de junio de 1955 sobre la aplicación del procedimiento de apremio para el cobro de las tarifas de los servicios prestados por las Corporaciones locales, dándole solamente a esos fines específicos y puramente de recaudación el carácter de tasa, según dispone su artículo 155, pero sin que pueda ser ampliado el concepto, cuando dicho precepto en su párrafo 2.º establece también que «las tarifas tendrán el carácter de precio o merced, sometido a las prescripciones civiles o mercantiles».

El Considerando es destructivo, pues niega: 1.º Que el suministro de agua realizado por la Corporación sea un servicio propiamente municipal, y 2.º Que sea un servicio público por cuya prestación pueda establecer la Corporación una tasa.

2. La sentencia reitera que el abastecimiento domiciliario de agua potable no es un servicio municipal, o lo que es lo mismo, niega que tal servicio sea de la competencia municipal. Como discrepo de tal parecer trataré de rebatirlo con los argumentos que siguen.

Según la opinión de los autores, por competencia se entiende lo que es propio y comporta la idea de atributo. Usualmente se refiere a la capacidad para el ejercicio de una determinada actividad. Competencia es, pues, el conjunto de facultades y servicios que ejercen con autoridad suficiente los Entes locales.

La competencia viene determinada, primero, por la Ley y, después, por la necesidad, pues la Ley resulta insuficiente para recoger en sus preceptos toda la complejidad de la vida municipal.

Las personas jurídicas nacen para un fin especial o para subvenir a todas las necesidades de sus miembros. El Estado y los Entes locales son sociedades totales, por ende, su capacidad ha de ser completa para que puedan realizar cuantas actividades no les estén prohibidas.

Según nuestro ordenamiento jurídico las Corporaciones locales tienen, además de la competencia reconocida concretamente por la Ley, la necesaria para resolver aquello otro no previsto por ella, siempre que no la contravenga.

El abastecimiento de agua potable a domicilio y la depuración de las residuales es un servicio que el artículo 101, *c*), de la Ley de Régimen local señala como uno de los fines a los que se dirigirá principalmente la actividad municipal.

El artículo 103 da un paso más y declara tales servicios como obligatorios para los núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes; luego *a sensu contrario* en los Municipios de censo inferior es un servicio facultativo, sin que por ello pierdan su carácter de servicios municipales.

Aunque la Ley de Régimen local no citara expresamente tales servicios como típicamente municipales, en virtud del sistema enunciativo (*numerus apertus*), que sigue el artículo 101, *k*), de la Ley de Régimen local habría que configurarlos como tales por su acusado carácter de servicios cuyo «objeto es la satisfacción de las necesidades generales», ya que este artículo señala un índice mínimo de competencia, no exhaustivo, sino incitante al desarrollo de cuanto redunde en pro de los intereses y necesidades peculiares de los pueblos.

El artículo 156 de la Ley de Régimen local califica de servicios municipales a «cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia municipal por los artículos 101 y 103 de la Ley de Régimen local».

El artículo 14 del Reglamento de Haciendas locales, comprendido en la Sección 3.ª, que lleva por epígrafe «Tasas por aprovechamientos especiales», faculta a los Ayuntamientos a «establecer tasas por el aprovechamiento de aguas», con lo que subsume tal servicio en el número 25 del artículo 444—tasas por aprovechamientos—y no en el 26 del artículo 440 como afirma la sentencia que comentamos.

A mayor abundamiento, el artículo 255 impone a las Diputaciones la obligación de cooperar a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios, que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos, asignando el carácter de preferente al abastecimiento de aguas potables, seguido del alcantarillado.

Históricamente, la necesidad de utilizar el dominio público municipal para la extensión de las canalizaciones de distribución del agua, y el carácter de monopolio de hecho por sus condiciones técnicas y económicas, han sido circunstancias decisivas para adscribir tal servicio a la competencia municipal.

El mismo Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de diciembre de 1963, ha declarado que «el servicio de aguas potables es de los tradicionales y típicos en materia de competencia municipal, desde la Ley de 1877 a la de 1955, con un acusado carácter público que no es dable desconocer y al que se refieren los artículos 101, *c*), y 103, *a*), de la Ley de Régimen local».

