

IV. ESTADISTICA

La riqueza nacional de España y su distribución provincial

por

IGNACIO BALLESTER ROS

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LAS CIFRAS NACIONALES DE MAYOR SIGNIFICACION.—III. LA DISTRIBUCION PROVINCIAL DE LA RIQUEZA NACIONAL: 1. EN CONJUNTO. 2. EN SUS PRINCIPALES SECTORES.

I. INTRODUCCION

La Universidad Comercial de Deusto, para conmemorar el cincuentenario de su creación, ha editado, bajo el título de *Riqueza nacional de España* (1), una obra de extraordinario interés, que marca un hito de especial significación en la bibliografía económica de nuestra Patria.

Se trata de una obra, realizada en equipo por un numeroso grupo de expertos colaboradores, que cubre cumplidamente varios objetivos. En primer lugar, ofrecer un inventario de la riqueza nacional; en segundo término, «presentar un acervo de informaciones que puedan orientar la política económica»; y, finalmente, poner a disposición de los españoles «con rigor y un máximo de claridad» datos esenciales acerca de nuestra estructura económica.

Como muy acertadamente se expone en el prólogo, junto al «sistema de Cuentas nacionales; los datos de distribución funcional, personal y especial de la renta; una tablas *input-output* cada vez más perfectas; y unos análisis de flujos monetarios pulcramente realizados», los datos de la riqueza nacional ofrecen «posibilidades para construir modelos econométricos más completos».

(1) Cinco volúmenes. Bilbao, 1968.

Si interesante es la introducción histórico-metodológica de la valoración de la riqueza nacional, con un amplio apéndice bibliográfico, bien seleccionado, no lo es menos la extensa referencia a las valoraciones realizadas en diversos países y a las estimaciones anteriormente obtenidas en España por el Consejo de Economía Nacional, con carácter oficial, y las particulares de Canga Argüelles, el Vizconde de Eza, Bernis, Ceballos Teresí, las Cámaras de Comercio, Antonio de Miguel, Barthe, Vandellós, el Banco Urquijo, Fuentes Irurozqui y otros; y el trabajo básico de Antonio Pulido San Román sobre la aplicación econométrica de la función de producción Cobb-Douglas para el conocimiento de la riqueza nacional.

La información publicada tiene un destacado valor desde el punto de vista nacional; pero, además, se ofrece un esquema de distribución provincial de la riqueza nacional que para nosotros, desde el punto de vista local, tiene extraordinaria importancia.

Por este motivo nos ha parecido aconsejable dedicar estas líneas a su divulgación y comentario.

II. LAS CIFRAS NACIONALES DE MAYOR SIGNIFICACION

En líneas generales, las cifras expresivas de la valoración de la riqueza nacional se han obtenido, de manera predominante, por el método de «valoración a coste de reposición», por estimarse el más adecuado, aunque en algunos casos se ha aplicado el del «precio del mercado» y en otros el del «precio de coste».

Básicamente la información comprende el valor del patrimonio inmobiliario y de las instalaciones, mobiliario y material inventariable.

Algunos sectores han quedado fuera de esta valoración. Citemos, a título de ejemplo, los edificios e instalaciones militares y el patrimonio artístico, este último por la imposibilidad de obtener una cifra representativa, en razón de su naturaleza, y aquéllos por su singularidad.

Se ha buscado una homogeneidad en las valoraciones de los distintos sectores y los propios autores opinan que «no sólo se ha logrado una validez para la cifra total, sino que la proporción en que los sectores y elementos se integran tienen una significación bastante aceptable». «No se ha agotado el tema ni en extensión ni en profundidad», «su perfección es relativa», es un punto de partida y «la depuración sucesiva ha de hacer esta información más eficaz».

La valoración de la riqueza nacional, referida al 31 de diciembre de 1965, se cifra en 6.670.300,4 millones de pesetas.

Su distribución por sectores ofrece el siguiente detalle, resumido de la tabla básica publicada (2):

	Millones de pesetas
Riqueza agraria	1.502.202,3
Flota pesquera	31.926,0
Patrimonio inmobiliario de viviendas	1.817.137,0
Patrimonio nacional de carreteras	133.606,6
Parque de vehículos	116.580,4
Transportes urbanos colectivos	10.470,1
Capital ferroviario	68.931,6
Riqueza portuaria	25.987,3
Flota mercante	25.428,9
Aeropuertos	8.228,6
Flota aérea	5.659,2
Comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas	55.825,8
Industria	1.192.729,3
Alimentación y frío industrial	168.632,0
Textiles, cuero y calzado	93.358,0
Corcho, madera y muebles	31.420,0
Papel y artes gráficas	46.699,0
Químicas	96.866,4
Productos derivados del petróleo	25.652,2
Extractivas	26.684,3
Metalúrgicas y de primera transformación	159.396,3
Construcción de bienes de equipo	46.839,0
Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y artículos eléctricos	38.069,0
Construcción de material de transporte naval, ferroviario y aeronáutico	35.233,1
Construcción de material de transporte terrestre no ferroviario ...	43.781,0
Fabriles diversas	21.996,0
De la construcción y sus materiales	73.596,0
Energéticas y embalses	284.507,0
Servicios	751.368,3
Administración pública	58.958,3
De Educación y Cultura	69.985,5
De Sanidad, Asistencia Social y Culto	236.090,4
De Hostelería	95.260,8
De Esparcimiento	55.422,8
Comerciales y profesionales	212.764,1
De Banca y Seguros	22.886,4
Riqueza urbanística	221.960,0
Riqueza en poder de los particulares	702.263,0

Resumiendo en porcentajes la tabla anterior, hemos elaborado este breve resumen, muy significativo:

	Porcentajes
Viviendas	27,2
Sector agrario	22,5
Industria	17,9
Servicios	11,3

(2) Véase obra citada, volumen V, págs. 515-521.

	Porcentajes
Transporte y comunicaciones	6,8
Riqueza urbanística	3,3
Riqueza en poder de los particulares	10,5

III. LA DISTRIBUCION PROVINCIAL DE LA RIQUEZA NACIONAL

1. EN CONJUNTO.

La distribución provincial de la riqueza nacional no comprende a todos los sectores investigados. Ello no ha sido posible por carecer los trabajos parciales de algunos sectores de dicho detalle, que, en otros casos, no era posible obtener por la propia naturaleza del sector.

Por ello, esta distribución abarca: la agricultura, la pesca, la industria, la vivienda y los transportes y las comunicaciones, con un valor de 4.792.292 millones de pesetas, equivalente al 71,8 por 100 del valor de la riqueza nacional, que estimamos suficientemente representativa de la distinta participación de cada Provincia en la riqueza nacional.

De otra parte, esta distribución no pretende ser exacta, sino meramente orientativa y debe contemplarse «en concordancia con el contexto de la investigación».

Con el alcance expresado, el valor de la riqueza provincial y el tanto por mil que representa con respecto al valor de la riqueza nacional se detalla en la siguiente tabla (3):

P R O V I N C I A S	Millones de pesetas	Tanto por mil
TOTAL	4.792.292	1.000,000
Alava	32.797	6,847
Albacete	47.673	9,948
Alicante	107.779	22,490
Almería	29.681	6,194
Ávila	28.878	6,026
Badajoz	90.475	18,879
Baleares	59.058	12,324
Barcelona	517.031	107,887
Burgos	49.699	10,371
Cáceres	59.756	12,469
Cádiz	117.681	24,556
Castellón	57.917	12,086
Ciudad Real	90.528	18,890
Córdoba	123.792	25,831
Coruña, La	134.643	28,096
Cuenca	47.645	9,942
Gerona	56.565	11,803

(3) Tabla transcrita de la obra citada, volumen V, pág. 530.

PROVINCIAS	Millones de pesetas	Tanto por mil
Granada	84.038	17,536
Guadalajara	27.573	5,754
Guipúzcoa	130.376	27,206
Huelva	48.755	10,174
Huesca	59.853	12,489
Jaén	110.781	23,116
León	87.274	28,211
Lérida	75.971	15,853
Logroño	33.953	7,085
Lugo	71.220	14,861
Madrid	401.900	83,663
Málaga	74.911	15,632
Murcia	118.340	24,693
Navarra	83.476	17,419
Orense	72.284	15,083
Oviedo	199.399	41,608
Palencia	34.479	7,403
Palmas, Las	48.738	10,170
Pontevedra	94.887	19,800
Salamanca	63.077	13,162
Santa Cruz de Tenerife	65.987	13,769
Santander	101.938	21,271
Segovia	26.950	5,624
Sevilla	180.396	37,643
Soria	21.545	4,496
Tarragona	57.006	11,895
Teruel	35.382	7,383
Toledo	58.462	12,199
Valencia	252.251	52,637
Valladolid	55.211	11,521
Vizcaya	198.933	41,512
Zamora	41.003	8,556
Zaragoza	123.339	25,737

Para una mejor comprensión de la anterior tabla, hemos elaborado el mapa adjunto, convirtiendo los tantos por mil en porcentajes.

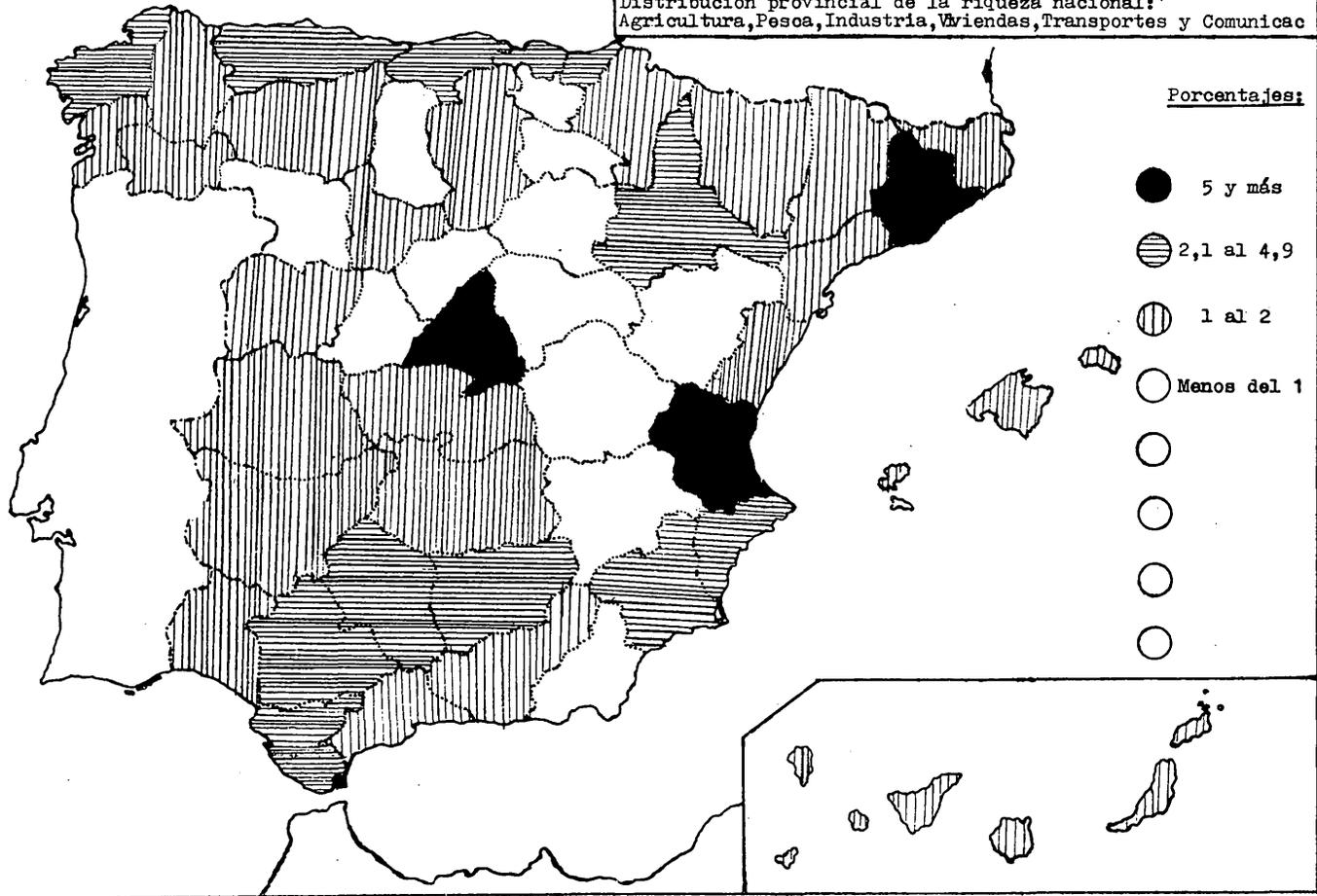
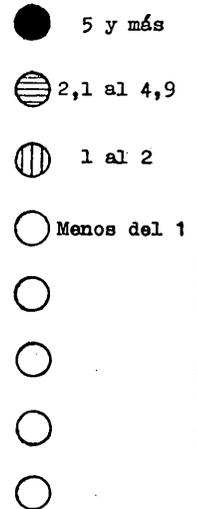
De su examen se deduce que destacan notoriamente tres Provincias: Barcelona con el 10 por 100 de la riqueza nacional, Madrid con el 8 por 100 y Valencia con el 5.

