

## IV. JURISPRUDENCIA

SUMARIO: A) COMENTARIO MONOGRÁFICO: *La exención de la Compañía Telefónica Nacional de España en cuanto a Contribuciones especiales.*—B) RESEÑA DE SENTENCIAS: I. *Aguas*: Competencias, II. *Bienes*: Aportación a Sociedad Anónima. III. *Expropiación forzosa*: 1. Interés de demora y ocupación urgente. 2. Jurado: recurso. 3. Justiprecio: concepto. 4. Justiprecio: salto de agua. 5. Justiprecio: valor de adquisición. IV. *Funcionarios de Administración local*: Plantillas. V. *Leyes*: Contenido. VI. *Régimen jurídico*: 1. Acto: revocación. 2. Acto administrativo: revocabilidad. 3. Acto administrativo: presunción de legitimidad. 4. Procedimiento administrativo: denuncia de mora. 5. Procedimiento administrativo: vicios de forma. 6. Procedimiento contencioso-administrativo: lesividad. VII. *Servicios públicos*: Electricidad. VIII. *Urbanismo*: 1. Urbanización y expropiación sin plan parcial. 2. Solares e inmuebles de edificación forzosa. 3. Suelo urbano.

### A) COMENTARIO MONOGRAFICO

#### LA EXENCIÓN DE LA COMPAÑÍA TELEFÓNICA NACIONAL DE ESPAÑA EN CUANTO A CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

A menudo se viene suscitando la cuestión de si, al imponer los Ayuntamientos Contribuciones especiales como consecuencia de obras que producen aumento de valor o beneficio especial a fincas inmediatas a aquéllas, y entre las que se halla alguna perteneciente a la Compañía Telefónica Nacional de España, debe exaccionarse o no la cuota correspondiente. La Compañía viene alegando en su favor la exención otorgada en el contrato aprobado por Decreto de 31 de octubre de 1946, entendiéndose, por el contrario, la mayor parte de los Ayuntamientos, que tal Decreto no puede contraponerse a la Ley de Régimen local vigente, en la que no se recoge tal exención respecto de las Contribuciones especiales, además de que éstas, por su propia naturaleza, no pueden ser consideradas como un mero impuesto. Y, en consecuencia, someten al reparto de Contribuciones especiales a la Compañía Telefónica Nacional de España por los inmuebles de su propiedad afectados por las obras que dan base a las Contribuciones especiales.

Ahora, una sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 18 de octubre de 1966, en ponencia del excelentísimo señor don Nicolás Nombela Gallardo, ha revocado la sentencia del inferior que era favorable a la tesis municipal, y que a su vez había confirmado el fallo del Tribunal Económico-Administrativo Provincial, declarándose por el Tribunal Supremo que la exención en favor de la Compañía Telefónica Nacional de España se extiende también a las Contribuciones especiales.

Para enfocar debidamente este problema, que está originando tantas cuestiones litigiosas entre los Ayuntamientos y la Compañía Telefónica Nacional de España, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

1.<sup>a</sup> Que los Ayuntamientos tienen una Ley orgánica, cuyo texto actual es del 24 de junio de 1955, y en la que existen preceptos categóricos que no pueden por menos de aplicar, pues de otro modo podría exigírseles las correspondientes responsabilidades. El artículo 719 de la referida Ley de Régimen local dice: «Las Corporaciones locales, al acordar la imposición y ordenación de las exacciones, deberán tener inexcusablemente en cuenta: a), que la obligación de contribuir es siempre general en los límites de esta Ley y, en su consecuencia, ni aquellas Corporaciones ni el Gobierno podrán declarar otras exenciones que las concretamente previstas y autorizadas en ella, *debiendo tenerse por expresamente derogada toda otra exención actualmente en vigor, aunque se funde en razones de equidad, analogía o equivalencia o en especial consideración de clase y fuero...*». Y en el artículo 659 se establece, refiriéndose al precepto contenido en el artículo 719, lo siguiente: «Con las excepciones previstas en esta Ley, en los casos y en la forma que en ella se determinan, *se prohíbe* a las entidades locales enajenar o hipotecar sus derechos y propiedades, y la *concesión de exenciones*, perdones, rebajas, moratorias o aplazamientos para el pago de los recursos provinciales o municipales o de los créditos por cualquier concepto que tuviesen liquidados a su favor».

De manera que es muy razonable la actitud que adoptan las Corporaciones municipales aplicando en sus propios términos los preceptos relativos a las exenciones municipales no concediendo otras, sino aquellas que concretamente vengán establecidas en la propia Ley, dada la categórica y rigurosa prohibición para otorgar otras exenciones.

2.<sup>a</sup> Esta actuación de las Corporaciones locales está, además, fundada en el razonable criterio de que cuando el legislador municipal ha creído conveniente recoger una disposición especial declarando determinadas exenciones o bonificaciones lo ha hecho así, como fácilmente puede verse, por ejemplo, entre otras exacciones, en la que se refiere al impuesto de plus valía (artículo 520 de la Ley de Régimen local), en donde se han incluido los terrenos de Mutualidades o Montepíos comprendidos en la Ley de 6 de diciembre de 1941; los de las Cajas generales de Ahorros cuando se hallan afectos al servicio de las mismas; las iglesias y capillas destinadas al culto y todos los demás conceptos comprendidos en el artículo 20 del Concordato establecido al efecto entre la Santa Sede y el Gobierno español; los terrenos propiedad de la Obra Pía, etc. Y en cuanto a las Contribuciones especiales, se consignan de una manera precisa y rigurosa las varias clases de exenciones, según se trate de las Contribuciones especiales por aumentos determinados de valor o las que el legislador denomina por beneficios especiales, dando un tratamiento distinto de muy diverso alcance a las exenciones, cuyos límites fija el legislador con tan acusada precisión que no es razonable pensar que olvidó aludir a la exención en cuanto a la Compañía Telefónica Nacional

de España y que, por el contrario, hay que suponer que no la consignó porque no estimaba lógica tal exención.