Así, pues, doctrinal, legal e históricamente el servicio de abastecimiento de agua es siempre un servicio municipal cuya prestación a los usuarios puede revestir variadas modalidades, como seguidamente veremos.

En efecto, el artículo 157 de la Ley de Régimen local faculta a los Municipios a prestar los servicios de su competencia que no impliquen ejercicio de autoridad (tal es el caso de los servicios que nos ocupan) por gestión directa y el artículo 158 añade que la gestión directa sin órgano especial de administración es aplicable a los servicios susceptibles de municipalización.

El artículo 69, 2.º, del Reglamento de Servicios, en forma imperativa y excluyente, delimita el ámbito de aplicación de la municipalización por gestión directa sin órgano especial de administración para los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado. La municipalización con monopolio se autorizará en todos los Municipios para los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado (artículos 166 de la Ley de Régimen local y 48 del Reglamento de Servicios). Concluyendo: de cuanto se lleva dicho resulta que los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado son legalmente dos servicios típicamente municipales, susceptibles de municipalización con monopolio y de prestación por gestión directa sin órgano especial de administración.

La sentencia con recto criterio al decir que «ni consta en los autos que tal servicio esté municipalizado», distingue implícitamente entre servicio municipal y servicio municipalizado. Que un servicio sea o no municipal es cuestión que afecta a la competencia del Ente local; que un servicio esté o no municipalizado es algo relacionado con la modalidad bajo la cual se presta un servicio que es de la competencia municipal; es decir, se refiere a la forma de gestión de un servicio municipal por la entidad cuya es la competencia.

Todos los servicios comprendidos en la competencia municipal son municipales (de la competencia municipal), en tanto que sólo los servicios municipales que tengan naturaleza mercantil, industrial, etc., son susceptibles de municipalización.

3. Demostrado suficientemente que el suministro de agua realizado por la Corporación es un servicio típicamente municipal, pasemos ahora

a demostrar que por su prestación la Corporación puede establecer una tasa; es decir, que por tratarse de un servicio municipal lo que el Ayuntamiento percibe no es una merced, sino una tasa.

No voy a reproducir aquí la teoría de las tasas, tema del que se han ocupado los tratadistas reiteradamente, sin que el autor de estas líneas tenga nada nuevo que aportar. Pero sí me permito recordar que según la doctrina, los caracteres de la tasa son: 1.º Ser exacciones o tributos y no precio o merced. 2.º Sólo pueden ser exigibles por entidades de Derecho público, entre las cuales se cuentan las Corporaciones locales. 3.º Ser la contraprestación a la utilización de un servicio público o de un bien de dominio público por un particular.

Veamos ahora si el Derecho positivo vigente está acorde con la opinión de los autores. La Ley de Tasas y Exacciones parafiscales declara en el Preámbulo que «acepta el concepto estricto de tasa, que en lo esencial es el precio pagado como contraprestación de un servicio público recibido. Este concepto tiene la ventaja de estar ya arraigado en la legislación patria reguladora de las Haciendas locales, de ser aceptado por buena parte de la doctrina y de delimitar el concepto de tasa con precisión».

El artículo 1.º de la propia Ley define las tasas como las prestaciones pecuniarias *legalmente exigibles por Entidades de Derecho público como contraprestación de un servicio*, de la utilización del dominio público o del desarrollo de una actividad que afecta de manera particular al obligado.

Acorde con el mismo criterio el artículo 26 de la Ley General Tributaria, con precisión terminológica, clasifica los tributos en tasas, contribuciones especiales e impuestos; y define las tasas como aquellos *tributos* cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

La Ley de Régimen local, en su artículo 434 y siguientes, enumera como exacción municipal la imposición de tasas por prestación de servicios públicos municipales que beneficien especialmente a personas determinadas o se provoquen especialmente por ellas.

Que la tasa es la *contraprestación obligada* por parte del usuario de un servicio está claramente expuesto en el artículo 436: la obligación de contribuir se funda en la utilización del servicio.

La forma de gestionar el servicio por la Corporación tiene especial relevancia jurídica; ya que del artículo 155 del Reglamento de Servicios se desprende que según la prestación del servicio se efectúe bajo una u otra modalidad, la compensación pecuniaria que se perciba tendrá el carácter de precio o de tasa.

