

IV. JURISPRUDENCIA

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

Naturaleza jurídica del precio que pagan los usuarios de un servicio de aguas, municipalizado con monopolio

352.778.31 (46) : 336.2 (094.9)

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

SUMARIO: I. LOS CONCEPTOS TRIBUTARIOS EN GENERAL.—II. LAS EXACCIONES PUBLICAS EN LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL VIGENTE.—III ESPECIAL CONSIDERACION DE LOS DERECHOS Y TASAS.—IV. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SUMINISTRO DE AGUA A DOMICILIO.—V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 12 DE NOVIEMBRE DE 1970. VI. CONCLUSIONES.

El simple planteamiento de la cuestión pudiera parecer a primera vista sorprendente y carente de interés, pues a casi nadie se le ocurre poner en duda que tal precio tiene el carácter de tasa, y siendo ésta una exacción de Derecho público la Administración municipal ejercerá aquellas prerrogativas que como persona pública le están conferidas por el legislador al actuar como tal, poniendo en juego aquella *potestas imperii* que lleva consigo la ejecutividad de sus actos por los medios de coerción que la ley señala al efecto y las demás consecuencias en orden a su posible impugnación en la vía económico-administrativa.

Sin embargo el asunto ofrece indudable interés por cuanto una reciente sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de noviembre de 1970 (Aranzadi 4.573), viene a establecer doctrina distinta sobre la base de una argumentación que será luego objeto de glosa. Pero antes de nada parece conveniente exponer en términos generales la materia y hacer un estudio que puede servir de base para arribar a la conclusión que estimamos correcta.

I. LOS CONCEPTOS TRIBUTARIOS EN GENERAL

La Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, después de consignar en el artículo 2.º que la facultad originaria de establecer tributos es exclusiva del Estado, y de consignar en el artículo 5.º que las

Provincias y los Municipios podrán establecer y exigir tributos dentro de los límites fijados por las leyes, dispone en el artículo 6.º que la potestad reglamentaria en materia tributaria corresponde al Jefe del Estado, al Consejo de Ministros y al Ministro de Hacienda, «sin perjuicio de las facultades que la legislación de Régimen local atribuye a las Corporaciones locales en relación con las Ordenanzas de exacciones».

A su vez el artículo 7.º consigna que el ejercicio de la potestad reglamentaria y los actos de gestión en materia tributaria constituyen actividad reglada y son impugnables en la vía administrativa y jurisdiccional en los términos establecidos en las leyes. Luego, en los artículos 163 y siguientes establece las normas conforme a las cuales proceden las reclamaciones económico-administrativas.

El título II de dicha Ley, bajo la rúbrica «Los tributos», dedica el capítulo I a las «Clases de tributos», diciendo al efecto el artículo 26 lo siguiente:

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

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

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

Desde un punto de vista doctrinal, la mayor parte de los autores opinan que la terminología utilizada por el legislador en la Ley General Tributaria es la correcta y adecuada, por cuanto llama tributos a todos aquellos conceptos que como ingresos ordinarios de Derecho público tiene la Administración pública en sus distintas esferas, y así bien que la división trimembre de los mismos corresponde a las tres categorías tributarias fundamentales.

Pero con independencia de la opinión de los autores que, como antes se advierte es favorable a la terminología utilizada por el legislador, ha de tenerse presente que en todo caso, y por encima de las opiniones más o menos autorizadas de los tratadistas, la normativa legal es de obligada exigencia y a ella, por tanto, ha de someterse tanto la Administración como los administrados. Y véase cómo incluso las exacciones parafiscales se incardinan dentro del concepto general de tributo, aunque se les impone la naturaleza de impuestos cuando se exigen sin especial consideración de los servicios o actos de la Administración que benefician o afectan al sujeto pasivo, porque está claro que si tales exacciones públicas de carácter parafiscal se exigiesen en

consideración a tales actos o servicios tendrían la naturaleza de tasas y no de impuestos.

II. LAS EXACCIONES PÚBLICAS EN LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL VIGENTE

Aun cuando en la legislación local se establecen normas específicas en relación con la materia tributaria, bien pronto se echará de ver que la terminología utilizada por la Ley General Tributaria, en donde, como dice en su artículo 1.º, se establecen los principios básicos y las normas fundamentales que constituyen el régimen jurídico del sistema tributario español, ha de tomarse como norma fundamental en la clasificación de los tributos de carácter local. En efecto, el artículo 429 de la mencionada Ley de Régimen local vigente establece los recursos con que pueden contar los Municipios para hacer frente a los gastos que les origina la realización de aquellos fines y cometidos que en beneficio de la colectividad municipal les están señalados por el legislador. Y al efecto dice el mencionado artículo 429:

«La Hacienda de los Municipios estará constituida por los siguientes recursos:

- 1.º Los productos de su patrimonio.
- 2.º El rendimiento de servicios y explotaciones.
- 3.º Las subvenciones, auxilios y donativos que se obtengan con destino a obras y servicios municipales.
- 4.º Las exacciones municipales.
- 5.º El recurso especial de nivelación de presupuestos».