De manera que no es que se trate de eludir por las Corporaciones locales preceptos contenidos en leyes especiales o particulares, sino que no pueden por menos tales organismos públicos de aplicar de modo estricto los preceptos fiscales contenidos en la Ley de Régimen local vigente, ya que, como antes se ha dicho, cuando el legislador quiere establecer una exención determinada lo expresa así en el correspondiente precepto fiscal, y cuando no lo ha establecido es que no lo ha estimado oportuno. Por tanto, los Ayuntamientos no pueden por menos de hacer aplicación de lo dispuesto en el artículo 719 antes transcrito y no otorgando otras exenciones que aquellas que están *concretamente* previstas y autorizadas en la Ley de Régimen local.

3.<sup>a</sup> Pero ni siquiera puede deducirse tal exención de los preceptos en que quiere apoyarse la Compañía Telefónica Nacional de España. En efecto, en el Decreto de 31 de octubre de 1946, en el que se establece que el Estado participará en los ingresos de la Compañía teniendo para ello derecho a percibir anualmente determinadas cantidades que allí se consignan, se dice en el punto quinto de la Base séptima: «Queda entendido que todas las sumas que ha de percibir el Estado, según las condiciones de esta Base, se considerarán como impuestos para todos los efectos legales y para la contabilidad y en compensación del pago de tales impuestos, así como en virtud del alcance nacional de sus servicios, la Compañía quedará exenta de toda otra contribución e impuesto, arbitrio o tasa de cualquier clase, ya sea sobre las instalaciones, edificios y demás elementos destinados o que en lo sucesivo se destinen a la explotación de sus servicios, de cualesquiera otros de carácter nacional, provincial, municipal o de cualesquiera otras Corporaciones que tengan derecho ahora o en lo sucesivo a establecer contribuciones o impuestos, incluso, en general, los que versen sobre utilidades o los municipales sobre beneficios o Sociedades anónimas, o cualesquiera otros similares que posteriormente se crearen. Se comprende en esta exención, además de los impuestos fijados en el párrafo anterior, los de igual clase, creados o que se crearen, sobre utilización del suelo, subsuelo, carreteras, caminos, calles, plazas y toda clase de vías públicas, para tendido de hilos o cables, para emplazamiento de postes, columnas, apoyos o antenas y para las demás obras necesarias a la prestación de los servicios convenidos en virtud de este Contrato».

Pues bien, en este precepto no se alude para nada a la exención de las Contribuciones especiales que, como luego se verá, tienen naturaleza jurídica distinta de los impuestos y de las tasas. Y claro es que si no se establece expresamente la exención de las Contribuciones especiales no puede fundamentarse en tal precepto una exención como la que pretende la Compañía Telefónica Nacional de España, pues como ha sido constantemente mantenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las exenciones fiscales han de aplicarse con estricto rigor a la letra del precepto sin extensiones ni analogías que no son permitidas, según luego ha elevado a rango de Derecho positivo la Ley general Tributaria de

28 de diciembre de 1963, al consignar en su artículo 24 que no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito de las exenciones o bonificaciones.

Pero es que en una interpretación lógica tampoco parece de razón aceptar esa extensión tan descomunal que se le quiere dar a las exenciones concedidas a la Compañía Telefónica Nacional de España que no es el Estado, sino una empresa que tiene a su cargo la explotación y administración del servicio de teléfonos, y que, como dice en la Base 26, podrá libremente, con la aprobación oficial del Estado, transferir este contrato con todos los derechos y obligaciones que se derivan del mismo a cualquier persona natural o jurídica legalmente capacitada. Y si las sumas que ha de percibir el Estado de la Compañía Telefónica Nacional de España se consideran como impuestos para todos los efectos legales y para la contabilidad, y en compensación del pago de tales cantidades se exime a la Compañía Telefónica Nacional de España de impuestos, parece de razón que éstos sean fundamentalmente impuestos del Estado, y no de los Ayuntamientos y Diputaciones, que tienen presupuestos separados y distintos, y obligaciones públicas especiales a las que han de atender con las exacciones que al efecto les ha fijado el legislador en la Ley de Régimen local, sin que puedan ampliarse pero tampoco restringirse en su aplicación los preceptos de dicha Ley.

4.<sup>a</sup> Como antes se ha indicado, entre las exenciones concedidas a la Compañía Telefónica Nacional de España no están incluidas las Contribuciones especiales y, en consecuencia, y teniendo en cuenta el rigor con que deben aplicarse las exenciones, no hay por qué aplicar una exención que no está expresamente declarada. Debe tenerse muy presente que en la imposición municipal hay tres clases bien determinadas de exacciones públicas: los llamados arbitrios, los derechos y tasas y las Contribuciones especiales. Estas tres clases de exacciones guardan paridad con los grupos de tributos establecidos en la Ley general Tributaria de 28 de diciembre de 1963. Los clasifica en Tasas, Contribuciones especiales e Impuestos, y define cada uno diciendo:

a) *Tasas* son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

b) *Contribuciones especiales* son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos; y

c) *Impuestos* son los tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta.

Esta naturaleza jurídica distinta de los tres conceptos tributarios nos

permite afirmar de modo categórico que, al no haberse comprendido en el punto quinto de la Base séptima del Decreto de 31 de octubre de 1946 las Contribuciones especiales, por cuanto que en ningún momento se citan como exentas, ha de estarse de modo riguroso al precepto, sin que, por lo tanto, pueda extenderse legalmente la exención a esta clase de exacciones.