Con una participación en la riqueza nacional que oscila entre el 2,1 y el 4,9 por 100 aparecen 12 Provincias, que pueden agruparse en tres zonas: A) Norte, con La Coruña, Oviedo, Santander, Vizcaya y Guipúzcoa; B) Este, que comprende Zaragoza, Alicante y Murcia, y C) Sur, con Jaén, Córdoba, Sevilla y Cádiz.

Con una participación entre el 1 y el 2 por 100 hay 23 Provincias, que pueden agruparse en estas zonas: A) Noroeste, con Pontevedra, Orense y Lugo; B) Meseta, con León, Burgos, Valladolid, Salamanca, Cáceres y Badajoz, Toledo y Ciudad Real; C) Nordeste, con Navarra,

Distribución provincial de la riqueza nacional:
Agricultura, Pesca, Industria, Viviendas, Transportes y Comunicac

Porcentajes:



Huesca, Lérida, Gerona, Tarragona, Castellón y Baleares; y D) Sur, con Granada, Málaga y las dos Provincias canarias.

No llega al 1 por 100 de la riqueza nacional la correspondiente a 12 Provincias, que se extienden en sentido norte-sur desde Alava a Almería, con alguna ampliación hacia el este y el oeste. Son: Alava, Logroño, Soria, Segovia, Avila, Guadalajara, Teruel, Cuenca, Albacete y Almería con Palencia y Zamora.

Por Regiones históricas, la participación de cada una en la riqueza nacional se desprende de estas cifras:

	Porcentajes
Galicia	7,8
Asturias	4,2
León	5,9
Castilla la Vieja	5,5
Extremadura	3,1
Castilla la Nueva	13,0
Vascongadas	7,5
Navarra	1,7
Aragón	4,6
Cataluña	14,8
Baleares	1,2
Valencia	8,7
Murcia	3,5
Andalucía	16,1
Canarias	2,4

Destacan Andalucía, Cataluña y Castilla la Nueva, por este orden con el 16, el 15 y el 13 por 100 de la riqueza nacional, respectivamente; le siguen en importancia, a nivel medio, Valencia, Galicia y Vascongadas. Las restantes Regiones presentan un porcentaje inferior al promedio por Región.

Hemos determinado el valor de la riqueza nacional por kilómetro cuadrado y por cada 100 habitantes, en millones de pesetas para dichas Regiones:

	Millones de pesetas	
	Por kilómetro cuadrado	Por 100 habitantes
Galicia	12,7	14,3
Asturias	18,9	20,2
León	5,0	14,8
Castilla la Vieja	4,9	15,9
Extremadura	3,6	10,9
Castilla la Nueva	8,7	14,0
Vascongadas y Navarra	25,2	25,1
Aragón	4,6	19,8
Cataluña	21,1	17,1
Baleares	11,8	13,3
Valencia	17,9	16,8
Murcia	6,4	14,2
Andalucía	8,9	13,1
Canarias	15,8	12,1

I. DISTRIBUCION PROVINCIAL DE LA RIQUEZA NACIONAL

PROVINCIAS	Millones de pesetas										
	Total	Riqueza agraria	Flota pesquera	Industria	Viviendas	Carreteras	Parque de vehículos	Transportes urbanos colectivos	Puertos	Aeropuertos	Comunicaciones
TOTAL	4.792.278	1.416.800	31.049	1.192.692	1.817.133	119.510	118.743	8.305	25.633	7.777	54.636
Alava	32.797	8.731	—	15.228	6.765	912	909	1	—	—	251
Albacete	47.672	24.185	—	4.985	14.941	2.582	819	—	—	—	160
Alicante	107.779	22.069	743	22.796	54.835	2.023	2.942	12	986	94	1.279
Almería	29.681	13.125	210	2.780	10.610	1.582	663	1	458	—	252
Avila	28.878	15.414	—	2.464	8.887	1.667	330	—	—	—	116
Badajoz	90.475	51.727	—	9.441	24.283	3.466	1.150	1	—	—	407
Baleares	59.057	14.731	111	10.191	25.165	1.801	3.106	—	1.930	852	1.170
Barcelona	517.030	18.404	160	203.684	254.866	3.706	20.964	3.079	1.792	967	9.408
Burgos	49.700	21.696	—	8.713	13.999	3.892	1.072	1	—	—	327
Cáceres	59.757	29.215	—	6.961	19.475	3.085	750	—	—	—	271
Cádiz	117.681	22.937	2.817	34.620	49.512	1.791	1.890	66	2.846	—	1.202
Castellón	57.917	22.105	169	10.959	20.490	1.793	1.300	17	630	—	454
Ciudad Real	90.527	42.375	—	12.076	31.328	3.580	864	—	—	—	304
Córdoba	123.792	52.516	—	19.595	46.604	2.925	1.562	3	—	27	560
Coruña, La	134.643	57.009	3.940	24.251	41.319	3.148	2.028	52	1.150	833	913
Cuenca	47.645	26.738	—	4.918	12.455	2.872	506	—	—	—	156
Gerona	56.564	16.426	156	15.294	18.614	1.978	2.373	—	683	—	1.035
Granada	84.038	33.743	33	9.147	36.602	2.397	1.402	1	178	57	478
Guadalajara	27.572	16.897	—	3.978	3.682	2.377	466	—	—	—	172
Guipúzcoa	130.376	12.339	6.503	66.295	38.073	1.144	2.503	152	1.061	89	2.217
Huelva	48.754	21.174	2.733	8.790	13.276	1.474	646	1	482	—	178
Huesca	59.853	28.301	—	17.828	10.045	2.696	787	—	—	—	196
Jaén	110.781	54.590	—	13.752	37.792	2.925	1.338	1	—	—	383
León	87.274	39.365	—	17.367	25.161	3.251	1.410	1	—	—	719

Málaga	74.912	23.721	460	12.808	31.413	1.790	2.159	8	1.037	446	1.070
Murcia	118.339	27.610	90	30.936	53.349	2.625	2.199	2	906	—	622
Navarra	83.475	35.733	—	20.299	23.350	1.188	2.214	1	—	—	690
Orense	72.285	39.317	—	12.980	17.239	1.876	704	1	—	—	168
Oviedo	199.401	51.623	650	62.238	74.178	3.933	2.981	4	2.683	—	1.111
Palencia	35.478	13.368	—	9.719	9.367	2.202	640	—	—	—	182
Palmas, Las	48.739	14.095	2.054	7.846	18.935	889	2.620	12	893	663	732
Pontevedra	94.887	33.953	6.657	15.703	32.259	2.276	1.755	45	1.406	57	776
Salamanca	63.078	21.550	—	17.087	20.181	2.941	997	1	—	—	321
Santa Cruz de Tenerife	65.986	17.549	148	14.885	26.785	1.605	2.702	4	955	456	897
Santander	101.937	27.758	472	39.055	29.140	1.985	1.783	55	884	102	703
Segovia	26.950	12.541	—	2.762	9.073	1.894	464	—	—	—	216
Sevilla	180.395	59.522	94	38.949	81.465	3.803	3.197	12	1.401	359	1.593
Soria	21.545	12.763	—	1.779	4.450	2.043	369	—	—	—	141
Tarragona	57.006	18.316	237	14.112	19.017	2.294	1.737	26	534	—	733
Teruel	35.383	18.435	—	4.310	9.805	2.294	447	—	—	—	92
Toledo	58.463	34.640	—	7.511	11.999	2.968	892	1	—	—	452
Valencia	252.251	71.865	153	53.777	113.655	3.174	5.844	31	1.216	248	2.288
Valladolid	55.211	18.497	—	15.595	16.791	2.380	1.336	2	—	—	610
Vizcaya	198.931	16.839	1.794	100.747	69.428	1.519	4.471	162	1.397	183	2.391
Zamora	41.002	19.566	—	7.733	10.909	2.102	493	2	—	—	197
Zaragoza	123.338	42.862	—	31.873	40.750	3.206	2.647	143	—	207	1.650
PROMEDIO PROVINCIA.	95.805,5	28.336	1.293,7	23.853,2	36.342,6	2.390,2	2.374,8	230,7	1.114,4	457,5	1.092,7

II. DISTRIBUCION PROVINCIAL I

PROVINCIAS	M i l i o n e s						
	Total	Alimenta- rias y tabaco	Textiles, cuero y calzado	Corcho, madera y muebles	Papel y artes gráficas	Químicas	Extrac
TOTAL	1.192.692	168.632	93.358	31.420	46.663	122.518	26.6
Alava	15.228	872	342	550	284	678	
Albacete	4.985	1.392	546	198	253	97	
Alicante	22.796	2.631	6.042	954	1.228	1.453	1
Almería	2.780	596	26	85	27	291	2
Avila	2.464	375	9	126	16	58	
Badajoz	9.441	3.631	212	287	74	97	
Baleares	10.191	1.656	1.767	580	310	194	1
Barcelona	203.684	13.615	48.115	4.101	12.202	20.245	8.0
Burgos	8.713	2.623	728	478	240	581	
Cáceres	6.961	993	85	133	40	97	
Cádiz	34.620	18.030	268	620	444	2.602	
Castellón	10.959	905	2.826	265	428	2.030	
Ciudad Real	12.076	3.245	33	49	34	3.293	1.6
Córdoba	19.595	6.994	344	153	442	291	2
Coruña, La	24.251	2.248	751	1.420	238	5.794	2
Cuenca	4.918	1.404	18	276	26	68	
Gerona	15.294	2.339	3.797	1.390	846	678	1
Granada	9.147	3.980	324	147	851	387	7
Guadalajara	3.978	429	58	76	30	97	
Guipúzcoa	66.295	2.040	1.397	1.208	5.780	3.681	1
Huelva	8.790	1.907	88	178	50	1.255	9
Huesca	17.828	1.234	105	195	184	2.325	
Jaén	13.752	4.436	209	172	96	97	2
León	17.367	3.093	267	201	156	581	1.7
Lérida	18.403	2.655	537	427	495	97	1
Logroño	8.372	2.859	1.664	520	461	97	
Lugo	9.982	1.771	201	448	39	87	1
Madrid	97.118	9.805	4.344	2.326	7.680	9.687	
Málaga	12.808	4.090	720	134	186	1.162	
Murcia	30.936	6.328	785	848	178	12.637	0
Navarra	20.299	3.779	1.126	710	1.481	1.356	3.3
Orense	12.980	967	66	271	30	290	
Oviedo	62.238	3.490	563	581	374	3.390	3.2
Palencia	9.719	2.697	157	48	139	1.259	2
Palmas, Las	7.846	2.566	32	457	126	1.162	
Pontevedra	15.703	3.274	625	1.028	778	581	
Salamanca	17.087	1.509	1.113	165	88	290	
Santa Cruz de Tenerife	14.885	1.425	23	255	258	9.535	
Santander	39.055	2.827	383	584	786	8.621	1.0
Segovia	2.762	1.059	62	175	26	194	
Sevilla	28.949	8.715	1.270	621	569	2.906	2
Soria	1.770	319	28	400	133	87	
Tarragona	14.112	3.841	1.255	479	371	3.910	
Teruel	4.310	1.170	94	156	78	68	8
Toledo	7.511	2.385	217	213	33	290	
Valencia	53.777	7.330	5.916	4.088	2.709	3.584	
Valladolid	15.595	3.297	518	569	277	2.228	
Vizcaya	100.747	2.899	1.132	1.248	3.227	10.461	
Zamora	7.733	2.090	80	55	24	19	
Zaragoza	31.873	4.817	2.090	772	1.838	1.550	
PROMEDIO PROVIN- CIAL		3.372,6	1.867,1	628,4	933,3	2.450,4	

NOTA.—Tabla transcrita de la obra citada. Volumen V, págs. 525-531.