Así, tendrán la naturaleza de tasa las tarifas que hayan de satisfacer los usuarios en los servicios prestados:

a) Directamente:

Sin órgano especial de administración.

Con órgano especial de administración.  
Fundación pública del servicio.

b) Indirectamente:

Concesión.  
Empresa mixta.  
Consortio.

c) Bajo cualquier modalidad siempre que estén monopolizados.

En la gestión directa sin órgano especial la Administración asume la gestión del servicio sin intervención ni participación extraña. Es una forma de prestación centralizada.

En la gestión directa con órgano especial hay desconcentración de funciones; pero sin llegar a la personificación del servicio.

En la fundación pública el servicio está descentralizado y goza de personalidad jurídica. Esta modalidad constituye la descentralización por servicios o funcional.

La Empresa mixta es una forma asociativa entre Corporaciones locales entre sí o entre Corporaciones locales y particulares.

Concesión es la cesión al particular de una esfera de actuación originariamente administrativa. Hay una subrogación y por ello el artículo 126 del Reglamento de Servicios dispone que el servicio concedido seguirá ostentando la calificación de servicio público de la Corporación local a cuya competencia estuviese atribuido.

Por último, el consorcio es también una forma asociativa entre entidades públicas dotada de personalidad.

En estas formas de gestión, que podemos calificar de Derecho público por la fuerte vinculación que mantienen con la organización administrativa, el interés público es prevalente y la mejor manera de protegerlo es dando a la percepción económica el carácter de tasa, en cuyo caso por tratarse de un tributo lleva inherente la exacción por la vía de apremio.

Por el contrario, en los servicios prestados:

a) Directamente:

Por Sociedad privada.

b) Indirectamente por:

Arrendamiento.  
Concierto.

Por tratarse de modalidades de gestión de Derecho privado, sometidas a la esfera del Derecho mercantil o civil y no a la del Derecho público la compensación pecuniaria tiene el carácter de precio.

Con relación a la Sociedad privada municipal, el artículo 89 del Reglamento de Servicios declara sin paliativos el acusado carácter juspri-

vatista al decir que adoptará la forma de responsabilidad limitada o de Sociedad anónima y se constituirá y actuará con sujeción a las normas que regulan dichas compañías mercantiles.

El arrendamiento y el concierto son dos figuras jurídicas de Derecho civil. En la primera, la Corporación local percibe un precio o renta por ceder el uso de una cosa; en el segundo, paga una merced por servirse de una cosa ajena. Se comprende que en estos modos de gestión la compensación económica percibida por la Corporación no puede tener los caracteres de tasa y sí únicamente de precio o merced.

Así, pues, existe una estrecha relación entre forma de prestación de Derecho público y precio público (= tasa); y forma de prestación de Derecho privado y precio privado.

Por último, según el artículo 441 de la Ley de Régimen local no podrán exigirse tasas por los siguientes servicios: a) abastecimientos de agua en fuentes públicas; luego, *a sensu contrario*, sí pueden exigirse en los abastecimientos a domicilio.

Veamos cuál ha sido el criterio sustentado por nuestro más Alto Tribunal. En sentencia de 26 de marzo de 1960, la Sala Cuarta declara que «lo que el Ayuntamiento percibe no es la merced de un arrendamiento de Derecho privado, sino tasas con arreglo a tarifas».

Por sentencia de 15 de diciembre de 1958 se dice que «en el suministro de agua al vecindario actúan las Corporaciones municipales, no como personas jurídicas, sino como Administración pública».

Por si cupiera alguna duda «tiene carácter económico-administrativo el acto municipal por el que se trata de exigir a un particular el pago de una cantidad por suministro de agua» (Sentencia de 15 de diciembre de 1958).

Podemos resumir lo expuesto en este apartado diciendo que el precio pagado a una Corporación municipal como contraprestación del servicio público de abastecimiento de agua a domicilio, cuando tal servicio se presta bajo una de las formas de Derecho público o con monopolio, es una tasa.