Las Contribuciones especiales se fundan doctrinalmente en una especie de asociación tributaria por virtud de la cual se distribuye y reparte la totalidad o una parte importante del costo de una obra o servicio entre aquellos a quienes beneficia de modo especial, habida cuenta de la injusticia que significaría que se pagase por la Caja general, que se nutre de los ingresos que se obtienen de otros contribuyentes no beneficiados de modo directo y especial por la obra o el servicio en cuestión. Y este principio de carácter doctrinal fue la base del Proyecto de exacciones de 16 de julio de 1918, en cuyo preámbulo, debido a la pluma del ilustre economista Flores de Lemus, se hacía referencia a esta razón de ser de las Contribuciones especiales.

5.<sup>a</sup> Del modo como se regulan las exenciones de las Contribuciones especiales en la Ley de Régimen local bien se hecha de ver que no estuvo en el ánimo del legislador otorgar la exención a la Compañía Telefónica Nacional de España y por eso no lo hizo. Basta leer los artículos 468 y 472 de la Ley de Régimen local vigente, en donde se consignan de modo expreso las exenciones de las Contribuciones especiales, para darse cuenta de ello. Se regulan de modo meticoloso y con gran precisión las exenciones que pueden ser concedidas, llegando a no declarar exento al Estado, el cual, en general, está sujeto al pago de Contribuciones especiales, como lo ha reconocido reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (véanse, entre otras, las sentencias de 11 de diciembre de 1930, 2 de diciembre de 1948, 14 de enero de 1953 y 13 de marzo de 1958); y únicamente se declaran exentos los servicios que inmediatamente interesan a la defensa nacional, pero no en relación a todas las clases de obras o servicios por los que se impongan Contribuciones especiales, sino solamente algunos de ellos. Y es de razón suponer que si el legislador ni siquiera ha estimado como exento al propio Estado, no podría otorgar una exención (y no lo ha hecho) a favor de la Compañía Telefónica Nacional de España, que aunque realice un servicio nacional, es una empresa en cuyos rendimientos una vez fijados los ingresos brutos y los gastos de explotación para llegar a los beneficios netos, tiene una participación el Estado.

\* \* \*

Dada la importancia que el asunto ofrece para las Corporaciones locales, se transcriben a continuación íntegramente los Considerandos de ambas sentencias; la de la Sala de la Audiencia Territorial de Sevilla, en la que fue ponente el Magistrado ilustrísimo señor don Angel Martín del Burgo y Marchán, y la del Tribunal Supremo a que al principio de este trabajo se ha hecho referencia.

Dice así la sentencia de la Sala de la Audiencia Territorial, de fecha 12 de marzo de 1963:

CONSIDERANDO: Que el contenido de la pretensión impulsora del actual proceso, desligado de toda cuestión de tipo fáctico, permite abstraerse de cuantos antecedentes han motivado el establecimiento de la Contribución especial en litigio, y de la cuantía de la cuota asignada a la entidad recurrente, lo que posibilita concentrar la atención en el único problema jurídico puesto a debate en estas actuaciones, relativo a la procedencia o improcedencia de declarar la exención de dicha Contribución, a favor de esta Compañía, por la mejora de instalación de alumbrado público, en la calle Luis Montoto, de esta capital, donde tal sociedad tiene un edificio de su propiedad; cuya tributación es rechazada por esta entidad, por la inmunidad fiscal de que se cree asistida, a consecuencia del contrato estipulado con el Estado español, y por el canon que a éste satisface, en la forma paccionada.

CONSIDERANDO: Que lo dicho en el Considerando anterior significa que la cuestión debatida viene motivada por la disparidad de criterios de las partes sobre el derecho aplicable al supuesto de autos, disparidad que no se refiere a la interpretación que deba darse a una norma singular y determinada, sino a las opiniones contradictorias sobre la norma a aplicar, lo que sitúa la controversia en un problema de conflicto de leyes, *cuya solución no puede consistir sino en el señalamiento de cuál sea el precepto que deba prevalecer, por mejor rango, fecha posterior o por la especialidad del contenido de sus disposiciones.*

CONSIDERANDO: Que si bien por la doctrina se ha reconocido que la aplicación del Derecho en Derecho administrativo y fiscal constituye, por de pronto, un caso especial de la aplicación del Derecho en general, sin embargo, conviene no olvidar en qué consiste tal especialidad, no reducida, ciertamente, a simples cuestiones metodológicas, sino que afecta a la esencia misma de los ordenamientos, puesto que éstas ramas del Derecho público no sólo tienen su propio armazón conceptual, sino que obedecen a unos principios peculiares, sufriendo el lastre producido por la forma de nacimiento y desarrollo de tales ordenamientos, faltos del sistema orgánico, propio del Derecho civil, amparado éste en la seguridad de su regulación codificada, sistemática, casi sin lagunas; no obstante, la propia doctrina se ha encargado de advertir que este contraste no significa que la forma normativa de los Derechos administrativo y fiscal constituya un síntoma de inmadurez o de otro defecto constitutivo, sino que es consecuencia de la naturaleza de la función administrativa, por lo que irá siempre unido a ella; lo cual representa un atractivo más de estas disciplinas, en cuanto permiten un tratamiento científico de sus problemas, como medio superior de ese aparente caos de disposiciones inconexas, en una escala rica de posibilidades lógicas y de soluciones armónicas y, sobre todo, justas.

CONSIDERANDO: Que el actual debate judicial surge porque mientras el Municipio sevillano y el Tribunal Económico-Administrativo estiman debe prevalecer lo normado en la Ley de Régimen local, la Compañía recurrente, por el contrario, sólo quiere ver imperar los propios térmi-

nos de lo convenido por ella con el Gobierno de nuestro país, tesis que expone con el mayor aliento, al poder exhibir el testimonio de una serie de sentencias, a su favor, de distintos Tribunales provinciales de lo Contencioso-administrativo, a las que por cierto esta Sala no está vinculada, al no sentar las mismas jurisprudencia, lo que les priva de todo valor normativo, que es lo que hace que sus motivaciones y decisiones no tengan, fuera del proceso en que recayeron, más fuerza que la que le proporciona la consistencia de sus propios argumentos, problema, pues, de lógica, pero no de autoridad.