RIQUEZA INDUSTRIAL DE ESPAÑA

e p e s e t a s								
Industria y transportadoras	Fabricación de bienes de equipo	Construcción maquinaria y material eléctrico	Construcción mat trans. naval, ferr. y aeronáutico	Construcción mat. trans. terrestre no ferroviario	Industrias fabriles diversas	Construcción y sus materiales	Energéticas	Embalses
59.396	46.839	38.069	35.233	43.781	21.996	73.596	229.209	55.298
6.149	1.704	—	—	1.926	175	575	1.633	310
96	23	—	—	126	26	409	826	983
1.915	519	—	65	214	1.427	2.223	3.135	860
57	9	—	62	46	30	492	847	—
1	—	—	—	360	13	113	838	545
209	35	—	—	80	68	709	1.905	2.046
557	107	—	170	162	316	1.435	2.782	—
13.197	11.573	12.311	654	13.591	7.848	11.506	26.236	460
407	239	325	—	178	244	370	1.638	625
3	6	—	—	93	36	611	2.519	2.342
593	110	—	6.397	214	204	1.309	2.666	1.127
279	107	—	3	137	67	1.713	1.338	817
52	26	—	—	122	42	468	2.654	436
4.277	525	604	—	152	159	852	2.680	1.921
1.552	87	2	4.798	175	240	1.014	4.836	852
3	3	—	—	89	17	235	1.456	1.318
126	764	292	—	194	411	1.046	2.486	777
47	119	—	—	117	35	763	1.385	287
—	—	—	20	34	8	869	1.073	1.229
22.857	9.132	2.890	1.742	3.928	1.558	1.726	8.121	49
225	34	—	6	107	63	162	3.207	545
479	124	—	—	100	15	878	7.272	4.899
746	636	—	—	1.325	46	930	2.815	2.006
356	132	—	—	141	27	1.333	7.746	1.612
38	131	—	17	164	30	1.011	8.736	3.955
149	784	—	—	114	35	306	771	597
17	23	—	3	162	31	1.080	4.301	1.704
5.398	3.964	12.561	2.127	8.107	3.919	9.060	16.393	1.666
376	78	264	255	79	46	2.482	2.022	856
852	243	—	958	96	109	962	5.921	375
1.536	573	321	44	891	214	1.690	2.528	677
147	110	—	—	66	26	188	8.433	2.369
26.555	444	—	1.535	301	62	3.402	16.462	1.857
45	29	—	—	83	10	821	2.974	1.229
23	9	—	94	74	69	850	1.317	1.052
1.254	635	—	2.591	1.184	281	1.969	1.295	207
51	99	—	—	68	38	729	9.604	3.324
16	20	—	1	78	66	1.200	1.773	195
13.645	522	1.495	560	90	74	1.367	5.994	460
74	12	—	—	73	15	338	456	276
774	1.111	344	2.907	606	200	2.608	5.058	1.053
2	6	—	—	24	6	180	257	297
171	455	—	41	196	153	595	2.025	569
5	12	—	—	46	13	223	947	604
78	162	—	—	132	73	2.043	1.291	512
8.863	1.375	549	1.865	820	1.444	4.257	8.799	2.033
775	518	—	—	2.346	50	571	4.318	109
41.996	6.786	4.491	7.620	2.215	1423	2.280	14.195	101
6	17	—	—	104	11	166	3.739	1.412
2.366	2.707	1.620	698	2.051	523	1.477	7.506	1.763
3.252,9	975,8	271,9	1.355,1	875,6	439,9	1.471,9	4.584,2	1.152

Esta distribución de la riqueza nacional por Regiones resulta más representativa.

En función de la superficie las discrepancias son importantes. Se advierte la configuración de una gran zona periférica que comprende Galicia, Asturias, Vascongadas y Navarra en el norte; y Cataluña, Valencia y Baleares al este, que junto con las islas Canarias, presentan las tasas más altas, destacando entre las Regiones, Vascongadas y Cataluña.

La zona interior comprende toda la meseta y Andalucía, además de Aragón, con las tasas más altas, destacando en este sentido Extremadura.

Los contrastes son más suaves respecto a la distribución de la riqueza nacional por 100 habitantes. El rango es más reducido. Los valores máximos corresponden a Vascongadas y Navarra y el mínimo también a Extremadura. Los valores medios oscilan entre 12,1 para Canarias y 19,8 para Aragón.

2. EN SUS PRINCIPALES SECTORES.

Hemos juzgado de interés transcribir las dos tablas publicadas referentes a la distribución provincial de la riqueza nacional y la especial dedicada a la riqueza industrial, con ligeras modificaciones, determinando el promedio provincial para cada sector. Constituyen las tablas I y II.

Si nos fijamos solamente, con referencia a cada uno de los sectores reseñados en las tablas, en las Provincias, cuya riqueza, en cada caso, atribuida al sector, rebasa el promedio nacional correspondiente, cabe destacar la naturaleza de la riqueza predominante en cada una.

Alava.—Industrias metalúrgicas, de fabricación de bienes de equipo y de construcción de material de transporte.

Albacete.—Carreteras.

Alicante.—Industrias textiles y de cuero y calzado, del corcho, madera y muebles, de papel y artes gráficas, fabriles diversas, de la construcción, viviendas, parque de vehículos y comunicaciones.

Badajoz.—Riqueza agraria, industrias alimentarias y tabaco, embalses y carreteras.

Baleares.—Parque de vehículos, puertos, aeropuertos y comunicaciones.

Barcelona.—Industrias alimentarias y tabaco, textiles y del cuero y calzado, del corcho, madera y muebles, del papel y artes gráficas,

químicas, extractivas, metalúrgicas y transformadoras, de fabricación de bienes de equipo, de construcción de maquinaria y material eléctrico, de construcción de material de transporte, fabriles diversas, de la construcción y sus materiales, energéticas, viviendas, carreteras, parque de vehículos, transportes urbanos colectivos, puertos, aeropuertos y comunicaciones.

Burgos.—Carreteras.

Cáceres.—Riqueza agraria, embalses, carreteras.

Cádiz.—Industrias químicas, de construcción de material de transporte, flota pesquera, viviendas, puertos y comunicaciones.

Castellón.—Industrias textiles y de la construcción.

Ciudad Real.—Riqueza agraria, industrias químicas, extractivas, carreteras.

Córdoba.—Riqueza agraria, industrias alimentarias y tabaco, metalúrgicas, embalses, viviendas, carreteras.

Coruña, La.—Riqueza agraria, industrias del corcho, madera y muebles, químicas, metalúrgicas y transformadoras, de construcción de material de transporte, energéticas, flota pesquera, viviendas, carreteras, puertos, aeropuertos.

Cuenca.—Carreteras.

Gerona.—Industrias textiles, del cuero y calzado, y del corcho, madera y muebles.

Granada.—Riqueza agraria, industrias alimentarias y tabaco, extractivas, viviendas, carreteras.

Guadalajara.—Embalses.

Guipúzcoa.—Industrias del corcho, madera y muebles, papel y artes gráficas, químicas, metalúrgicas y transformadoras, de bienes de equipo, de maquinaria y material eléctrico, de material de transporte, otras fabriles, de la construcción, energéticas, flota pesquera, viviendas, parque de vehículos y comunicaciones.

Huelva.—Industrias extractivas, flota pesquera.

Huesca.—Industrias energéticas, embalses, carreteras.

Jaén.—Riqueza agraria, industrias alimentarias y tabaco, material de transporte, embalses, viviendas, carreteras.

León.—Riqueza agraria, industrias extractivas, energéticas, embalses, carreteras.

Lérida.—Riqueza agraria, industrias energéticas, embalses.

Lugo.—Riqueza agraria, embalses, carreteras.

Madrid.—Industrias alimentarias y tabaco, textiles, de cuero y calzado, corcho, madera y muebles, papel y artes gráficas, químicas, me-

talúrgicas y transformadoras, de fabricación de bienes de equipo, de maquinaria y material eléctrico, de material de transporte, otras fabriles, de la construcción, energéticas, embalses, viviendas, carreteras, parque de vehículos, transportes urbanos colectivos, aeropuertos, comunicaciones.

Málaga.—Industrias alimentarias y tabaco, y de la construcción.

Murcia.—Industrias alimentarias y tabaco, del corcho, madera y muebles, químicas, extractivas, energéticas, viviendas, carreteras.

Navarra.—Riqueza agraria, industrias alimentarias y tabaco, del corcho, madera y muebles, del papel y artes gráficas, extractivas, material de transporte, de la construcción.

Orense.—Riqueza agraria, industrias energéticas, embalses.

Oviedo.—Riqueza agraria, industrias alimentarias y tabaco, químicas, extractivas, metalúrgicas y transformadoras, de material de transporte, de la construcción, energéticas, embalses, viviendas, carreteras, parque de vehículos, puertos, comunicaciones.

Palencia.—Embalses.

Palmas, Las.—Flota pesquera, parque de vehículos, aeropuertos.

Pontevedra.—Riqueza agraria, industrias del corcho, madera y muebles, de material de transporte, de la construcción, flota pesquera, puertos.

Salamanca.—Industrias energéticas, embalses, carreteras.

Santa Cruz de Tenerife.—Industrias químicas, parque de vehículos.

Santander.—Industrias químicas, extractivas, metalúrgicas y transformadoras, de maquinaria y material eléctrico, energéticas.

Sevilla.—Riqueza agraria, industrias alimentarias y tabaco, químicas, de fabricación de bienes de equipo, de material de transporte, de la construcción, energéticas, viviendas, carreteras, parque de vehículos, puertos y comunicaciones.

Tarragona.—Industrias alimentarias y tabaco, químicas.

Teruel.—Industrias extractivas.

Toledo.—Riqueza agraria, industrias de la construcción, carreteras.

Valencia.—Riqueza agraria, industrias alimentarias y tabaco, textiles, cuero y calzado, del corcho, madera y muebles, papel y artes gráficas, químicas, metalúrgicas y transformadoras, de fabricación de bienes de equipo, de maquinaria y material eléctrico, de material de transporte, fabriles diversas, de la construcción, energéticas, embalses, viviendas, carreteras, parque de vehículos y comunicaciones.

Valladolid.—Industrias de material de transporte.

Vizcaya.—Industrias del corcho, madera y muebles, papel y artes

gráficas, químicas, extractivas, metalúrgicas y transformadoras, de fabricación de bienes de equipo, de maquinaria y material eléctrico, de material de transporte, otras fabriles, de la construcción, energéticas, flota pesquera, viviendas, parque de vehículos, puertos y comunicaciones.

Zamora.—Embalses.

Zaragoza.—Riqueza agraria, industrias alimentarias y tabaco, textiles, cuero y calzado, corcho, madera y muebles, papel y artes gráficas, de fabricación de bienes de equipo, de material de transporte, otras fabriles, construcción, energéticas, embalses, viviendas, carreteras, parque de vehículos y comunicaciones.

Resumiendo por grandes sectores, la *riqueza agraria* se concentra esencialmente en 18 Provincias, que configuran unas zonas perfectamente definidas: *a)* Noroeste, con las cuatro Provincias gallegas más Oviedo y León. *b)* Centro, que comprende la submeseta sur con las dos Provincias extremeñas, Ciudad Real y Toledo. *c)* Sur, con Jaén, Granada, Córdoba y Sevilla. *d)* Valle del Ebro, con las Provincias de Navarra, Zaragoza y Lérida, y *e)* La Provincia de Valencia.

La *industria* presenta, en conjunto, una mayor concentración geográfica, puesto que alcanza especialmente a doce Provincias, con las siguientes zonas predominantes: *a)* Norte, que se extiende desde La Coruña, por Oviedo, Santander, Vizcaya y Guipúzcoa. *b)* Centro, que abarca sólo la Provincia de Madrid. *c)* Sur, con Cádiz y Sevilla. *d)* Valle del Ebro, con Zaragoza. *e)* Litoral oriental mediterráneo, con las Provincias de Barcelona, Valencia y Murcia.

Habíamos elaborado una distribución por zonas para cada rama de la actividad industrial, que no transcribimos por no hacer demasiado extenso este trabajo, teniendo en cuenta que presentamos dicho detalle por Provincias.

En este sector industrial destacan, además de las citadas en relación con la industria en su conjunto, otras Provincias que presentan una actividad predominante en algunas de sus ramas. Así la zona industrial norte puede considerarse ampliada con las Provincias de Pontevedra y Alava. La zona centro puede estimarse ampliada parcialmente con las Provincias de León, Valladolid, Ciudad Real, Toledo y Badajoz. La zona sur debe considerarse ampliada al resto de Andalucía, salvo Almería. El valle del Ebro debe comprender también por ciertas actividades singulares de orden industrial a Navarra, Huesca, Lérida y Teruel. También en el litoral oriental mediterráneo hemos de considerar comprendidas a Gerona, Tarragona, Castellón, Alicante

y Baleares. También se registra cierta actividad industrial muy concretada en Santa Cruz de Tenerife.

Entre los restantes sectores, que ofrecen detalle provincial de su respectiva riqueza, podemos contemplar, por su importancia, en primer término, los *transportes colectivos y urbanos* preponderantes solamente en Madrid y Barcelona; el valor de las *viviendas* que destacan en 15 Provincias y el de las *carreteras* en 22 Provincias, junto al *parque de vehículos* y a las *comunicaciones*, que configuran zonas muy singulares a las descritas en orden a la actividad industrial.

Los *puertos* y la *flota pesquera* ofrecen la preponderancia de Vigo, La Coruña, Gijón y Bilbao en el norte; de Cádiz, Sevilla y Huelva en el sur, con Las Palmas; y Barcelona y Palma de Mallorca en el litoral mediterráneo. Respecto a los *aeropuertos*, bien conocida es la intensidad de tráfico de los de Madrid, Barcelona, Las Palmas y Palma de Mallorca.

Del detalle expuesto, contemplado en su conjunto se advierte una *concentración periférica de la riqueza nacional*, especialmente en el norte y en el litoral mediterráneo; en los valles del Ebro y del Guadalquivir; y sólo es de destacar en el interior de la meseta, la importancia industrial y de servicios de la Provincia de Madrid, donde se asienta la capital de la Nación.

La trascendental obra que hemos comentado contiene una riquísima información muy útil a los estudiosos para analizarla profundamente y deducir conclusiones de alto interés.

V. JURISPRUDENCIA

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

La exención del apartado f) del artículo 520 de la Ley de Régimen local a efectos del arbitrio de plus valía

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

SUMARIO: I. ANTECEDENTES Y RAZON DE SER DE ESTE ARBITRIO.—II. OBJETO DEL ARBITRIO.—III. LA EXENCION CONTENIDA EN EL APARTADO F) DEL ARTICULO 520.—IV. ALCANCE DE LA EXENCION OBJETO DE ESTA GLOSA.