4. Las tasas según la Ley de Régimen local, artículos 429 y 434, constituyen una exacción municipal y la Ley General Tributaria, en su artículo 26, las configura como un tributo. En consecuencia, las tasas tienen su origen en la soberanía fiscal del Estado y de las Corporaciones locales; pero en ningún caso en una relación jurídica privada de carácter contractual. El Estado y los Entes locales imponen y perciben las tasas como Administración pública, como Entidades soberanas, no como personas jurídicas.

Corolario de lo anterior es que estas Entidades que gozan de soberanía fiscal no precisan acudir a los Tribunales ordinarios para la percepción de sus exacciones y pueden hacerlas efectivas por la vía de apremio.

Lo expuesto es suficiente para refutar la cita que la sentencia hace de la Orden de 28 de febrero de 1955, según la cual «el hecho de que

la empresa suministradora sea una Corporación municipal no altera la cuestión (de negarle facultad para acudir al procedimiento de apremio), ya que en ningún momento la percepción del suministro puede tener el carácter de tasa». Todo lo contrario, por tratarse de una tasa la Corporación puede y debe acudir a la vía administrativa de apremio.

Además, y en virtud de la jerarquía normativa, en su aplicación a las Entidades locales, hay que entender derogado el apartado 2.º (que es el transcrito) de la Orden citada por el Reglamento de Servicios de las Entidades locales de 17 de junio de 1955.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 15 de diciembre de 1958, declara que «en el suministro de agua al vecindario actúan las Corporaciones municipales, no como persona jurídica, sino como Administración pública».

No es correcta la interpretación que del artículo 155 del Reglamento de Servicios hace la sentencia que glosamos. Según ella se da a la percepción «solamente a los fines específicos y puramente de recaudación el carácter de tasas». Es decir, se acude a la ficción legal de considerar el importe del agua como tasa, para hacer posible la recaudación por vía de apremio; lo cual es totalmente inexacto.

Ya hemos indicado más arriba la relación existente entre servicio prestado con arreglo a las formas de Derecho privado y precio; pues bien, solamente en el supuesto que el servicio municipal de suministro de agua se lleve a cabo por una Sociedad municipal bajo la forma de responsabilidad limitada o anónima, o por el sistema de arrendamiento o concierto, solamente en estos tres supuestos, las tarifas tendrán el carácter de precio, y para la efectividad del mismo la Corporación tendrá cerrada la vía de apremio. En todos los demás casos la percepción es una tasa y ésta lleva aparejada la vía administrativa de apremio (véase artículo 155 del Reglamento de Servicios).

JOSÉ BARROBÉS ORIOL.

Abogado y Secretario de Administración local.



## B) RESEÑA DE SENTENCIAS

## I. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

*Contratos civiles y administrativos.*

Aunque no existe una línea divisoria para deslindar los campos de lo estrictamente civil y de lo fundamentalmente administrativo, la doctrina y la jurisprudencia han establecido normas para determinar la naturaleza jurídica del contrato administrativo, atendiendo principalmente a los elementos subjetivos: al carácter y posición en que actúan las partes; al objeto, alcance y finalidad de los mismos, y así la relación contractual tiende de modo inmediato y directo a la ejecución de una obra o prestación de un servicio público. (Sentencia de 26 de junio de 1965).

## II. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Capacidad procesal.*

Tiene capacidad procesal para intervenir en el pleito contencioso-administrativo la persona que, aún sin ser beneficiaria de la expropiación, se ha obligado a pagar el importe de las obras de una variante de carretera y el de la expropiación de los terrenos precisos. (Sentencia de 26 de junio de 1965).

2. *Declaración de necesidad y de urgencia.*

Los artículos 22 y 52 de la Ley de Expropiación forzosa relacionados con el 56 del Reglamento dejan fuera de la órbita jurisdiccional los acuerdos relativos a la necesidad de ocupación y la urgencia de ella. (Sentencia de 24 de junio de 1965).