CONSIDERANDO: Que la decisión de esta disputa presenta serios problemas, dada la complejidad del tema planteado y la distinta naturaleza de las instituciones desde las que parten los interesados en esta cuestión; en efecto, ha de reconocerse que la Corporación que ha establecido la Contribución especial litigiosa goza de una especial potestad impositiva, dentro de su circunscripción territorial, potestad que podemos considerar, con la doctrina, como *derivada*, en cuanto al ente a que corresponde no posee soberanía política, ni, por tanto, fiscal, sino una simple autonomía administrativa; sin embargo, tampoco puede olvidarse que dicho Ayuntamiento, como ente territorial, goza de personalidad jurídica propia, lo que quiere decir que es algo más que un simple órgano del Estado; porque, si bien es cierto que en el término abstracto en pura teoría es concebible hablar de Administración pública como una actividad, o una organización, en forma global y omnicomprendiva, tal y como se expone en el artículo 1.º de la Ley vigente de lo Contencioso, no es menos evidente que en el mismo precepto se distingue la Administración del Estado, la de entidades que integren la Administración local y la de la llamada Administración institucional a que se refiere el último apartado del repetido artículo; distinción subrayada luego en otras leyes básicas, como la de Régimen jurídico de la Administración del Estado, cuyo artículo 1.º proclama la personalidad jurídica única de la Administración, pero referida exclusivamente a la estatal; lo que tiene su réplica en la Ley vigente del Régimen local—artículo 6.º—al conceder a los Municipios y a las Diputaciones, para el cumplimiento de sus fines, «plena capacidad jurídica con sujeción a las leyes», atributo exclusivo de las personas naturales y jurídicas, ya que los simples órganos sólo detentan una esfera, más o menos grande, de competencia; personalidad que igualmente se reconoce a favor de las Entidades estatales autónomas, en la Ley reguladora de su régimen jurídico, de fecha 26 de diciembre de 1958 (art. 2.º).

CONSIDERANDO: Que, por otra parte, en la confrontación de las normas discutidas, también haya que tener presente que cuando el Estado ha actuado en la ocasión invocada por la Compañía Telefónica, ha sido en la calidad de Estado-contratante, para desembocar con sus actos en una situación negocial, sin perjuicio de reconocer que, por la importancia del servicio concedido y por el volumen de las prestaciones concertadas, los acuerdos fueron precedidos de una ley de autorización, cuya naturaleza es un tanto discutible, como ley meramente formal, privada de toda generalidad, referida a una situación individual y concreta, creadora

de un vínculo jurídico entre el Estado, de un lado, y la tan repetida Compañía, de otro; autorización en la que, por cierto, se transfirió al ejecutivo un poder en blanco, una competencia amplísima, en materia, como la fiscal, reservada al poder legislativo.

CONSIDERANDO: Que en virtud de esa diversidad de Administraciones, con personalidades distintas, y distintas haciendas y patrimonios, es evidente que, por los solos efectos de la ley del contrato (art. 1.091 del Código civil) no puede sentirse vinculada al mismo una Administración ajena a la que suscribiera éste, al presuponer la teoría de los actos propios una identidad de sujetos (no de órganos); identidad que únicamente no se rompe en los casos de sucesión (*stipulamur nobis hereditibusque nostris*); sucesión pensable y realizable en Derecho administrativo, aunque sin aplicación en el caso concreto que nos ocupa, ya que el Municipio, con relación al Estado, y al contrato por éste celebrado, es un tercero alejado de la zona en que se mueve el vínculo y las obligaciones derivadas de tal negocio jurídico conforme a la regla clásica (*res inter alios acta aliis nec nocet nec prodest*).

CONSIDERANDO: Que, por lo expuesto, ha de entenderse que únicamente, en el caso de autos el Ayuntamiento sevillano tendría que considerarse vinculado ante la existencia de una norma de superior jerarquía, por razón de fecha y por su especialidad, que así lo dispusiera, esto es, por razón de un mandato inexcusable del ordenamiento jurídico, y, dentro de él, si es que existen normas contradictorias, como hemos visto, por razón de la primacía de la que esto ordenara; pero, he ahí que precisamente la primacía, en el presente supuesto, corresponde a la Ley de Régimen local, no sólo porque es la ley básica, en materia de Haciendas locales, sino porque, por razón de fechas, es posterior a la que autorizó el Gobierno a contratar con la referida Compañía, ya que, si en la demanda se dice otra cosa, no se sabe si por error o con temeridad, es por atribuir como fecha del vigente texto refundido de la Ley de Administración local la de 24 de junio de 1945, cuando es más cierto, como es sabido de todos, que la verdadera fecha es la de 24 de junio de 1955.

CONSIDERANDO: Que si tal prevalencia corresponde a la Ley de Régimen local, no cabe la menor duda que, con arreglo a sus dictados, no es posible amparar la exención pretendida por la sociedad recurrente, pues, como dice con indudable acierto la representación del Estado, y antes el Tribunal Económico-Administrativo, mal puede esta Compañía considerarse exenta, cuando se trata de una Contribución especial, cuya causa es la prevista en el artículo 451, b), de dicha Ley, esto es, la realización de obras, instalaciones o servicios que beneficien a personas o clases determinadas, y cuando, en el cuadro de exenciones, tratándose de primer establecimiento de alumbrado público o mejora del existente (supuesto que nos ocupa), ni aun el Estado goza de exención, incluso en los servicios que inmediatamente afecten a la defensa nacional, los más privilegiados, en todos sentidos; y, por si esto fuera poco, ha de tenerse presente que en el propio texto la vigente Ley de Régimen local dice en el artículo 719 que «... ni aquellas Corporaciones ni el



Gobierno podrán declarar otras exenciones que las concretamente previstas y autorizadas en ella, debiendo tenerse por expresamente derogada toda otra exención actualmente en vigor, aunque se funde en razones de equidad, analogía o equivalencia o en especial consideración de clase o fuero».