I. ANTECEDENTES Y RAZON DE SER DE ESTE ARBITRIO

Las exacciones municipales se hallan fijadas en el artículo 434 de la Ley de Régimen local vigente de 24 de junio de 1955, diciendo al efecto que están integradas por:

- a) Derechos y tasas por aprovechamientos especiales o por la prestación de servicios.
- b) Contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios.
- c) Arbitrio con fines no fiscales.
- d) Impuestos legalmente autorizados, y
- e) Multas en la cuantía y en los casos que autorizan las leyes.

A su vez el artículo 477 enumera los conceptos varios que constituyen la imposición municipal propiamente dicha, y entre ellos cita el «*Arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos*». A este arbitrio dedica luego la Ley de Régimen local vigente los artículos 510 a 524 inclusive, regulando allí la materia concerniente a dicho arbitrio, que vulgarmente es conocido como impuesto de plus valía.

Un fuerte y sugestivo movimiento doctrinal nacido a finales del siglo pasado y basado en la justicia distributiva fiscal dio lugar a aplicar primeramente en Alemania e Inglaterra, y luego en otros países, el impuesto sobre las plus valías inmobiliarias no ganadas por el pro-

pietario, para lo cual el Derecho positivo siguió, como era lógico, las directrices que había establecido la doctrina, aceptándose el principio de que no era razonable permitir que los propietarios de terrenos hicieran suyos los aumentos de valor que sus terrenos adquiriesen como consecuencia de las coyunturas económicas y principalmente de la acción de la colectividad, y, por ello, debían ceder parte, al menos, de esas plus valías a la caja colectiva, ya fuera ésta del Estado o del Municipio. El deseo de un mejor reparto de las cargas públicas fue el que impulsó a exigir que los aumentos de valor obtenidos sin el esfuerzo del propietario, a consecuencia de un conjunto de muchas y complejas causas, principalmente referidas a la acción de los grupos sociales, ya fueran de carácter nacional o local, ayudasen a los gastos generales. Y para ello, unas veces el Estado, las menos, se hizo cargo directamente de la exacción de este impuesto, si bien en la mayor parte de las veces lo dejó en manos de los Ayuntamientos, es decir, de la Administración pública en la esfera local para que fuera ésta la que gestionase e hiciera efectiva tal imposición, habida cuenta, sobre todo, de que eran fundamentalmente los trabajos de los grupos sociales municipales o vecinales los que proporcionaban esos aumentos de valor en los terrenos más o menos influidos por las obras y servicios realizados en la ciudad, aunque, como se indica, en las muchas y muy variadas concausas que originan los aumentos de valor, cabe también incluir las actividades que el Estado lleva a cabo.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 23 de mayo de 1969 (Aranzadi 3.137), dice al efecto que «el fundamento del arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos es una razón de equidad, ya que sin esfuerzo ni actividad de ninguna clase por parte de la propiedad, puede, como en este caso, obtenerse tales plus valías debidas exclusivamente a fenómenos de evolución natural o a las inversiones que en terrenos próximos hayan hecho el Estado, Provincia o Municipio». Y es interesante anotar que los grandes incrementos de valor no se producen en los terrenos que están dentro de las ciudades, sino que son los terrenos rústicos cercanos a la ciudad los que en mayor grado se benefician de estos aumentos de valor y pasan de ser terrenos rústicos, aunque todavía sin la consideración de solares, a recibir valores que a veces multiplican por cien, por mil o más el valor originario rústico.

II. OBJETO DEL ARBITRIO

El artículo 510 de la Ley de Régimen local determina el objeto de la imposición al decir que es el incremento que en un determinado período de tiempo experimenta el valor de los terrenos sitos en el término municipal del Ayuntamiento de la imposición, estén o no edificadas, y con excepción de aquellos afectos a las explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o mineras cuando, además, no tengan la consideración legal de solares. Y este aumento de valor, dice luego el párrafo tercero de este artículo, es la diferencia en más entre el

valor corriente en venta del terreno en la fecha en que termina el período de imposición y el valor del mismo terreno al comienzo del período.

Pero como el legislador trata de gravar única y exclusivamente las plus valías inmobiliarias no debidas al esfuerzo económico del propietario, consigna seguidamente que para determinar el incremento objeto del arbitrio se deducirá del valor corriente en venta, entre otros conceptos, el valor de las mejoras permanentes realizadas en el inmueble durante el mismo período y subsistentes en aquella fecha, y cuantas contribuciones especiales se hubieran devengado por razón del suelo en el mismo período.

La exacción del arbitrio se lleva a cabo, en términos generales, cuando se produce una transmisión de dominio, sea *inter vivos* o *mortis causa*, pero si los bienes pertenecen a personas jurídico-colectivas se lleva a cabo la exacción periódicamente, actualmente cada diez años, según los vencimientos del período impositivo establecidos en la Ordenanza fiscal municipal correspondiente.

III. LA EXENCION CONTENIDA EN EL APARTADO F) DEL ARTICULO 520

En el artículo 520 de la mencionada Ley de Régimen local vigente se declaran las exenciones del arbitrio, haciendo una enumeración amplia de los casos en que tales exenciones tendrán lugar, con base, unas veces, en la calidad de la persona o sujeto contribuyente, y otras, por razón del destino o finalidad de los terrenos. Es decir, que se conjugan motivos de carácter subjetivo o personal con otros de carácter objetivo. Entre otros casos de exención, se dice en el apartado f) que están exentas «*las primeras transmisiones de solares resultantes de las obras de saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones*». Esta exención, que apenas ha dado lugar a dificultades de interpretación, recientemente ha sido objeto en dos ocasiones de sentencias del Tribunal Supremo como puede verse en las de 9 de abril de 1969 (Aranzadi 1.852) y 12 de abril de 1969 (Ar. 1.997).

La exención de que se trata no aparece en el primitivo texto que reguló el arbitrio de plus valía en España, que lleva fecha 13 de marzo de 1919, y en donde se dice que estarán exentos del arbitrio:

- a) Los terrenos que sean propiedad del Estado.
- b) Los del Municipio de la imposición.
- c) Los de la Provincia a que el Municipio pertenezca y los de la respectiva Mancomunidad provincial o municipal, mientras se hallen afectos a un servicio público.
- d) Los terrenos afectos de modo permanente a servicios de beneficencia o enseñanza y cuya exención acuerde el Ayuntamiento.
- e) Los terrenos afectos a las explotaciones agrícolas o mineras y que no tengan la consideración legal de solares.

Como se ve, no aparece la exención objeto de nuestro estudio en el texto primitivo antes dicho.

Tampoco en el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 se recogió la exención de que se trata. Y así, en el artículo 426 se transcribe casi íntegramente el precepto correspondiente del Real Decreto de 13 de marzo de 1919. No figura en dicho Estatuto ninguna exención que se refiera a los solares resultantes de las obras de reforma interior y saneamiento de las grandes poblaciones.

Por primera vez aparece esta exención en una Real Orden de 4 de noviembre de 1929 en donde el Ministerio de Hacienda, estimando la petición formulada por la Empresa Urbanizadora Metropolitana, declara «no exigible el arbitrio municipal sobre incremento del valor de los terrenos en las primeras transmisiones de solares sobrantes o resultantes de las obras ejecutadas con arreglo a la Ley de saneamiento o mejora interior de grandes poblaciones de 18 de marzo de 1895».

Las razones en que se apoya dicha Real Orden para llegar a la resolución mencionada no resultan convincentes. Veamos:

a) El argumento de que esta exención no se había podido recoger en la Ley de 18 de marzo de 1895 porque en dicha fecha aún no se conocía el arbitrio de plus valía tiene realmente muy poco valor, ya que si, en efecto, entonces no se conocía tal arbitrio, cuando se dictó en 1919 la primera disposición regulando el impuesto de plus valía ya se conocía la Ley de 1895 y no se estimó pertinente introducir ninguna exención como la que concedió la Real Orden de 1929. Y tampoco el Estatuto municipal, preparado por personas de tan elevada calificación jurídica como el insigne Calvo Sotelo, Jordana de Pozas, Flores de Lemus y otros, estimó oportuno establecer una exención como la de que se trata.

b) El que el Reglamento de 1896 dispusiera que quedaba exento de impuestos municipales, en general, el primer destino que tuvieran las nuevas edificaciones cualquiera que fuera el uso a que se dedicasen, tampoco parece argumento de monta, habida cuenta de que el impuesto de plus valía no recae precisamente sobre edificaciones, sino sobre terrenos, se hallen o no edificados, y, además, no sobre el capital que éstos representan, sino sobre el aumento de valor que hayan podido adquirir al margen del esfuerzo económico de su propietario. Tampoco abona tal razonamiento la finalidad perseguida con la exención y el ámbito de la misma: el primer destino de la edificación.

c) El argumento de que se trata de un verdadero contrato entre el Ayuntamiento y el concesionario de las obras, resulta bastante forzado, ya que el arbitrio de plus valía quedó al margen de toda convención entre partes, y por su naturaleza no se hallaba afectado por el juego de los intereses del concesionario de las obras y el Ayuntamiento. Pero esta razón fue la fundamental para el Tribunal Supremo al dictar la sentencia de 18 de noviembre de 1933, referida precisamente a la Compañía Urbanizadora Metropolitana. En sus considerandos se hizo fuerza sobre la relación contractual que va embebida en la concesión y que supone, en el caso de que se trata, la pers-

pectiva de la obtención de un lógico y lícito lucro sobre la base del valor de expropiación y de enajenación de los terrenos y de la contraprestación debida, sin que el Ayuntamiento pueda tomar parte en ese beneficio al que por razón de la contratación había renunciado. De manera que se parte aquí de estimar que hay entre el Ayuntamiento y el concesionario una relación de carácter bilateral y oneroso que no puede ser alterada por una de las partes, el Ayuntamiento, exigiendo el arbitrio de plus valía si se aprecian incrementos de valor una vez deducidas las cantidades invertidas por la empresa urbanizadora. Pero si se ponderan con pulcritud estas situaciones parece que la razón está de parte municipal para exigir una exacción que, por otra parte, la Ley le exige cobrarla, pues lejos de lo que se afirma un poco gratuitamente, no hubo en realidad una renuncia municipal a percibir dicho arbitrio.

IV. ALCANCE DE LA EXENCION OBJETO DE ESTA GLOSA

En el texto de la Ley de Régimen local, articulado en 1950, se recogió dicha exención, y luego en el texto actual vigente, de 24 de junio de 1955, figura igualmente en la expresión literal antes transcrita. Y ahora cabe preguntarse: ¿Cuál es el alcance de esta exención? ¿Hay verdaderas razones desde el punto de vista de la técnica fiscal del arbitrio de plus valía y desde el punto de vista de la justicia fiscal para mantenerla? Veamos.

Desde luego es de razón que no se sometan al arbitrio de plus valía los aumentos de valor debidos al esfuerzo del propietario; de igual modo deben someterse a dicha imposición aquellos otros aumentos de valor que no son debidos a su esfuerzo. Y a poco que pensemos sobre el particular podremos darnos cuenta de cómo en una obra urbanizadora de reforma interior los terrenos expropiados para luego ser enajenados pueden adquirir un valor que no sólo compense el esfuerzo económico de quien realizó la obra, y un razonable lucro, sino que obtengan mayores plus valías, debidas unas veces a coyuntura económica, otras a obras realizadas por la Administración pública en sectores más o menos cercanos, etc. Es decir, que el modo más justo y práctico es el de someter al arbitrio tales transmisiones y deducir del mayor valor apreciando las cantidades gastadas por el que realizó la gestión urbanística, para someter a liquidación las plus valías que resten, si es que alguna queda. Y, por ello, creemos que el precepto conteniendo tan específica exención carece de razón. Pero en tanto subsiste, estimamos que su interpretación debe hacerse teniendo en cuenta los siguientes principios:

1.º Que, según consigna la Ley general Tributaria de 28 de diciembre de 1963, recogiendo en esto la orientación marcada por una reiteradísima jurisprudencia, las exenciones deben aplicarse de una manera rigurosa y estricta sin ampliaciones ni analogías. Como dice el artículo 24 de la indicada Ley, no se admite la analogía para extender más

allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible o el de las exenciones o bonificaciones.

2.º Que, en consecuencia, debe aplicarse el precepto legal en los estrictos términos literales. Es decir, que la exención alcanzará:

- a) Sólo a las primeras transmisiones, no a las segundas y siguientes.
- b) Solamente a los solares resultantes de las obras.

Para darse cuenta de lo que esto significa es preciso tener a la vista los preceptos de la Ley de 18 de marzo de 1895, que ha sido la que originó la declaración de exención hecha en la Real Orden de 4 de noviembre de 1929. En dicha Ley se establecía que estaban sujetas a expropiación las zonas laterales o paralelas a la vía pública con un fondo máximo de 50 metros y mínimo de veinte, siendo obligación de los concesionarios de las obras expropiar todas las parcelas afectadas menores de cinco metros de fondo. Así bien se establecía en el artículo 14: «Se declaran exentas del impuesto de derechos reales y traslación de bienes las adquisiciones de fincas sujetas a expropiación forzosa y las *primeras enajenaciones de los solares que resulten*».

c) Únicamente en los casos de obras de saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones.

La Ley de 18 de marzo de 1895 se refería a obras de saneamiento o reforma interior de grandes poblaciones, entendiéndose por grandes poblaciones las de más de 30.000 habitantes. Claro que sería realmente injusto mantener esta división demográfica cuando la Ley de Régimen local y la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 dan base para llevar a cabo obras de tal naturaleza en cualquier población.