3. *Justiprecio.*

a) Al Jurado corresponde cuantos elementos de juicio estime precisos para fijar el justo precio, pues éste es el fundamental principio que informa la Ley de Expropiación forzosa y su verdadera finalidad y razón de ser, fijando como justa indemnización la de aquel valor que realmente compense en el patrimonio del expropiado la pérdida que éste se ha visto obligado a sufrir en aras del interés público. (Sentencia de 31 de mayo de 1965).

b) Desde el punto de vista técnico en cuanto a la valoración de un órgano de la Administración expropiante y del Jurado, órgano cuasi jurisdiccional, existe una evidente primacía del Jurado, como órgano que es especialmente cualificado a efectos de justiprecio. (Sentencia de 24 de mayo de 1965).

c) En materia de expropiación forzosa impera tanto en la doctri-

na y en la legislación como en la jurisprudencia, el dogma, constitucional en su origen, de la íntegra o condigna compensación económica, de suerte que la privación del bien expropiado nunca revista carácter confiscatorio, ya que para que la indemnización lo sea en verdad—de acuerdo, incluso, con su recto sentido etimológico—será preciso que el propietario quede efectivamente indemne o, lo que es lo mismo, sin daño en su preexistente situación patrimonial, que habrá de quedar restablecida en su alterado equilibrio, mediante el adecuado equivalente pecuniario, con aquella amplitud aludida ya, en términos bien expresivos, por las Leyes de Partida, extendido este real valor dinerario no en atención a la utilidad reportada al expropiante, sino a la pérdida experimentada por el expropiado, toda vez que, de no ser así, se haría gravitar, exclusiva o excesivamente, sobre el particular afectado un especial sacrificio cuya asunción incumbe al conjunto social, a expensas de los fondos públicos, allegados según el criterio, constitucional también, de justa proporcionalidad en la distribución de la carga tributaria. (Sentencia de 4 de junio de 1965).

d) Si es preciso, por expropiación de la finca, desalojar el local donde se hallaba una industria que ha de ser trasladada no puede la Administración ofrecer sólo la indemnización de dos años de renta correspondiente al desalojo y dejar para otro expediente la fijación de los gastos de desmontaje, traslado, nueva instalación, pérdida de jornales, diferencias previsibles de renta y perjuicios en general, pues al expropiado le asiste el indiscutible derecho de que en expediente único se le justiprecien todos los bienes que se le expropián, cuando éstos, como en el caso examinado, constituyen una unidad económica, según así está previsto en los artículos 26 y 27 de la Ley de Expropiación forzosa, por lo que este fraccionamiento del expediente expropiatorio anunciado por la Administración va contra la Ley y contra el derecho y los intereses del expropiado, a quien se le obliga innecesariamente a plantear, en su caso, reclamaciones y litigios separados y se le demora la indemnización del valor de un bien del que se le ha desposeído. (Sentencia de 18 de febrero de 1965).

#### 4. *Ocupaciones temporales.*

Las tasaciones en los casos de ocupación temporal se referirán siempre a la apreciación de los rendimientos que el propietario hubiere dejado de percibir por la renta vencida durante la ocupación, agregando, además, los perjuicios causados en la finca, o los gastos que suponga restituirla a su primitivo estado, con la limitación de que nunca deberá alcanzar la tasación de una ocupación el valor de la finca, y la Administración, en los casos en que le parezca excesiva, podrá pedir la valoración de la expropiación pura y simple por los procedimientos que esta Ley determina y optar por ella siempre que su importe no exceda de una mitad de la de los daños y perjuicios causados, precepto que rectamente interpretado concede a la Administración una facultad que no ha sido ejercitada en el caso que se debate, lo que origina que el límite que se

establece en relación con la tasación de las ocupaciones temporales no pueda servir de tope en el caso presente de una manera rigurosa, toda vez que no ha sido ejercitado el derecho que lo condiciona. (Sentencia de 31 de mayo de 1965).

### III. HACIENDAS LOCALES.

#### 1. *Derechos y tasas.*

Es premisa indeclinable, para toda exigencia y percepción de «tasas», lo mismo trátase de tasas en la Administración general del Estado que en la de las Corporaciones locales, el de que las tasas, a diferencia o en contraposición de los impuestos y arbitrios, no pueden ser vistas como algo imperativamente exigible y sin más, sin otra razón que la de la necesidad de la Entidad soberana o infrasoberana que deba percibir las, sino como la verdadera contraprestación de un servicio, y no de uno meramente invocado, sino de uno efectivamente rendido, de tal suerte que en donde—por los motivos que fuesen—no haya habido prestación de servicio no puede haber cobro de tasa. (Sentencia de 21 de mayo de 1965).