CONSIDERANDO: Que a la anterior argumentación de carácter jurídico se va a sumar otra, de índole fiscal, el canon a satisfacer por la Compañía Telefónica al Estado, diga lo que diga el contrato, no es en compensación de determinados tributos que, por ello, se consideren pagados, sino que el mismo representa una aportación tipificada en la doctrina y en los presupuestos como una fuente especial de ingreso para la Hacienda, con la calificación de ingreso de Derecho privado (propiedades y derechos del Estado), o de económica privada (empresa de tráfico), o del llamado dominio comercial o industrial, cuya razón de ser, en parte muy principal, obedece el monopolio concedido, y como su contrapartida; lo cual, ciertamente, puede justificar la aplicación de ciertas exenciones, sobre todo en materia impositiva estatal, pero no debe servir para considerar compensados cuantos impuestos, tasas, contribuciones y arbitrios sean imaginables; argumentación que aún se refiere más, si se tiene en cuenta las Contribuciones especiales, impuestas con ocasión de obras e instalaciones, productoras de unos beneficios o aumentos de valor en bienes concretos y determinados de los administrados, es lo que da lugar a una particular *causa impositionis*, surgida de un fenómeno económico, impulsado por los Ayuntamientos contenido con la base de la aportación de la comunidad de interesados en tales obras, mas que con los fondos generales de la Hacienda municipal.

\* \* \*

La sentencia del Tribunal Supremo que revocó la de la Sala dice así:

CONSIDERANDO: Que como con acierto recoge la sentencia apelada, el problema que el recurso entraña es el de una colisión de normas jurídicas ahora entre la Ley de Bases del Contrato entre el Estado y la Telefónica y la de Régimen local, contradictorias entre sí en materia fiscal y cuya prevalencia debe decidirse: es este un problema complejo, porque sobrepasa el tributario que en él subyace, porque no se trata sólo ni principalmente de interpretar cada una de las normas en colisión y de fijar su sentido y alcance singular, sino de parangonarlas y con el auxilio de estructuras conceptuales de nuestro ordenamiento jurídico y el de la técnica jurídica transvasar los llamados superprincipios al caso controvertido, para despejar la colisión, por ello es errónea la postura de la sentencia cuando parte de que el problema debe enfocarse de modo singular, contemplando un destacado ángulo del Derecho tributario y recibir un tratamiento específico, con olvido del de la cuestión fundamental, que, se repite, es la de la colisión, no el de las singularidades de cada una de las normas; tanto más que en nuestro sistema tributario no se marcó nunca al intérprete este o aquel criterio de interpretación; y cuanto se ha dado en el artículo 23 de la Ley general Tributaria, ha

sido para consagrar lo que ya los juristas venían practicando, o sea, la utilización «de criterios admitidos en Derecho», y como el proyecto enunciase otros las Cortes los rechazaron, como sucedió con el económico, que se consagró al uso y transvase en estos casos de los esquemas y estructuras conceptuales, de ordenamiento jurídico, que los alberga, que van más allá de la especialidad de cualquiera rama del Derecho y que dan más amplia visión del problema para su solución acertada.

CONSIDERANDO: Que también parte la sentencia de otro concepto no compartido por esta Sala, porque reconociéndose en la apelada que la soberanía de las Corporaciones en materia tributaria es derivada o delegada y afirmando después que no por ello los Ayuntamientos dejan de tener una personalidad jurídica propia (lo que puede aceptarse), pero no cuando mantiene que al constatar y confrontar la posición de la Administración central en relación a su contrato con la Telefónica lo hace como simple contratante en una relación negocial que sólo a ellos vincula, no vinculante para la Administración local, que es distinta y tercero no interviniente; ya que si nadie duda de que el Estado es el único con poder impositivo propio vinculante para sus súbditos y también para las Corporaciones, por mucha personalidad jurídica que tengan, porque un mandato soberano del ordenamiento jurídico se lo impone y si el Estado está vinculado por una norma que resulta contradictoria con otra que él dio para las Corporaciones, aquélla también las vincula y no son terceros ajenos no intervinientes, en razón de la primacía de la que así se lo ordenó como lo hizo la Ley de Bases del Contrato, de la que las Corporaciones locales son también destinatarias.

CONSIDERANDO: Que la desvinculación de las Corporaciones y la prevalencia de la Ley de Régimen local se trata también de fundar en dos afirmaciones, cuales son, que es ley básica de las Haciendas locales y en ser ley posterior a la que regula el contrato, y la situación fiscal de la Telefónica, lo que a juicio de la Sala de instancia hace entrar en juego el artículo 719, que impide al Estado la concesión de otras exenciones que las previstas en ella y deroga toda otra en vigor, pero para dar a estos conceptos y a esta norma ese alcance se olvida un principio jurídico consagrado en el ordenamiento, y unánimemente aceptado, cual es la prevalencia de la ley especial sobre la general, y que la de Bases es especial y la de Régimen local general no puede ponerse en duda y esta prevalencia no queda afectada por la ley general posterior: las facultades impositivas derivadas como son las de la Administración local se pueden lógicamente y desde el punto de vista de sistemática jurídica a más lejos de las facultades que se delegan, que deben considerarse enmarcadas en el ordenamiento jurídico del Estado y en que vive el delegante, ya que las distintas piezas del Derecho de un Estado se articulan en conjunto orgánico y entrelazadas, en función de unos principios básicos del Derecho ordenados jerárquicamente a los que deben acudir en estos casos de colisión, sin tratar de ignorar los fines que la norma se propuso cuando los expresó tan claramente: si el Estado no hubiese dictado una norma por la que se vinculó podía pensarse en la prevalencia de la Ley de Régimen local e interpretarse que dada la

movilidad de la realidad social o económica la naturaleza y fin de las Contribuciones especiales, el Estado habría revisado usando de su soberanía su posición tributaria respecto a una Compañía a la que hasta entonces no hizo tributar por tal o cual concepto, pero en el caso de la Telefónica existe una estipulación tributaria que el Estado ni las Corporaciones pueden desconocer, por lo que no puede darse el alcance que a la reducción de exenciones en la Ley de Régimen local da la Sala de instancia que quebraría el pacto mismo, y el juego de prestaciones y contraprestaciones que contiene y el ya aludido principio de la seguridad jurídica fundamental en todo ordenamiento.