Las obras pueden ser de saneamiento o mejora interior, pues aunque en el artículo 520 de la Ley de Régimen local se use la copulativa no ha de entenderse que necesariamente han de ir conjuntas ambas clases de obras, puesto que cabe perfectamente su realización por separado, como efectivamente lo preveía la Ley de 1895. Pero estas obras son bien distintas de las de ensanche y extensión que, por ello, no pueden ser comprendidas en la estricta literalidad de la norma declaratoria de la exención. En efecto, el artículo 130 de la Ley de Régimen local vigente establece la distinción diciendo: «Se consideran *obras de reforma interior* las de urbanización en el interior del casco de la población, tanto cuando los proyectos tengan carácter general como cuando sólo afecten a una zona; *de ensanche*, las que hayan de realizarse conforme a proyectos acogidos a la Ley de 26 de julio de 1892 o sus complementarias; *de extensión*, las que tengan como finalidad urbanizar zonas situadas entre los límites del casco de la población o, en su caso, del ensanche ya aprobado, y los del término municipal, y *de saneamiento*, las que se realicen para mejorar las condiciones higiénicas de la población o de algún sector importante de ella, ya se efectúen en el suelo, ya en el subsuelo».

Por su parte, la Ley del Suelo en su artículo 12 dice:

«1. Los Planes y proyectos municipales de ordenación y urbanización que no abarcaren la totalidad del término se calificarán de reforma interior o de extensión, según los sectores a que afectaren.

2. Serán Planes o proyectos de reforma interior los concernientes al casco urbano y encaminados a sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética, mejorar los servicios públicos o realizar otros fines semejantes.

3. Serán Planes y proyectos de extensión los relativos a superficies de suelo exteriores al casco urbano.

4. El casco comprenderá los sectores urbanizados a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable en cada polígono».

De lo dicho bien claramente se deduce que no cabe extender la aplicación de la exención contenida en el apartado f) del artículo 520 de la Ley de Régimen local más allá de sus estrictos límites. Las obras de ensanche y extensión de ningún modo pueden considerarse incluidas en aquel precepto. Y ante la falta de justicia fiscal que tal exención representa, y puesto que no hay razón suficiente para justificar en pura aplicación del arbitrio de plus valía tal precepto, se estima que debe desaparecer del texto legal, si bien, en tanto subsista, debe ser aplicado de modo riguroso y estricto, según lo que antes se ha dicho.

* * *

Las dos recientes sentencias del Tribunal Supremo que han dado motivo a esta glosa se transcriben casi en su totalidad para que pueda mejor conocerse el razonamiento en que se han basado.

La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 1969 (Aranzadi 1.852) tuvo como antecedente los que a continuación se indican:

El Ayuntamiento de Madrid practicó liquidación por arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos con motivo de su compra. Contra esta liquidación se interpuso reclamación que el Tribunal Económico-administrativo provincial estimó al declarar la mencionada transmisión exenta del arbitrio.

El Ayuntamiento interpuso recurso contencioso-administrativo que resolvió la Sala Primera de la Audiencia en sentido favorable y reestableció la liquidación girada por el Ayuntamiento en su día.

Interpuesto recurso de apelación, el Tribunal Supremo revoca la sentencia últimamente mencionada y declara ajustado a derecho el acuerdo dictado por el Tribunal Económico-administrativo provincial de Madrid y consecuentemente declara exenta del arbitrio de plus valía la compra de terrenos efectuada con la consiguiente devolución del importe de la liquidación girada.

En sus considerandos estableció lo siguiente:

CONSIDERANDO: Que la cuestión de fondo de la *litis* es bien concreta y de matiz puramente jurídico, puesto que siendo claros los supuestos fácticos que la determinan: la venta por «Terrenos y Construcciones Castellana, S. A.», en 12 de agosto de 1960, a «Constructora Donostiarra, S. A.», de un terreno sito en la calle de Juan Ramón Jiménez, de Madrid, gravada por el Ayuntamiento de la capital con

el arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos, la cuestión queda reducida a resolver, en el ámbito puramente *de iure*, si, cual se ha venido postulando ante la Administración y en esta vía jurisdiccional por «Constructora Donostiarra», debe otorgarse a la venta del terreno la exención del arbitrio, concedida a las primeras transmisiones de solares resultantes de obras de saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones, como se declaró, en su Acuerdo de 23 de septiembre de 1966 por el Tribunal Económico-administrativo provincial de Madrid, o si, por el contrario, conforme a la tesis y postura procesal del Ayuntamiento de Madrid, y a la declaración jurisdiccional de la Sala Primera territorial de lo Contencioso-administrativo, en el fallo de la sentencia recurrida, procede desestimar la exención del arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos y mantener la liquidación, por tal concepto girada por el Ayuntamiento a la Sociedad anónima «Constructora Donostiarra».

CONSIDERANDO: Que para resolver esta única cuestión jurídica que este recurso plantea, es preciso destacar: A) Que el fundamento del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, comúnmente denominado de plus valía, es fundamentalmente—como señala la sentencia de este Tribunal de 10 de noviembre de 1966 (Ar. 4.805)—la consideración de que el preceptor del arbitrio—el Municipio—con su iniciativa de mejoramiento de la vida ciudadana, o simplemente con el aumento progresivo de su censo de población (del cual, en su conjunto, es él la personificación legal administrativa) ha venido a acrecentar, para un propietario particular en un inmueble de su propiedad, una riqueza que, en mayor o menor grado y por lo mismo, no puede decir que la haya él ganado; es decir, que la razón justificativa de la imposición es que la revalorización se haya operado por las razones que señala la invocada sentencia, y no por el esfuerzo ni trabajo de sus propietarios, ni mucho menos por su actividad onerosa, como ocurre en el supuesto de que un fundo, por obra de un particular, se transforma en solar en sentido técnico de terreno apto para la edificación, satisfaciéndose por aquél el denominado «canon de urbanización», en cuyo caso no se da esa justa causa de la imposición. B) Que respecto a las exenciones del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, es de tener en cuenta, de una parte, que la Ley de 18 de marzo de 1895, relativa a las obras de planes de reforma interior y nueva urbanización de las grandes poblaciones no podía contemplar el caso de este arbitrio, puesto que se creó posteriormente por Real Decreto de 13 de marzo de 1919, en virtud de la Ley de Autorizaciones de 2 de marzo de 1917, y por ello fue preciso que se dictara una disposición especial, la Real Orden de 4 de noviembre de 1929, que, en forma expresa, dispuso que no es exigible el arbitrio municipal sobre incremento del valor de los terrenos por las primeras transmisiones de solares resultantes de las obras ejecutadas con arreglo a la Ley de 18 de marzo de 1895, y de otra parte, ha de ponerse de relieve que las exenciones del arbitrio de plus valía tuvieron inicialmente, y como patentiza la lectura del artículo 426 del Estatuto municipal

del año 1924, una naturaleza subjetiva y más bien graciable, para tomar luego una orientación objetiva, que se configura ya en la sentencia de este Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1933 (Ar. 591), y se mantiene en el artículo 520 de la Ley de Régimen local, texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, al incluir entre las causas de exención del arbitrio, en su apartado f), «las primeras transmisiones de solares resultantes de las obras de saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones», exención que se recoge, en los propios términos de la Ley, por el Ayuntamiento de Madrid en la Ordenanza del arbitrio de plus valía, número 48, base 6, apartado F).

CONSIDERANDO: Que la aplicación al presente caso de la doctrina y preceptos legales que en la anterior se consignan, no puede llevar a otra conclusión que a la de declarar la exención del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos en la transmisión del vendido, en 12 de agosto de 1960, por «Terrenos y Construcciones Castellana, S. A.» a «Constructora Donostiarra, S. A.», ya que se encuentra enclavado en la calle de Juan Ramón Jiménez, de Madrid, en la zona de ensanche y nueva urbanización regulada por la Ley de 3 de diciembre de 1953, sin que, finalmente, pueda tomarse en consideración la tesis que por el Ayuntamiento de Madrid se mantiene para justificar la imposición del arbitrio en el sentido de que el canon de urbanización ha sido satisfecho por «Constructora Donostiarra» y que la exención no corresponde a esta transmisión, sino a la sucesiva, es decir, al momento en que la referida Sociedad, hoy apelante, enajene el terreno adquirido; tesis rechazable, pues en cuanto a la primera de dichas alegaciones, no sólo carece de toda base legal que el hecho de haber satisfecho el canon de urbanización pueda operar efectos obstativos a la exención del arbitrio de plus valía, sino que, lejos de ello priva, por razones de justicia conmutativa, al Ayuntamiento de Madrid, de esa justa causa de la imposición, de que la revalorización se produzca, como señala la sentencia de este Tribunal de 10 de noviembre de 1966 (Ar. 4.805), antes citada, por el mejoramiento y progreso de la vida ciudadana y de la población y no por la actividad onerosa del propietario del terreno; y en cuanto a que la exención se produzca no en la transmisión operada en 12 de agosto de 1960, que es sin duda la primera en el tiempo, sino en la sucesiva, el argumento es aún más deleznable, pues aparte de que tanto la Ley de 18 de marzo de 1895 como la Real Orden de 4 de noviembre de 1929 y la Ley de Régimen local en el apartado f) de su artículo 520 refirieron siempre la exención del arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos a la primera transmisión, es realmente inadmisibles que—cual se propugna por el Ayuntamiento de Madrid—la exención se produzca en la ulterior transmisión, tan hipotética como indeterminada en su fecha, cuando precisamente esa revalorización que los terrenos experimentan en el transcurso del tiempo, sin actividad de sus propietarios, es la fundamental justificación del arbitrio municipal, lo que impediría conceder la exención a esa segunda transmisión.

En la sentencia de 12 de abril de 1969 (Ar. 1.997) se dice:

CONSIDERANDO: Que la Comisión Central de Urbanismo aprobó en 6 de marzo de 1956 el Plan general de Ordenación urbana de Vitoria, del que forman parte las obras ejecutadas en la referida calle, Plan vigente con anterioridad a la actual Ley del Suelo, por lo que sus normas reguladoras eran las comprendidas en la Ley de Régimen local, que en su artículo 129 clasificaba las obras municipales de urbanización en cuatro grupos: de reforma interior de poblaciones, de ensanche, de extensión y de saneamiento, siendo definidas en el artículo 130 las primeras como «las de urbanización en el interior del casco de la población, tanto cuando los proyectos tengan carácter general como cuando sólo afectan a una zona», y las últimas como «las que se realicen para mejorar las condiciones higiénicas de la población o de algún sector importante de ella, ya se efectúen en el suelo, ya en el subsuelo»; observándose que este artículo habla de «reforma interior», mientras que el 520 se refiere a «mejora interior» para conceder la exención del arbitrio, diferencia de palabras que no implica la existencia de obras de distinta naturaleza, pues no aparece en el texto legal ningún precepto que haga referencia a tal diversidad, y además el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924 empleaba indistintamente ambas palabras para denominar la misma clase de obra, y entre las que figuraban en este grupo señalaba la apertura de vías públicas, con lo que se proseguía la trayectoria iniciada por la Ley de 18 de marzo de 1895 al calificar como obras de mejora interior de las poblaciones las que tenían por objeto ensanchar las vías existentes o crear otras nuevas; y aparte de que la redacción del citado artículo 520 no autoriza a establecer que la exención del arbitrio haya de concederse únicamente en el caso de que las obras estén incluidas en los dos grupos de saneamiento y mejora interior, y no cuando solamente aparecen comprendidas en uno de ellos, debe tenerse en cuenta principalmente que el artículo 134 determina para todos los Municipios la obligación de formar un Plan general de urbanización «que comprenda la reforma, ensanche, higienización y embellecimiento de su aglomeración urbana», con lo que se engloban en un solo plan de actuación los diversos grupos de obras reseñados en el artículo 129, siendo consecuencia de esta inclusión que las obras comprendidas en dicho Plan general gocen de la exención tributaria cuando se refieran a cualquiera de los dos grupos citados en el artículo 520, circunstancia concurrente en el caso actual, puesto que la apertura de la prolongación de la calle del General Alava estaba señalada, y así lo reconoce el propio Ayuntamiento demandante al resolver el recurso de reposición interpuesto por los demandados contra la liquidación del arbitrio, como obra de reforma interior en el Plan general de ordenación de la ciudad; debiéndose tomar en consideración también que tal obra fue aprobada por el Pleno municipal en sesión de 8 de enero de 1958, cuando ya estaba vigente la actual Ley del Suelo, que en su artículo 9.º fija las características de los Planes generales de ordenación urbana y en sus artículos 12 y 19

establece el concepto de los Planes de reforma interior y saneamiento, respectivamente, en términos análogos a los empleados por la legislación precedente, añadiendo en su novena disposición transitoria que los Planes de urbanismo existentes cuando comenzó la vigencia de la nueva Ley seguían subsistiendo, aun cuando debían acomodar su actuación a las normas señaladas por la nueva ordenación legal.