#### 2. *Plus valía.*

a) Si en la fecha de la transmisión del terreno éste se hallaba destinado a una explotación forestal y no tenía la consideración legal de solar, no puede exigirse el arbitrio, pues la resolución recurrida parte del supuesto erróneo de que al aportar esos terrenos a la Sociedad de carácter mercantil, el ánimo de lucro, característico de éstas Sociedades, es el determinante para que los terrenos queden sometidos al arbitrio sobre el incremento de su valor, error indudable, puesto que el legislador no atiende a las intenciones de las adquirentes de esos terrenos, sino a la condición jurídica que dichos terrenos tengan en el momento de su transmisión que es aquel en que el devengo del arbitrio principal, no pudiendo, por otra parte, hacerse interpretaciones extensivas en materia fiscal. (Sentencia de 26 de junio de 1965).

b) El procedimiento de valoración mediante aprobación de Índices es de obligada observancia para los Ayuntamientos que establezcan el arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos, como se deduce de la redacción gramatical del artículo 509 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 (hoy artículo 511 del texto refundido de 24 de junio de 1955), al decir «los Ayuntamientos deberán fijar cada tres años los tipos unitarios del valor corriente en venta de los terrenos...», lo que se corrobora por el tenor del apartado 3 del propio precepto, que con referencia al valor inicial al comienzo del período impositivo concede una opción a las Corporaciones para tomar como valores los consignados en instrumentos públicos o bien los que resulten de valoraciones oficiales practicadas en virtud de expedientes expropiatorios de compraventa, ensanche y otros análogos, de donde *a sensu contrario* se infiere que no existe tal opción para los Ayuntamientos en la valoración al final del

periodo de interposición, para la cual habrán de atemperarse rigurosamente al procedimiento de índices trienales establecidos por el apartado 1 del precitado artículo 509, interpretación que ha sido refrendada por la doctrina jurisprudencial invocada por el señor abogado del Estado en su escrito de contestación, así como por el coadyuvante, de lo que son relevantes manifestaciones la sentencia de 5 de junio de 1961 de la Sala Tercera, expresiva de que «en la valoración del período final o del cierre no cabe opción, sino tan sólo la aplicación de los predichos tipos unitarios», criterio igualmente sentado en las sentencias del Alto Tribunal de 26 de marzo de 1958, 16 de mayo de 1959 y más recientemente en la de 11 de enero de 1962, pronunciada también por su Sala Tercera. (Sentencia de 5 de junio de 1965).

c) Si bien es cierto que las enajenaciones de bienes urbanos hechos en subasta no están contenidas en el Decreto ordenador de las Haciendas locales de 4 de agosto de 1952 ni en la vigente Ley de Régimen local, es indudable que por aplicación analógica del apartado b) del artículo 518, dichas transmisiones dan lugar al devengo de arbitrio primeramente, y a cargo del adjudicatario por el sentir general de que cualquier transmisión del dominio produce el devengo de la exacción y porque en las exenciones contenidas en el artículo 520 de la Ley de Régimen local, no se comprende ninguna que afecte a las enajenaciones en subasta, y en este sentido se pronuncian de una manera expresa las Ordenanzas de diversos Ayuntamientos de España, sin que pueda argüirse de contrario ni el párrafo segundo del apartado b) del número 1.º del artículo 518 repetido de la Ley de Régimen local en relación con el artículo 1.116 del Código civil, puesto que dicho párrafo segundo supone una facultad o una opción para el adquirente en cuanto a la repercusión y mucho menos una condición imponible en ese caso que pueda anular la obligación, puesto que como queda expuesto, la transmisión fue voluntaria y aun no figurando en autos el precio de la misma que puede y debe ignorarse a cuánto asciende, puede también enjugar la deuda del adjudicatario y lo que en definitiva puede quedar como resto para pago de otros acreedores, sobre lo que no se ha hecho prueba alguna en autos. (Sentencia de 21 de junio de 1965).

d) Si el lugar donde está empleado el terreno transmitido no tenía asignada valoración en el índice trienal no puede exaccionarse el arbitrio de plus valía. (Sentencia de 5 de junio de 1965).