CONSIDERANDO: Que si bien a la Sala no le pasa desapercibido que en la sentencia apelada late la valoración de un principio de justicia tributario, cual es el de una justa distribución de la carga, que tiene especial reflejo en las Contribuciones especiales, que debe sufrirla con mayor intensidad quien de modo personal y especial se beneficia del servicio o de la obra, pero en este caso, no queda quebrantado porque aparte de que es discutible que se está en un supuesto de exención, y si más próximo a un pacto tributario como expresan las Bases al aludir a que las exenciones que se acuerdan son compensación de un canon liberatorio que el Juzgador no puede ignorar mientras lo exprese la ley, es lo cierto que en el supuesto de que el Estado otorgue exenciones posteriores a la Ley de Régimen local, tienen los Ayuntamientos cauces legales de posible resarcimiento, sin recargar a los demás contribuyentes afectados por la Contribución especial, todo lo que determina a estimar la demanda sin especial declaración sobre costas.

## B) RESEÑA DE SENTENCIAS

### I. AGUAS.

#### *Competencias.*

Según tiene proclamado la doctrina de esta Sala, especialmente contenida en las sentencias de 31 de marzo de 1952 y 27 de noviembre de 1965, con absoluta independencia de los derechos que puedan surgir como consecuencia de la aplicación de la legislación especial de Aguas a la que se remite el propio Código civil para lo que de ella es privativo—artículo 425 del mismo, en relación con la Ley vigente de 13 de junio de 1879—, todo lo referente a las servidumbres en su consideración de derecho real limitado y limitativo de la propiedad ajenas, así como su alcance y consiguiente eficacia, es materia exclusiva de la legislación civil, cuyo conocimiento en relación con los conflictos que en torno a los mismos puedan presentarse, es ajeno a la jurisdicción administrativa—sin perjuicio, por supuesto, de las facultades que la citada Ley especial de Aguas conceda a la Administración dentro del marco de su propia competencia—. (Sentencia de 25 de junio de 1966).

## II. BIENES.

### *Aportación a Sociedad anónima.*

El negocio jurídico caracterizado por la aportación de un inmueble al acervo de una Sociedad anónima, constituida para la realización de obra y servicio, declarados de interés para el Municipio, recibiendo como contrapartida acciones liberadas de valor equivalente en número inferior al 50 por 100 del total, es supuesto no previsto de modo expreso en aquellos preceptos y hay que entenderlo subsumido en el enunciado general del artículo 6.º de la Ley de Régimen local que faculta a las Corporaciones locales para adquirir, permutar, gravar y enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y obligarse, y si bien el artículo 11, apartado *b*) del precitado Reglamento de Bienes exige para la adquisición de valores mobiliarios autorización del Ministerio de la Gobernación previo informe del de Hacienda, aparece del expediente que tal autorización fue solicitada y en todo caso, cualquier irregularidad en que se hubiera incurrido sobre el particular constituiría a lo sumo una falta subsanable *a posteriori* habida cuenta que el valor del predio es muy inferior al 25 por 100 del presupuesto municipal y por lo tanto la formalidad consistía simplemente en dar cuenta de la transacción, no pudiendo por ende servir de base a una declaración de lesividad. (Sentencia de 30 de marzo de 1966).

## III. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

### 1. *Interés de demora y ocupación urgente.*

Si bien es cierto que el Tribunal Supremo ha admitido la compatibilidad de la percepción del interés legal por demora en la tramitación del expediente, previsto en el artículo 56 de la Ley de Expropiación forzosa, con el regulado en el artículo 52 de la misma en el supuesto de urgencia, suprimiendo su duplicidad en el período en que coexistan, en este caso no puede accederse a la aplicación del artículo 56 por faltar el dato esencial de la fecha de iniciación del expediente, debiendo fijarse, conforme a este precepto tal como lo ha interpretado reiteradamente el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 2, 12 y 16 de marzo de este año, como fecha inicial de devengo, la del 21 de mayo de 1959, día siguiente al de la ocupación de la finca, y como final el del pago del justo precio. (Sentencia de 11 de junio de 1966).

### 2. *Jurado: recurso.*

No debe cargar el expropiado con las consecuencias de la notificación defectuosa que le hizo el Jurado al señalarle el recurso contencioso-administrativo como procedente, sin indicarle el recurso de reposición. (Sentencia de 21 de junio de 1966).

### 3. *Justiprecio: concepto.*

La expropiación está dirigida a que no se produzca ni mengua ni aumento del sacrificio patrimonial del expropiado (sentencia de 14 de febrero de 1958), para que la expropiación no se convierta en una expropiación, aunque sea parcial (sentencia de 18 de octubre de 1958), sino por el contrario, procure sustituir el patrimonio de que se ve privado el particular por otro adecuado a aquél (sentencias de 9 de octubre de 1959, 3 de mayo y 3 de junio de 1960), en razón a lo cual, la misma jurisprudencia ha declarado que por precio verdadero y real, a estos efectos, sólo puede considerarse el que permita al expropiado adquirir con el importe de la indemnización recibida otro bien de naturaleza análoga (sentencias de 21 y 28 de noviembre de 1960). (Sentencia de 2 de julio de 1966).