CONSIDERANDO: Que la exención del arbitrio de plus valía en el supuesto de la primera transmisión de solares resultantes de obras de saneamiento y mejora interior únicamente puede ser concedida en el caso de que tales obras hayan sido costeadas por el propietario del terreno, pues no sería justo que la Administración municipal participara, mediante la cuota impositiva fijada al particular, de un incremento de valor que ha sido exclusivamente debido a la actividad económica del dueño del solar, y así lo reconoce el Tribunal Supremo en sentencia de 10 de noviembre de 1966 (Ar. 4.805), reiterando el criterio sostenido en la sentencia de 28 de noviembre de 1933 (Ar. 591), en interpretación de la Real Orden de 4 de noviembre de 1929, por la que se introdujo la exención en nuestro sistema legislativo, circunstancia que se da en el presente caso, pues el propio Ayuntamiento ha certificado en autos que la financiación de las obras, en su totalidad, ha corrido a cargo de los propietarios afectados y en proporción a las superficies que les fueron adjudicadas en la reparcelación; figurando en la liquidación definitiva de las obras don Juan U. C., a quien se atribuyó una superficie de 1.539,22 metros cuadrados, a la que correspondió la cuota de 1.849.846,39 pesetas, de la que se descontaron 408.608 pesetas como importe de expropiaciones.

CONSIDERANDO: Que el apartado 3.º del antedicho artículo 520 establece que «el derecho de exención habrá de referirse siempre a la persona o entidad sobre que recaiga el arbitrio a tenor de los preceptos del artículo 517», señalando este último precepto que en los actos intervivos a título lucrativo recaerá el arbitrio sobre el adquirente; circunstancia que parece indicar la imposibilidad de aplicar la exención del arbitrio a los señores U. O., ya que según se ha expuesto anteriormente, siendo el costeamiento de las obras requisito indispensable para conceder tal exención, la aportación al coste total de las obras fue hecha por su padre, que posteriormente les hizo donación del solar resultante de la urbanización de la nueva calle; pero este apartado tercero ha de ponerse en relación con el primero del mismo artículo, que relaciona los diversos motivos de exención distinguiendo uno de carácter objetivo (precisamente el relativo a las primeras transmisiones de los aludidos solares), de otros subjetivos (como son los establecidos en favor del Estado, Municipio de la misma imposición, Provincia a que éste pertenece, Iglesia, etc.), y mientras en aquél se concede el beneficio con un fin de equidad, en compensación a los gastos hechos por los dueños de los terrenos, en los demás casos se trata verdaderamente de un privilegio otorgado a diversas entidades, del que solamente pueden hacer uso, en caso de transmisiones a título gratuito, cuando aparezcan con la calidad jurídica de adquirentes, cri-

terio restrictivo que no debe ser aplicado en el caso de que se transmitan por el mismo título unos bienes que se han revalorizado como consecuencia exclusiva de la actividad económica de un particular, la cual sirve de fundamento para conceder la exención con independencia de la condición de las personas que intervengan en la transmisión.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que aceptados por las partes y apreciados correctamente por el Tribunal *a quo* los supuestos de hecho de que el terreno sometido a imposición del arbitrio de plus valía tiene su origen en la reparcelación de los solares afectados por las obras de apertura y urbanización de la prolongación de la calle del General Alava, de la ciudad de Vitoria, y que dichas obras merecen la calificación de obras de saneamiento y reforma o mejora interior realizadas en régimen de cooperación privada en ejecución de un proyecto municipal de urbanización, que las mismas han sido costeadas íntegramente por los propietarios de los terrenos en proporción a las superficies o extensión, y, finalmente, que la transmisión efectuada del terreno solar que motivó la liquidación del arbitrio constituye la primera transmisión, aparece aplicada e interpretada debidamente en la sentencia objeto de este recurso de apelación, los preceptos atinentes a la aplicación al caso de autos de la exención establecida en la letra *f*) del artículo 520 de la Ley de Régimen local para las primeras transmisiones de solares resultantes de las obras de mejora interior de grandes poblaciones, que les alcanza la exención sin precisar, a la vez, de la concurrencia de que sean de saneamiento, pues esta interpretación gramatical y literalista conduciría a una solución sin justificación y contraria a la *ratio legis* y a la finalidad de la exoneración tradicionalmente establecida a favor de la primera transmisión de solares resultantes de obras de reforma interior que, como las de apertura y urbanización de una nueva vía pública, con todos los servicios que se especifican en la Memoria, llevan incluso siempre de manera implícita una mejora en las condiciones de salubridad y seguridad de los terrenos para convertirlos en solares edificables, por lo que procede la desestimación del recurso de apelación y confirmar la sentencia apelada en todas sus partes; porque la razón de justicia justifica la aplicabilidad de la exención, por la razón y motivo que han determinado al legislador a su concesión, a pesar de lo dispuesto en el número 3 del artículo 520.

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. IRREVOCABILIDAD DE ACUERDO DE CESIÓN. 2. SUSPENSIÓN POR GOBERNADOR CIVIL.—II. ARRENDAMIENTOS URBANOS: FISCALÍA DE LA VIVIENDA.—III. BIENES: DESLINDES.—IV. EXPROPIACION FORZOSA: JURADO PROVINCIAL.—V. HACIENDAS LOCALES: 1. APREMIO ADMINISTRATIVO. 2. ARBITRIO DE PLUS VALÍA. 3. DERECHOS Y TASAS. 4. DERECHOS Y TASAS: INSPECCIÓN DE MOTORES. 5. DERECHOS Y TASAS: LICENCIA EN OBRAS DEL ESTADO.—VI. POLICÍA MUNICIPAL: 1. CIRCULACIÓN: SEMÁFORO EN ROJO. 2. CLAUSURA DE CARNICERÍA. 3. FINCA RUINOSA.—VII. REGIMEN JURIDICO: 1. RECURSO CONTENCIOSO: PLAZO. 2. RECURSO CONTENCIOSO: SILENCIO ADMINISTRATIVO. 3. RECURSO CONTENCIOSO: FALTA DEL DE REPOSICIÓN. 4. RECURSO CONTENCIOSO: RECLAMACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS.—VIII. URBANISMO: 1. CONSTRUCCIÓN EN ZONA RÚSTICA. 2. EXPROPIACIÓN: PLAN PARCIAL. 3. PROYECTOS DE URBANIZACIÓN.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

1. IRREVOCABILIDAD DE ACUERDO DE CESIÓN.

Aun admitiendo que no se encuentre ajustado a Derecho la cesión del aprovechamiento de las aguas residuales del alcantarillado municipal de Teba, otorgada por dicho Ayuntamiento a don Luis Ch. M., hoy sus herederos, en su acuerdo inicial de 16 de septiembre de 1952 y otros posteriores que lo completaron, tal situación antijurídica no le faculta, sin embargo, al Ayuntamiento para poder decretar ulteriormente su extinción, fundándose en las irregularidades advertidas en su otorgamiento, prescindiendo para ello del procedimiento que a tal efecto arbitra la Ley de Régimen local, artículos 369 y 391, y en su caso, la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, artículo 109 en relación con el 47, supletoriamente aplicable a las Corporaciones locales, artículo 1.º, número 4.º, si, como parece, los acuerdos municipales que otorgaron tal cesión se encuentran afectados de vicios de nulidad de pleno derecho, pues no ha de olvidarse que los actos administrativos han de producirse mediante el procedimiento aplicable en cada caso, artículo 40, número 1.º, de dicha Ley. (Sentencia de 13 de mayo de 1969, Ar. 2.482).

2. SUSPENSIÓN POR GOBERNADOR CIVIL.

La «infracción manifiesta de la Ley» como supuesto para que el Gobernador civil suspenda un acuerdo municipal, según previenen los artículos 364-4 en relación con el 365 de la Ley de Régimen local, y al artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción, ha dado lugar a interpretaciones diferentes, y así, con un criterio restrictivo se mantiene que la infracción de la Ley debe ponerse de manifiesto al contrastar el acto con la norma sin necesidad de interpretación, exégesis o estudio minucioso de ésta, y de otra parte se ha sostenido que la infrac-

ción de la Ley ha de ser apreciada por la autoridad gubernativa, aunque para ello haya de entrar a interpretar la norma o a buscar antecedentes del caso, criterio amplio este último que parece encontrar apoyo en la superación del positivismo para la fiscalización jurisdiccional, de manera que basta contrastar el acto con el ordenamiento jurídico extendiendo la fiscalización a su encaje dentro de los principios generales del Derecho y normativa inmanente en la naturaleza de las instituciones, como dice la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción (IV-5) y se deduce de los artículos 1.º y 83 del mismo cuerpo legal, si bien es preciso señalar que este enfoque en la Ley dirigido a la actuación jurisdiccional no cabe trasplantarlo a la actuación gubernativa. Para ésta, la suspensión se deducirá del contraste entre el acto y la norma cuando del mismo resulte la ilegalidad manifiesta, es decir, sin adentrarse en antecedentes o interpretaciones del acto, y si bien el Tribunal Supremo mantuvo en algunas sentencias, como las de 11 de diciembre de 1956 (Ar. 3.962), 3 de diciembre de 1957 (Ar. 3.549) y 27 de febrero de 1961 (Ar. 1.072), que para apreciar la ilegalidad puede la autoridad gubernativa interpretar la norma o buscar antecedentes del caso, así como que es suficiente la infracción del Reglamento para acordar la suspensión, más recientemente se ha inclinado por el criterio restrictivo, y así la Sala Tercera en sentencia de 25 de abril de 1963 (Ar. 1.982) y la Sala Cuarta en otra de 6 de noviembre de 1964 (Ar. 5.233) se pronuncian en favor de la exigencia de una patente y manifiesta infracción sin dar lugar a interpretaciones o exégesis, y la misma Sala Cuarta en otra de 17 de noviembre de 1966 (Ar. 5.645) después de admitir que la palabra ley debe entenderse en un sentido amplio equivalente a normas jurídicas, y que la infracción es patente y clara en el caso que examina, establece que «el acto del Gobernador no es tanto de ejercicio de una facultad, en lo que podría haber un mayor margen de apreciación de la ostensibilidad de la infracción, como de cumplimiento de una obligación... en lo cual el aludido margen de apreciación ha de estrecharse», de donde concluimos que para que sea correcta la suspensión acordada debe aparecer de un modo manifiesto y ostensible la infracción de la norma aplicable. (Sentencia de 5 de marzo de 1969, Aranzadi 1.508).

II. ARRENDAMIENTOS URBANOS

FISCALÍA DE LA VIVIENDA.

No es competencia de la Fiscalía de la Vivienda exigir que se arregle el ascensor o se instale uno nuevo, pues no puede olvidarse que la competencia de la Fiscalía de la Vivienda, según declararon los Decretos de 4 de abril de 1944 y 13 de abril de 1945, se extiende exclusivamente a cuanto haga referencia a la sanidad, salubridad y condiciones higiénicas de los locales habitados, pero no ha de decidir sobre el estado de reparación o instalación de un nuevo ascensor en la casa, y por tanto el que ese servicio se mantenga o no en caso

de discordia entre arrendadora y locatarios derivado del oportuno contrato de arrendamiento, entre la reclamación procedente dentro de la esfera del Derecho privado y de posible pertinencia el mentado artículo 107 y concordantes de la Ley de Arrendamientos urbanos, y ajeno por ello a la vía gubernativa actuante. (Sentencia de 13 de mayo de 1969, Ar. 2.480).

III. BIENES

DESLINDES.

Tiene declarado esta Sala en sus sentencias, entre otras, de 21 de octubre de 1966 (Ar. 4.500), 22 de junio de 1967 y 13 de mayo de 1968 (Ar. 2.414), que el deslinde es un mero acto material que se circunscribe en principio a determinar los límites de una finca, sin que ello implique un trascendente contenido de hecho ni de derecho en relación con la real efectividad de la zona deslindada, puesto que la facultad de imperio de la Administración termina no en un proceso declarativo de derechos, sino en un proceso de presunciones sujetas a la resolución que se adopte por los Tribunales ordinarios, sin que en las actas de deslinde, como claramente se expone en la resolución mediatamente recurrida, se hagan declaraciones de propiedad ni de posesión, quedando el deslinde reducido a un acto administrativo puramente provisional, que únicamente puede ser impugnado con éxito ante esta jurisdicción contenciosa en el caso de haberse cometido defecto en su tramitación. (Sentencia de 24 de marzo de 1969, Ar. 1.611).

IV. EXPROPIACION FORZOSA

JURADO PROVINCIAL.

Desprendiéndose del examen de las actas de constitución del Jurado que éste se constituyó en la reunión del 25 de junio de 1965 con asistencia de dos Vocales técnicos, uno ingeniero agrónomo y otro arquitecto, pero sin la concurrencia del Vocal notario a que se refiere el apartado *d*) del artículo 32,1 de la Ley de Expropiación forzosa, y en la de 3 de diciembre de 1965 que examinó y desestimó los recursos de reposición con asistencia no de cuatro Vocales como preceptúa el citado artículo 32 en su primer párrafo, sino de cinco, pues si bien formó parte del Jurado el Vocal notario, siguieron igualmente en él no uno, sino dos Vocales técnicos, por lo que siendo manifiesta la infracción de dicho artículo 32 de la Ley de Expropiación forzosa en la constitución del Jurado, en ambas reuniones sus acuerdos resultan nulos, a tenor del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, como por otra parte ya se declaró por esta Sala en sentencias de 4 de diciembre de 1967 (Ar. 5.237), 4 de julio de 1968 (Ar. 3.491) y 20 de febrero del presente año (Ar. 770). en relación con acuerdos del mismo Jurado provincial irregularmente constituido, procediendo

por ello acceder a la petición de nulidad interesada en la demanda y rechazada por la sentencia recurrida, y revocando ésta ordenar se retrotraiga el expediente expropiatorio al momento en que se celebró la reunión de 25 de junio de 1965, para que subsanándose el defecto de constitución del Jurado provincial se prosiga en forma legal el expediente expropiatorio. (Sentencia de 28 de marzo de 1969, Ar. 1.603).