### 3. Inspección.

Se interpretó correctamente el artículo 749 de la Ley de Régimen local, de 24 de junio de 1955, pues es manifiesto que cuando el contribuyente invitado por los Inspectores a rectificar su situación tributaria, aceptó el requerimiento, firmando ambos el acta de invitación con arreglo al modelo oficial—cual ocurrió—no puede imponerse por los hechos en ella reflejados penalidad alguna por ocultación, sufriendo únicamente un recargo del 10 por 100 cual prescribe dicho artículo 749 en forma

tan explícita que no cabe eludir, oponiendo y mencionando la Orden de 10 de abril de 1954 sobre investigación de Utilidades de Valores mobiliarios y la Ley de 20 de diciembre de 1952 que reorganiza la Inspección de Tributos del Estado, puesto que las liquidaciones por actas de invitación de arbitrios locales y penalidad correspondiente se rigen por los preceptos de la Ley de Régimen local. (Sentencia de 2 de junio de 1965).

#### 4. *Ordenanzas fiscales.*

No puede ser objeto de discusión en vía contenciosa la existencia y vigor de una ordenanza fiscal municipal ni el derecho de la Corporación a poner en acción una ordenanza no impugnada, cuando lo único recurrido han sido unas liquidaciones que se estiman no acomodadas a la normativa vigente. (Sentencia de 21 de mayo de 1965).

### IV. POLICÍA MUNICIPAL.

#### *Finca ruinosa.*

a) El interés público debe tenerse en cuenta al decidir sobre la declaración de finca ruinosa, pues aparte de los intereses privados de los particulares que siempre militan en esta clase de asuntos, debe la Corporación valorar el interés público y de policía gubernativa dimanante de sus apreciaciones locales al respecto, íntimamente conectadas, además, con todo el régimen urbanístico, de ornato y seguridad de la población puesta a su cuidado; por lo que, aun siendo sus acuerdos en la materia actos administrativos perfectamente revisables por esta Jurisdicción Contencioso-administrativa, conviene examinarlos con ostensible margen de respetuosa consideración hacia el nombrado interés público municipal, siempre preferente al meramente particular de los encontrados fines de las otras partes afectadas. (Sentencia de 3 de junio de 1965).

b) Si se hace la declaración de que una finca está en ruinas, por darse uno cualquiera de los casos a que se refiere el artículo 170 de la Ley del Suelo, no puede el Ayuntamiento ordenar al propietario que realice obras de reparación. (Sentencia de 4 de junio de 1965).

c) Basándose la declaración que se haga al efecto fundamentalmente en informe técnicos, es criterio jurisprudencial que el perito forense puede y debe tener mejores supuestos de imparcialidad que los de las partes interesadas, lo que exige tener muy en cuenta sus apreciaciones. (Sentencia de 3 de junio de 1965).

d) Basta para declarar la ruina la existencia de uno solo de los motivos legales fijados en el artículo 170 de la Ley del Suelo. Y al estar un edificio fuera de línea y existir riesgo para los usuarios y la seguridad pública se crea una situación que precisamente aconseja la declaración de ruina (sentencias de 25 de noviembre de 1957 y 19 de diciembre de 1959); que las fincas que se encuentran en esta situación no son susceptibles de obras de reconstrucción ni de reparación, así como tampoco

de obras de consolidación por la prohibición contenida en el artículo 137 de la Ley de Régimen local (sentencias de 9 de mayo y 17 de octubre de 1956, 4 de diciembre de 1957, 11 de diciembre de 1958, 10 de noviembre de 1959 y 7 de marzo de 1961, entre otras). (Sentencia de 30 de junio de 1965).

## V. RÉGIMEN JURÍDICO.

### 1. *Acto administrativo.*

a) Si bien en el más amplio concepto de los actos administrativos cabe entender como incluidas en tal definición las actuaciones de la Administración del Estado, en cualquiera de sus actividades, de pura gestión de patrimonio, en el conocidísimo y técnico sentido admitido en la expresión francesa, alemana, italiana y española, se ciñe a la significación de las resoluciones y decisiones de las autoridades administrativas en el ejercicio de las funciones y dentro de las atribuciones que les están conferidas y en relación con el fin en cuya razón legal se produce. (Sentencia de 12 de junio de 1965).

b) Los actos administrativos nulos pueden ser sometidos a revisión de la Administración no sólo de oficio, sino a instancia de particular interesado, y el ejercicio de tal facultad o derecho no se halla sometido a prescripción. (Sentencia de 14 de mayo de 1965).