### 4. *Justiprecio: salto de agua.*

El justiprecio se determina conforme al mismo sistema indemnizatorio seguido en el acuerdo, y con idéntica aplicación del artículo 43 de la Ley de Expropiación forzosa, es decir, el de cifrar el valor expropiado de rendimiento de los saltos de agua por el valor de la energía eléctrica que hubiese de sustituir a la hidráulica, como están de acuerdo las partes y el Jurado y permite el Decreto-ley de 7 de enero de 1927, vigente por precepto del Decreto de 23 de diciembre de 1955, sistema que consiste en multiplicar 55,15 kilovatios hora por quince horas diarias, el producto luego se multiplica por trescientos días al año, y el de esta operación vuelve a multiplicarse por 0,7116 pesetas que es precio de cada kilovatio hora; así obtiéndose la cantidad de 176.601,33 pesetas, de la que descontándose 40.000 pesetas por menores gastos, resulta que es la de 136.601,33 pesetas, en la cual se cifra el rendimiento anual de los dos saltos; y después se capitaliza al 4 por 100, para conseguirse el precio de 3.415.033,25 pesetas, el cual, agregando el 5 por 100 como premio de afección, según el artículo 47 de la Ley de Expropiación forzosa, da por fin la cantidad total de 3.545.784'91 pesetas. (Sentencia de 4 de julio de 1966).

### 5. *Justiprecio: valor de adquisición.*

Aunque el precio de adquisición no pueda o deba ser elemento decisivo, por sí solo, en la determinación del justiprecio, por no deber entrar en la valoración objetiva y real del bien expropiado, consideraciones subjetivas y particulares, que pueden llegar a desvirtuar el verdadero valor, en más o en menos, según las circunstancias, en cuanto éstas pueden provocar transacciones impulsadas por el gusto o capricho de un contratante por la situación angustiosa de otro, por la impericia o falta de experiencia en los negocios de los mismos, empero no se debe olvidar ni menospreciar este factor, puesto que, en general, no son muchos los que suelen abonar precios exorbitantes y superiores a la cotización media normal, máxime cuando, como en el caso de autos, el adquirente es una

sociedad regida por elementos con títulos académicos de grado superior y con la experiencia en el mundo de los negocios que es presumible en ellos. (Sentencia de 21 de junio de 1966).

#### IV. FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

##### *Plantillas.*

La formación de las plantillas de los funcionarios de las Corporaciones locales es de la exclusiva competencia de éstas, causando sus actos y acuerdos en estas materias estado en vía gubernativa, según el artículo 383, pudiendo ser objeto de recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso de las Audiencias territoriales en la actualidad, sin que se modifique tal competencia por la necesidad de que sean visadas las plantillas que se formen por las Corporaciones locales en la forma que señala el artículo 13 del Reglamento de Funcionarios de Administración local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, o el artículo 7.º de la Ley de 20 de julio de 1963, ya que si el visado se otorga de conformidad con lo propuesto de la Corporación, la decisión que puede impugnarse es la de la Corporación local, y únicamente contra ella deberán dirigirse las acciones que se estimen pertinentes. (Sentencia de 23 de junio de 1966).

#### V. LEYES.

##### *Contenido.*

Según doctrina reiterada de esta Sala (sentencias de 22 de junio de 1910, 6 de noviembre de 1914, 28 de septiembre de 1918, 19 de diciembre de 1958 y 11 de junio de 1959), bajo la denominación genérica de leyes, no sólo se comprenden éstas, sino también los Reales Decretos, Instrucciones, Circulares y Reales Ordenes dictadas por el Gobierno, de conformidad con las mismas en uso de su potestad. (Sentencia de 30 de junio de 1966).

#### VI. RÉGIMEN JURÍDICO.

##### 1. *Acto: revocación.*

Tanto gramatical como jurídicamente revocar un acto o acuerdo administrativo o judicial significa anularlo y dejarlo sin efecto ni valor alguno, de tal forma que desde el momento en que el fenómeno de la revocación se produce, el acto revocatorio es el único material y formalmente existente, y ello como si se hubiese producido en la misma fecha en que se pronunció el acto revocado que, al quedar jurídicamente inexistente, ya no puede producir efectos de ninguna clase. (Sentencia de 2 de julio de 1966).

2. *Acto administrativo: revocabilidad.*

En materia de actos administrativos el principio general es el de la revocabilidad, en base del interés público y en virtud de las facultades revocatorias que a la Administración compete, de tal forma, que cuando en la Ley de Régimen local, artículo 351, y de Procedimiento administrativo, artículos 110 y concordante, etc., hablen de la no posibilidad de revocación, lo hacen contemplando supuestos de excepción; la de aquellos actos creadores de derechos subjetivos, o la de aquellos otros en el que el acto administrativo ha servido de contenido a una resolución judicial, artículo 369 de la Ley de Régimen local y artículo 105, párrafo 5.º, de la Ley jurisdiccional. (Sentencia de 22 de enero de 1966).

3. *Acto administrativo: presunción de legitimidad.*

Los actos oficiales gozan de una presunción de legitimidad sólo destruible mediante el ejercicio de los oportunos recursos. (Sentencia de 22 de junio de 1966).

4. *Procedimiento administrativo: denuncia de mora.*

La inadmisibilidad del recurso alegada por el Ayuntamiento en su contestación a la demanda y reproducida en esta apelación, no tiene otro apoyo que el de aplicabilidad del artículo 374 de la Ley de Régimen local, pero, tanto la exégesis de los comentaristas respecto del artículo 38 de la Ley de esta Jurisdicción y el alcance derogatorio de la disposición final 2.ª, como la doctrina sentada por esta Sala en su sentencia de 28 de octubre de 1963, reconocen que el plazo de un año para denunciar la mora que aquel artículo de la Ley de Régimen local establecía, ha sido suprimido por el citado artículo de la Ley jurisdiccional y sustituido por la posibilidad de formular dicha denuncia en cualquier momento. (Sentencia de 28 de febrero de 1966).