V. HACIENDAS LOCALES

1. APREMIO ADMINISTRATIVO.

La facultad reconocida a la Administración para proceder a la ejecución forzosa de los actos de ella emanados, de la que es una modalidad el «apremio sobre el patrimonio» (artículo 104, *a*), en relación con el 102 de la Ley de Procedimiento administrativo), es una consecuencia de la posición jurídica en que el Derecho coloca a la Administración cuando actúa en virtud de su poder de imperio, ejercitando las potestades derivadas de esa situación, que le permite no sólo dictar actos administrativos de carácter obligatorio para los administrados, sino también proceder a ejecutar por sus propios medios —y, en su caso, contra la voluntad de los obligados— aquellos actos. Pero esta facultad, como antes se ha indicado, no corresponde a la Administración cuando no actúa en virtud de tales prerrogativas, sino bajo las modalidades de Derecho privado cual en este caso ocurre, en que su condición de acreedora de la recurrente no deriva de un acto administrativo, como se exige en los preceptos legales citados para que proceda la ejecución forzosa, sino de haber asumido una obligación de carácter mercantil como avalista de un préstamo de esta naturaleza. (Sentencia de 20 de marzo de 1969, Ar. 1.553).

2. ARBITRIO DE PLUS VALÍA.

Conforme al artículo 8.º de la Ley general Tributaria, los actos de determinación de las bases impositivas gozan de presunción de legalidad, y, por otra parte, los principios reguladores del *onus probandi* determinan que la llamada carga de la prueba gravita sobre el actor, en cuanto se trate de hechos constitutivos de la pretensión, y en el caso enjuiciado el supuesto fáctico no es otro que la determinación de si la finca cuestionada estaba afectada precisamente por la referida explotación agrícola, sin que por otra parte ostente la calificación jurídica de solar.

El arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos grava, en principio, a todos los del término municipal, sin más excepción que aquellos que forman parte de una explotación agrícola, forestal, ganadera o minera, y no reúnen los requisitos necesarios para merecer la calificación de solar; es evidente que una apreciación conjunta de la prueba, valorada conforme a las reglas de la sana crítica, no puede

llevar a otra conclusión de que no puede calificarse de explotación agrícola aquella cuyos rendimientos son prácticamente simbólicos, en relación a su valor real, que en este caso puede estimarse como extraordinario, con un incremento de valor que sobrepasa los 14 millones de pesetas, y con la natural presunción *hominis*, conforme al artículo 1.253 del Código civil, de que la dedicación a la agricultura es prácticamente irrelevante.

Y si el arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos obedece a una *ratio* cuya motivación de equidad no cabe dudar, ya que sin esfuerzo ni actividad alguna por parte de los propietarios se pueden obtener plus valías del orden de las que motiva esta litis, debidas exclusivamente a una serie de factores, unos de evolución natural y otros, los más importantes, por el esfuerzo y las inversiones del Estado, Provincia y Municipio o terceras personas, se llega a la conclusión de que si, a mayor abundamiento, fue estimada la reclamación de los recurrentes, aplicando no ya el incremento de valor que resultaba de la escritura pública de aportación, que fue cifrado inicialmente en la suma de 3.291.000 pesetas, sino reduciéndolo a la cantidad de 232.755 pesetas, que es la cantidad o suma controvertida por aplicación exclusiva del índice de valoraciones, y no de otros elementos de juicio, se llega a la conclusión de que el recurso de apelación debe ser estimado con la consecuencia de que la sentencia objeto de impugnación debe ser revocada, sin que se aprecien motivos para una especial imposición de costas. (Sentencia de 28 de abril de 1969, Ar. 2.535).

3. DERECHOS Y TASAS.

Si bien el acto de confeccionar y publicar en el *Boletín Oficial de la Provincia* la matrícula de contribuyentes por derechos o tasas por prestación de servicios, comprendidos en el número 9.º del artículo 440 de la Ley de Régimen local, con asignación de cuotas, es un acto administrativo reclamable en vía económico-administrativa porque en él se declara una obligación de tributar por tal concepto en virtud de lo dispuesto con carácter general en el número 3.º del artículo 238 del Reglamento de las Haciendas locales en orden a los efectos fiscales que se otorga al hecho de exposición al público de la matrícula de una exacción municipal, en la que figure la cuota reclamada; pero sólo pueden considerarse interesados para promover una reclamación de esa índole aquellos cuyos intereses legítimos, personales y directos resulten afectados por tal acto administrativo de gestión, conforme a lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Procedimiento económico-administrativo, de 26 de noviembre de 1959, el artículo 23 de la general de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, el 727-1.º de la Ley de Régimen local y el 226 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952, de suerte que conforme a la citada normativa y la jurisprudencia dictada en aplicación e interpretación de los aludidos preceptos, únicamente aquellas personas individuales o entidades que les pueda perjudicar el acto impugnado

estarán legitimadas para reclamar contra él en vía económico-administrativa, dada la naturaleza de dicha jurisdicción que es esencialmente reparadora de los agravios que la Administración activa haya podido causar a los que se sienten perjudicados por una aplicación desorbitada de las normas reglamentadoras de una exacción, por lo que no cabe dudar que cuando no exista lesión en los derechos de los recurrentes no pueden éstos intentar una reclamación ante los Tribunales Económico-administrativos, porque en tal supuesto carecería de contenido sustancial. (Sentencia de 13 de marzo de 1969, Ar. 1.410).

4. DERECHOS Y TASAS: INSPECCIÓN DE MOTORES.

CONSIDERANDO: Que el único problema objeto de resolución en este procedimiento es el de determinar si la «Sociedad Anónima Saltos del Sil» está o no obligada a satisfacer al Ayuntamiento de Majadahonda la cantidad girada por derechos y tasas como consecuencia de la inspección de aquellos aparatos a que se refiere el número 9 del artículo 440 de la Ley de Régimen local, teniendo en cuenta que según consta acreditado en autos y reconocido en ambas sentencias, la Sociedad industrial afectada ni provocó ni solicitó especialmente la utilización de ese servicio municipal, ni con él se benefició en modo alguno.

CONSIDERANDO: Que según prescribe el artículo 436 de la misma norma legal, la obligación de contribuir por derechos y tasas se funda en la utilización del servicio o en el aprovechamiento de él por los interesados, sin que la existencia del servicio o la posibilidad de su aprovechamiento faculten al Ayuntamiento en ningún modo para la exacción de estos gravámenes, con lo que viene a ratificar lo consignado en el número 1.º del artículo 435 de la propia Ley, que autoriza a los Ayuntamientos para establecer derechos y tasas por prestación de servicios municipales que benefician especialmente a personas determinadas o se provoque también especialmente por ello.

CONSIDERANDO: Que no dándose ninguno de los dos supuestos que la Ley citada exige para el nacimiento de la obligación de contribuir por este concepto, es indudable que la resolución apelada está ajustada a derecho, por lo que procede confirmarla. (Sentencia de 30 de abril de 1969, Ar. 2.537).

5. DERECHOS Y TASAS: LICENCIA EN OBRAS DEL ESTADO.

El Ayuntamiento de Zaragoza pretende cobrar a la empresa «Obras Civiles e Industriales, S. A.» una tasa de licencia de obras por la construcción que estaba llevando a cabo, de unos edificios escolares, pendientes del hoy llamado Ministerio de Educación y Ciencia, apoyándose en la Ordenanza 8.ª de las exacciones municipales, que se refiere «a toda clase de obras que hayan de realizarse dentro del término municipal a instancia de particulares». Ahora bien, si se tiene en cuenta,

a la vista del artículo 31 y concordantes de la Ley general Tributaria—ampliamente interpretados por la exposición de motivos de dicha Ley—que el sujeto pasivo del impuesto no podía ser sino el beneficiario de las obras, fácilmente se llega a la conclusión de que en el caso presente a la mencionada Empresa, que en fin de cuentas no actúa sino como mera adjudicataria de las mismas, no podía exigírsele el pago de la tasa a que venimos refiriéndonos; y no podía exigírsele ni directamente ni tampoco indirectamente, es decir, cual si fuera representante de los intereses estatales, pues claramente dice la Ordenanza citada que las obras deben realizarse a instancia de particulares; y el Estado no representa intereses de tal clase, sino intereses comunitarios no comprendidos en la misma, de imposible exigencia, pues sabido es que cada exacción debe ser objeto de una Ordenanza (artículo 718, Ley Régimen local), sin que sea posible hacer interpretaciones extensivas que traten de incluir conceptos no perfectamente especificados en ella. Así debió entenderlo, con acierto, la Asesoría jurídica del propio Ayuntamiento, según se deduce del informe obrante—por certificado—al folio 2 de estos autos. (Sentencia de 31 de marzo de 1969, Ar. 1.685).

VI. POLICIA MUNICIPAL

1. CIRCULACIÓN: SEMÁFORO EN ROJO.

La temeridad existe al intentar el recurrente pasar y cruzar el paso de peatones estando abierto el semáforo, lo que motivó rozar al transeúnte que luego fue lesionado, y sin que, se agrega ahora, haya de aceptarse confusión alguna del inculpado, que los hechos declarados no sientan en modo alguno, ya que ellos dicen solamente que el inculpado creyó erróneamente que podía pasar aun estando libre el paso para los peatones, y esto es precisamente lo que motiva la imprudencia cometida, que ocasionó roce del peatón, y que fue antecedente de los hechos ocurridos inmediatamente después, constituyendo, lo primero, acto de conducción temeraria, como que obligó a separarse inmediatamente a los peatones transeúntes en el momento, haciendo la maniobra oportuna todos excepto uno que era mutilado de guerra y que por ello no pudo esquivar la presencia del vehículo y fue rozado por el mismo, conducta punible la del inculpado recurrente a tenor del texto legal aplicado, que ocasiona la desestimación de este motivo del recurso. (Sentencia de 11 de marzo de 1969, Ar. 1.435).

2. CLAUSURA DE CARNICERÍA.

En cuanto a la cuestión de fondo, es indiscutible la facultad de los Alcaldes para dictar medidas que limiten la actividad o libertad de los ciudadanos que entrañen daño o peligro para los demás y ello aunque no existiera una prohibición expresa en previa Ordenanza, por ser evidente que el Alcalde en su Municipio es la principal autoridad

administrativa de policía encargado de mantener el orden, la seguridad, la sanidad y la tranquilidad, y a estos efectos está dotado de los poderes de policía necesarios; poderes de policía municipal que el artículo 356 de la correspondiente Ordenanza del Ayuntamiento de Vigo alcanza a poder clausurar las tabajerías en las que se despachan carnes procedentes de mercados clandestinos; este hecho se ha acreditado suficientemente en el expediente relativo a la clausura de la tabajería del recurrente. (Sentencia de 14 de mayo de 1969, Ar. 2.485).

3. FINCA RUINOSA.

La peculiar naturaleza de esta clase de litigios en los que se somete a la decisión de los Tribunales una situación de carácter objetivo que viene dada en función de apreciaciones de hecho con exclusión de toda controversia respecto del fundamento jurídico en el que debe descansar la resolución judicial, obliga a prestar especial atención al aspecto técnico con el fin de ponderar los dictámenes periciales, sin perjuicio de dejar a salvo la soberanía de la Sala en evitación de que la función resolutive quede encomendada al perito y no al Juez, como previenen las sentencias del Tribunal Supremo que se ocupan de la materia y particularmente la de 28 de septiembre de 1959 (Ar. 3.531), y teniendo en cuenta que la declaración legal de estado ruinoso de un edificio no significa, según el mismo Tribunal, su ruina actual, sino un peligro cierto, más o menos próximo, que debe evitarse, en la formación de este criterio no puede menos de pesar la impresión recibida *de visu* por la Sala o por el Magistrado en el que ésta delegó en su día para la práctica del reconocimiento judicial que, no obstante ser profano en materia arquitectónica, puede adquirir de esta manera una vivencia más directa en orden a la existencia o no de ese peligro cierto de que habla el Tribunal Supremo. (Sentencia de 14 de marzo de 1969, Ar. 1.601).