### 2. *Dictamen de Letrado.*

Si no se acredita suficientemente que la Corporación haya adoptado acuerdo para apelar ni que haya precedido dictamen de Letrado, requisitos ambos exigidos por la Ley de Régimen local al efecto, ha de declararse la inadmisibilidad del recurso. (Sentencia de 29 de mayo de 1965).

### 3. *Procedimiento administrativo.*

a) La resolución tardía o extemporánea dictada en reposición, no reabre la vía contenciosa, atendida la improrrogabilidad de los plazos y la subsiguiente caducidad del recurso y del derecho utilizable que proclama el artículo 121 de la Ley Jurisdiccional, y la doctrina mantenedora de esta caducidad, sentada en numerosas sentencias de la Sala, como las de 13 de noviembre de 1961, 20 de febrero y 8 de marzo de 1962, 28 de octubre de 1963, 17 de marzo, 2 y 18 de mayo y 5 de octubre de 1964, explicativa de que el acuerdo expreso adoptado después del año que fija el número 2.º del artículo 58 citado para recurrir no altera el estado de derecho extintivo de la acción contenciosa administrativa producido por la denegación tácita de la reposición tras aquel silencio ininterrumpido. (Sentencia de 26 de junio de 1965).

b) Es preciso recordar la doctrina repetida en numerosas sentencias de esta Jurisdicción dictadas en los últimos cuatro años y de las que

se citan en vías de ejemplo las de 9 de mayo, 31 de octubre y 5 de diciembre de 1960, 17 de enero de 1961, 28 de junio, 24 de septiembre y 15 de diciembre de 1962, 27 de febrero, 30 de marzo, 1 de junio y 5 de diciembre de 1963, 20 de marzo y 23 de noviembre de 1964, según la cual, en los plazos fijados por meses en la Ley de 27 de diciembre de 1956 se tienen que computar estos de treinta días. (Sentencia de 15 de junio de 1965).

#### 4. *Procedimiento contencioso-administrativo.*

a) Queda inoperante la desviación de poder cuando el acto recurrido infringe manifiestamente la Ley y ha de considerarse nulo. (Sentencia de 29 de mayo de 1965).

b) No cabe declarar la inadmisibilidad del recurso, al amparo del artículo 82, apartado f), de la Ley de 27 de diciembre de 1956, por no haber acompañado al escrito de promoción de aquél, documento acreditativo del pago en la Caja del Tesoro Público del importe de la multa impuesta; condición que entiendo no llenada con el depósito de la cantidad en la Caja General de ellos; pero contra este criterio rigurosamente formalista estribado en el artículo 57, párrafo segundo del apartado e) de la citada Ley, tiene ya sentada en varias sentencias, cuales son las de 27 de diciembre de 1962, 24 de enero, 20 de febrero y 6 de junio de 1963, que el ingreso de la suma liquidada en la Caja de Depósitos durante el expediente administrativo, en armonía con el supuesto final del apartado e) antedicho, garantiza el cumplimiento del acto administrativo si llegare a prevalecer, al par que impide se acceda a la reclamación como medio de eludir o demorar el pago. (Sentencia de 9 de noviembre de 1964).

## VI. SERVICIOS PÚBLICOS.

### *Transportes: casco urbano.*

La Orden ministerial que fija el casco urbano a efectos de transporte es un acto que implica la declaración de una situación objetiva, a la vez que origina un derecho subjetivo a favor de la Corporación municipal correspondiente. (Sentencia de 2 de julio de 1965).

## VII. ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.

### *Propiedad privada en la misma.*

Cabe en esta zona la existencia de fincas de propiedad particular, cuyos dueños ostentan la plenitud de sus derechos dominicales, sin perjuicio de que estén sometidas a las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral. (Sentencia de 18 de junio de 1965).