5. *Procedimiento administrativo: vicios de forma.*

Conforme al artículo 48 de la Ley de Procedimiento administrativo, el defecto de forma sólo determina la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a indefensión de los interesados. (Sentencia de 17 de diciembre de 1965).

6. *Procedimiento contencioso-administrativo: lesividad.*

El que aparezca acordada por el Ayuntamiento en 28 de agosto de 1962, la lesividad del acuerdo adoptado en iguales día y mes de 1958, lleva a la demandada a sostener que hecha aplicación al caso de la letra estricta del artículo 56-1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción, el acuerdo municipal de declaración de lesividad, resulta adoptado un día después de fenecido el término de cuatro años a que el precepto alude, término que, a juicio de la oponente, ha de contarse computando la propia fecha en que se adoptó el acuerdo, cuya lesividad se postula. Esta

tesis, a más de escapar—por la sutileza que envuelve—a la ecuanimidad que ha de regir toda actuación del órgano jurisdiccional, se ofrece en pugna: 1.º, con el principio tradicional en nuestro Derecho patrio que obliga a excluir en el cómputo del término el día inicial del mismo; 2.º, con la regla establecida en el artículo 303 de la Ley de Enjuiciamiento civil, a cuyo Cuerpo legal remite la disposición adicional 6.ª de la Ley reguladora de la Jurisdicción; 3.º, con la doctrina científica, que, al plantearse el problema, lo resuelve en sentido contrario al sostenido por la demandada, para lo que se basa en el precedente contenido en el artículo 7.º de la primitiva Ley de lo Contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888; y 4.º, porque siendo fuente de gran valor en la interpretación de una ley su respectiva exposición de motivos, es de tener en cuenta que en la que se basa la vigente de 27 de diciembre de 1956, se hace constar..., en líneas generales, la ordenación de los recursos se mantiene en el nuevo texto en términos análogos a la ley antigua. Y la Ley anterior de 8 de febrero de 1952, en su párrafo 4.º del artículo 102, determina la forma de computar los términos en ella fijados, con exclusión expresa del día inicial de los mismos.

Doctrina acorde con el principio procesal *dies a quo non computatur in termino* y con el de la misma índole que proclama la indivisibilidad del día como unidad cronológica para la computación, y así en las sentencias de 30 de octubre de 1961, 7 de mayo de 1962 y 5 de octubre de 1965, se declara que el año—y con el mismo fundamento los cuatro—se cuenta desde el día siguiente al indivisible de la fecha de la interposición de la reposición, y también que la frase a contar de la fecha, debe entenderse de modo que el primer día del plazo sea efectivamente el primero a partir de, o desde, esa fecha indivisible, lo que equivale al día siguiente en que se dictó el acto presuntamente lesivo al aplicar tal doctrina al supuesto litigioso. (Sentencia de 30 de marzo de 1966).

## VII. SERVICIOS PÚBLICOS.

### *Electricidad.*

Viene obligada una empresa urbanizadora a permitir el enganche para el suministro de electricidad a construcciones levantadas en la zona, sin que pueda alegarse el incumplimiento por los peticionarios de un contrato civil con la empresa. (Sentencia de 6 de julio de 1966).

## VIII. URBANISMO.

### 1. *Urbanización y expropiación sin plan parcial.*

La inexistencia de un plan parcial que la demanda señala como otra causa de nulidad de las actuaciones, resulta inocua a los fines con que se alega, habida consideración de que, por precepto del artículo 121 de la indicada Ley del Suelo, puede emprenderse la urbanización de un sector completo y expropiar uno o varios polígonos sin necesidad de la



previa aprobación del plan parcial, no pudiendo ello entenderse condicionado, como en la demanda se pretende, a que exista el plan aludido, aunque no esté aprobado, toda vez que tal interpretación carece de fundamento eficaz, puesto que la falta del requisito esencial de la aprobación de un plan implica su inexistencia, porque su contenido se halla en este caso desprovisto de realidad jurídica, y de la consiguiente fuerza de obligar que imponga la necesidad de ajustar a sus previsiones cualquier proyecto de expropiación que se formare. (Sentencia de 8 de junio de 1966).

### 2. *Solares e inmuebles de edificación forzosa.*

De conformidad con el artículo 5.º del Reglamento de Reparcelaciones de 5 de marzo de 1964, han de considerarse tales los que sustentan construcciones inadecuadas al lugar en que radican. Y aún es más importante a los efectos de la inclusión en el registro de solares la inadecuación de estas edificaciones al lugar en que radican, puesto que además de la manifiesta desproporción con la altura legalmente autorizada en la zona, de 19 metros, frente a los 6,5 de la mayor elevación de las que son objeto de este recurso, desmerecen también de modo notorio por su mal estado de conservación, por su clase completamente distinta a las demás del sector, como se aprecia claramente en las fotografías unidas al expediente y que coinciden completamente con la realidad, de tal modo que constituyen un elemento que debe desaparecer, si se quiere que haya cierto decoro urbano y guarde la más mínima armonía con la zona en que estén enclavadas; a esto hay que añadir el estar fuera de alineación, como un elemento secundario, pero complementario de los anteriores, por lo que ha de ser desestimado el recurso, al estar los acuerdos municipales y el de la Comisión provincial de Urbanismo plenamente ajustados al ordenamiento jurídico, y ser el presente uno de los casos de inadecuación más claros que puedan darse. (Sentencia de 25 de junio de 1966).

### 3. *Suelo urbano.*

Para que pueda calificarse una parcela de suelo urbano, es preciso que reúna las circunstancias que señala el artículo 63 de la Ley del Suelo. (Sentencia de 8 de junio de 1966).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.