VII. REGIMEN JURIDICO

1. RECURSO CONTENCIOSO: PLAZO.

En cuanto a la primera de las referidas causas de inadmisibilidad, que iniciado el expediente administrativo con posterioridad a la Ley 164/1963, de 2 de diciembre, que modificó entre otros el artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 y concediendo clara facultad el párrafo 2 de dicho precepto al interesado que hubiere interpuesto cualquier recurso administrativo—y el de reposición es híbrido, pues unas veces es puramente administrativo y otras previo a la vía jurisdiccional, participando por ende del doble carácter—, bien para entender desestimado aquél por silencio administrativo, u optando por esperar la resolución expresa del mismo, no puede sostenerse con tan clara dicción normativa, que producida pre-

cisamente la decisión expresa de la Administración—1 de diciembre de 1965—aun posterior al plazo del año en que se interpuso el precitado recurso de reposición, que si contra el acto expreso esperado se entabla recurso contencioso-administrativo dentro de tiempo—ahora claramente en la hipótesis del artículo 58-1 de la Ley Jurisdiccional—sea inadmisibile, pues la dirección jurisprudencial que aquella tesis mantuvo, está hoy fuera de lugar con tan singular reforma de la Ley, y así puede verse con las sentencias de este Alto Tribunal de 22 de junio y de 31 de octubre de 1964 (Ar. 3.279, 4.830), de 6 y 16 de marzo, 11 y 22 de junio de 1965 (Ar. 1.251, 1.380, 3.133, 3.347), 7 de enero de 1966 (Ar. 169) y 18 de marzo de 1968 (Ar. 1.380) con las que en ella se reseñan; por ello, el mero transcurso de dicho plazo anual en el supuesto contemplado no puede generar la causa de inadmisibilidad del artículo 82, f), en relación con el 58-2, ambos de la Ley Jurisdiccional; debiendo quedar establecido que aun cuando la reforma legislativa dicha aparezca sólo aplicable a la Administración del Estado, teniendo su regulación el recurso de reposición, por remisión del artículo 126-1 de la Ley de Procedimiento administrativo, el 52 y 54 de la Ley Jurisdiccional, por obra de la disposición final segunda de esta última, y el artículo 1.º3 de la primera, hay que pensar que la repetida Ley de Procedimiento administrativo, en estas materias, es de aplicación general a toda la Administración pública. (Sentencia de 3 de marzo de 1969, Ar. 1.441).

2. RECURSO CONTENCIOSO: SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Es cierto que una directriz jurisprudencial, al interpretar el alcance del silencio administrativo—sentencias, por ejemplo, de 13 de diciembre de 1961 (Ar. 4.314), 8 de marzo y 24 de octubre de 1962 (Aranzadi 1.466 y 4.033), y 2 y 18 de mayo de 1964 (Ar. 3.442 y 3.463)—, declaró, en síntesis, que con relación a las denegaciones tácitas y una vez extinguido el año, caduca el plazo para ejercitar la acción contenciosa y adquiere firmeza la resolución presunta no impugnada, sin que sea posible, con el acto administrativo posterior expreso, abrir de nuevo un plazo ya finalizado, puesto que lo contrario equivaldría a una indefinida inestabilidad en las situaciones jurídicas; pero también es innegable que para imprimir el silencio administrativo su auténtica significación, puntualizada claramente en el preámbulo de la citada Ley de 27 de diciembre de 1956, se ha rectificado la orientación jurisprudencial que acaba de resumirse, y, con arreglo a la tesis imperante, más atinada—sentencias de 22 de junio y 31 de octubre de 1964 (Ar. 3.279 y 4.830) y 6 y 16 de marzo y 22 de junio de 1965 (Ar. 1.380 y 3.347)—, no resulta ya ortodoxa la afirmación de que el acto presunto se convierte en firme después del año, sino que el interesado, frente a la facultad derivada del silencio administrativo, puede combatir la desestimación tácita o esperar a que se dicte resolución expresa, cualquiera que sea el momento en que ello ocurra, circunstancia concurrente aquí y que denota la falta de

consistencia del parecer que, en el aspecto que se examina, postula el representante de la Administración, y respecto de la segunda de las hipótesis que se distinguieron, el párrafo 1.º del artículo 58 de la expresada Ley de 1956 prescribe que el plazo para interponer el recurso contencioso será de dos meses, contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio de la reposición, los cuales, según una reiterada corriente jurisprudencial—sentencias de 10 de octubre de 1963 (Ar. 4.053) y 20 de marzo de 1964 (Ar. 1.754), que se remite a otras—, se entenderán que son de treinta días, a tenor del artículo 7.º del Código civil, posterior a la Ley de Enjuiciamiento civil, y, por tanto, a su artículo 305, con la consecuencia que se desprende de su índole preclusiva que caracteriza el plazo que integran. (Sentencia de 4 de marzo de 1969, Ar. 1.153).

3. RECURSO CONTENCIOSO: FALTA DEL DE REPOSICIÓN.

Si bien en esta materia se defienden y mantienen criterios doctrinales diversos, e incluso la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a través de una fluctuante interpretación de los artículos 52 y 129, párrafo 3.º, de la citada Ley, ha sostenido en unas ocasiones con generosa aplicación del principio *pro accione*, la posibilidad de rehabilitar en cualquier momento del proceso, incluso en la segunda instancia, al plazo de interposición del recurso repositorio previo a esta vía judicial contenciosa, autorizando el uso de la facultad concedida por el párrafo 3.º del artículo 129 a los Tribunales de esta jurisdicción sin limitación temporal dentro del proceso, y en otras resoluciones ha sustentado la doctrina contraria declarando como límite temporal máximo de subsanación de la falta de interposición de dicho recurso de reposición el plazo establecido con tal finalidad en dicho artículo 52, de tal forma que transcurrido éste, fatalmente quedaba cerrada la posibilidad de dicha subsanación, incurriéndose en causa de inadmisibilidad del proceso contencioso, esta discrepancia jurisprudencial debe considerarse definitivamente superada con el triunfo de la segunda de las doctrinas expuestas, acogida por la sentencia de 10 de junio de 1964 (Ar. 3.772), en la que, recogiendo la orientación marcada por otras recientes sentencias, entre ellas la de 23 de junio de 1962 (Ar. 3.268), que a su vez plasmó la mantenida por la Sala de Revisión del Tribunal Supremo en su función coordinadora de los criterios no coincidentes en sus otras Salas de lo Contencioso-administrativo, y con fundamento en poderosas razones de la justa igualdad de trato que debe recibir el litigante que llega a la vía contenciosa sin haber interpuesto el recurso de reposición, y el que accede a ella tras uno tardíamente promovido, de la seguridad jurídica que ha de procurarse por igual a los administrados y a la Administración y de fidelidad a la naturaleza previa de dicho recurso repositorio, ha declarado de manera contundente e insoslayable que, conforme al artículo 52, el plazo de interposición del citado remedio impugnatorio administrativo es el de un mes a contar desde la notificación del acto

administrativo efectuada en forma legal y que, por ello, la fórmula contenida en el párrafo 3.º del artículo 129 sólo tiene el alcance de habilitar un camino para acreditar, en su caso, que tal recurso se interpuso en tiempo hábil o para interponerlo si aún está a tiempo, pero no para abrir un plazo fatal, irreversiblemente cerrado, y, por ende, apareciendo en estos autos y aceptado por el recurrente que contra el acto que se impugna, legalmente notificado el día 6 de noviembre de 1964, no se interpuso hasta la fecha recurso de reposición y que cuando fue denunciada, con plena eficacia procesal, esta falta en la contestación a la demanda presentada el día 12 de junio de 1965, ya había transcurrido, sin posibilidad alguna de válida rehabilitación, el plazo señalado en la Ley para el cumplimiento del expresado trámite previo de reposición y, en su consecuencia, no tenía ya sentido, ni eficacia, ni utilidad alguna abrir dicho trámite, utilizando la facultad conferida por el expresado párrafo 3.º del artículo 129, por haberse consumado de forma definitiva e irrevocable el plazo concedido para el cumplimiento de dicho requisito previo de reposición y, por derivación de ello, operado con idéntica irrevocabilidad la causa de inadmisión prevista en la letra B) del artículo 82 de la misma Ley, es de todo punto obligado acoger ésta y declararse así, conforme a lo alegado y pedido en la contestación a la demanda. (Sentencia de 15 de marzo de 1969, Ar. 1.621).

4. RECURSO CONTENCIOSO: RECLAMACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS.

La competencia de esta jurisdicción para conocer del recurso contencioso-administrativo promovido, en su integridad, no puede ni tan siquiera ponerse en tela de juicio publicada que fue la Ley de 27 de diciembre de 1956, pues si bien es cierto que en la anterior legalidad, representada por la Ley de Régimen local, que repartía la competencia para entender de las demandas de responsabilidad patrimonial contra la Administración local, entre la jurisdicción ordinaria y la contencioso-administrativa, tomando como base de la respectiva atribución la naturaleza civil o administrativa del derecho lesionado, no lo es menos que, según el Derecho vigente, en la actualidad el conocimiento de tales cuestiones corresponde en exclusiva a esta jurisdicción, ya que por imperativo de lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional ha de conocer «de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública (dentro de cuyo concepto tienen cabida, según el apartado *b*), párrafo 2 del mismo artículo, las Entidades locales) sujetos al Derecho administrativo», pero es que además el artículo 3.º del propio texto legal en su apartado *b*), inserto seguramente para evitar el perpetuamiento de la normativa anterior, establece para que no haya lugar a dudas: «la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las cuestiones que se susciten sobre responsabilidad patrimonial de la Administración pública», cláusula general que debe privar, aunque hemos de apreciar que nos estamos moviendo en el campo de los entes locales, haciendo abstrac-

ción de lo normado en la Ley de Régimen jurídico, aplicable a la Administración del Estado, sobre las especiales prescripciones que contiene la Ley de Régimen local; de aquí que no pueda prosperar la causa de inadmisibilidad del recurso fundada en la falta de jurisdicción de este Tribunal para conocer del asunto planteado, pues tratándose de una reclamación de daños y perjuicios contra un Ayuntamiento, que se dicen causados por una actuación administrativa, regida por normas administrativas, y que se apoya en la nulidad de actuaciones que decretó esta Sala en sentencia anterior y en la irregularidad del embargo decretado, resulta patente, a la vista de la normativa comentada, la competencia de esta jurisdicción, pues, repetimos, lo que determina hoy la jurisdicción que ha de entender del asunto no es la naturaleza del derecho lesionado, sino la normativa que regula la actuación administrativa impugnada. (Sentencia de 10 de marzo de 1969, Ar. 1.514).

VIII. URBANISMO

1. CONSTRUCCIÓN EN ZONA RÚSTICA.

Respecto del segundo problema—manifiesta ilegalidad del acuerdo municipal—careciendo como carece la población de Oyarzun del Plan de Ordenación, según sin discusión se reconoce, y estando clasificado como rústico el suelo sobre el que se pretende construir, dado el informe de la Comisión provincial de Urbanismo de Guipúzcoa del folio cuarto del expediente, en el que el carácter de zona rural por sí mismo, emerge y se destaca, independientemente de la existencia del Plan urbanístico preexistente, a que se refiere en este mismo folio y en el tercero—informe éste, que precisamente por no ser vinculante para el Ayuntamiento debió en su caso neutralizar dicha Corporación, con objetivos dictámenes, capaces de superar los naturales subjetivismos de las partes interesadas, lo que como se observa no hizo—es palmario que el acuerdo municipal gubernativamente suspendido, en cuanto concede licencia en precario para construir sobre terreno rústico en proporción muy superior a la de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie—la propia Memoria patentiza al folio 39, que el volumen de edificabilidad proyectado, para la primera fase, rebasa el índice de un metro cúbico por metro cuadrado—indudablemente infringe el artículo 69 de la Ley del Suelo, con infracción a todas luces «manifiesta». (Sentencia de 5 de marzo de 1969, Aranzadi 1.508).

2. EXPROPIACIÓN: PLAN PARCIAL.

No hay duda de que la simple aprobación del Plan especial autorizaba al beneficiario para realizar la expropiación de los terrenos que fueran necesarios para su ejecución, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley del Suelo, sin que la falta de redacción y aprobación de los correspondientes proyectos pueda ser estimada

como vicio de procedimiento que produzca la nulidad de las actuaciones administrativas, ni por lo tanto encuadrarse dentro del estricto marco del apartado *a*) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, que ha sido interpretado por la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido de que el defecto de procedimiento ha de ser de tal entidad que implique la falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, pero sin que pueda equipararse a ello la opinión doctrinal que pueda sustentarse sobre la función de los proyectos de urbanización, cuya ausencia no podrá, en ningún caso, privar al beneficiario de los derechos que a su favor se derivan de la aprobación del Plan, del cual los proyectos, se repite, son mero desarrollo. (Sentencia de 17 de mayo de 1969, Ar. 2.566).

3. PROYECTOS DE URBANIZACIÓN.

De la Ley del Suelo se deduce que frente a la individualidad y propia sustantividad, dentro del ámbito municipal en el que se desenvuelven, de los Planes generales o Planes parciales de Ordenación urbana, los proyectos de urbanización tienen su existencia y eficacia, supeditada a la del Plan parcial del que dependen y tratan de desarrollar, de tal modo que no pueden nacer y tener realidad si no ha surgido con anterioridad el Plan parcial al que se encuentran afectados y vinculados para su ejecución, mediante la realización de obras que, especificadas con un fuerte matiz empírico, tenga aquél su plasmación y desarrollo práctico, no siendo por tanto sino una consecuencia del mismo, al que se subordinan y del cual dependen, y así, cuando el artículo 24 de la tal referida Ley determina la competencia de los Ayuntamientos para formular los Planes municipales, la refiere tanto a los generales como a los parciales, sin hacer relación a los proyectos, al dar por sobreentendido que no siendo sino meras normas del desarrollo de estos últimos, a los propios Ayuntamientos se ha de atribuir la competencia para su redacción, como igualmente le corresponde su inicial provisional aprobación, como se determina en el artículo 32. (Sentencia de 8 de marzo de 1969, Ar. 1.510).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.