Dando de lado los varios conceptos que como recursos se establecen en dicho artículo, nos limitaremos a desarrollar el número 4.º, es decir, *las exacciones municipales*, a las que se dedican los artículos 434 y siguientes de la referida Ley. Y este artículo 434 enumera las exacciones municipales, es decir, todos los tributos de la Hacienda municipal, ingresos de Derecho público, diciendo al efecto:

- «1. Las exacciones municipales serán:
- a) Derechos y tasas por aprovechamientos especiales o por la prestación de servicios;
 - b) Contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios;
 - c) Arbitrios con fines no fiscales;
 - d) Impuestos legalmente autorizados, y
 - e) Multas en la cuantía y en los casos que autorizan las leyes».

Al cotejar los conceptos contenidos en este artículo con los que utiliza el artículo 26 de la Ley General Tributaria puede verse que las tasas de la Ley General Tributaria se identifican prácticamente con los derechos y tasas de la Ley de Régimen local, y los arbitrios que se hallan enumerados en el artículo 477 de la referida Ley de Régimen local están dentro del concepto de impuestos a que se refiere el artículo 26 de la mencionada Ley Tributaria, siendo parejos los conceptos de contribuciones especiales, si bien se hallan reguladas de manera más completa en el ámbito de la Administración local.

III. ESPECIAL CONSIDERACION DE LOS DERECHOS Y TASAS

Según la Ley General Tributaria, las tasas comprenden estas razones de aplicación:

- a) Por la utilización del dominio público.
- b) Por la prestación de un servicio público.
- c) Por la realización de una actividad de la Administración que de algún modo beneficie o afecte, al menos, de modo particular al sujeto pasivo.

Pues bien, similares a estos conceptos son los que se consignan en el artículo 435 de la Ley de Régimen local al disponer que los Ayuntamientos pueden establecer derechos y tasas:

- a) Por la prestación de servicios públicos municipales que beneficien especialmente a personas determinadas o se aprovechen especialmente por ellas, y
- b) Por los aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades e instalaciones municipales destinadas al uso público o de común aprovechamiento, siempre y cuando se produzcan restricciones del uso público o especial depreciación de los bienes o instalaciones municipales destinadas al uso público, o incluso cuando, sin producirse tales restricciones o depreciaciones, se produzca aprovechamiento especial que suponga un beneficio particular.

De manera que, concebidos así por el legislador los derechos y tasas, tan pronto como se preste un servicio público o se realice un aprovechamiento de bienes públicos en las condiciones antes dichas surge la obligación tributaria sin que, como luego indica el artículo 436, la mera existencia del servicio o la posibilidad de su aprovechamiento faculte en ningún caso a la exacción de tales derechos y tasas por cuanto esta exacción pública es consecutiva a la utilización por el particular de tales bienes o del servicio público de que se trate. Adviértase cómo en todo ello siempre está presente la idea fundamental de la *exacción pública* en la prestación del servicio público o en la utilización por el particular del bien público.

En los artículos 440 al 444 se consignan los conceptos, tanto por prestación de servicios como por aprovechamientos especiales, que pueden dar lugar a la aplicación de derechos y tasas. Pero téngase bien en cuenta que tal enumeración no es *numerus clausus*, sino que, por el contrario, en uno y otro artículo, después de una larga enumeración, se consigna una cláusula general de que podrán dar lugar a la exacción pública de que se trata cualesquiera otros servicios o aprovechamientos especiales de naturaleza análoga.

Así, pues, y concretando el estudio al tema de que se trata, si el servicio público municipal de suministro de agua a domicilio es un verdadero servicio público, el precio o contraprestación que se satisface por quien lo aprovecha ha de considerarse una tasa. Pero veamos más al detalle este concreto punto.

IV. EL SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL DE SUMINISTRO DE AGUA A DOMICILIO

El servicio de agua a domicilio es un servicio que hoy ha de considerarse típicamente municipal y que en España ha sido asumido por los Municipios con un carácter general, pues si bien inicialmente comenzó siendo un servicio que se prestaba por particulares, a veces de modo muy rudimentario, las nuevas necesidades sociales y la importancia que desde el punto de vista sanitario ha adquirido tal servicio, que va íntimamente ligado a otro de tanta importancia en las urbes como es el de alcantarillado o evacuación de las aguas pluviales y fecales, servicio éste que no puede concebirse sin un servicio domiciliario de abastecimiento de aguas, han exigido que sea la Administración pública la que lo realice, unas veces, las más, por el propio Ayuntamiento, otras en unión con las Diputaciones y con el mismo Estado.

La competencia municipal para prestar este servicio público está reconocida en el artículo 101 de la Ley de Régimen local vigente en el que, después de establecerse que es de la competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de los pueblos, consigna que la actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución entre otros de los fines siguientes: «c) Salubridad e higiene; aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales...» Y como dice la sentencia de 3 de octubre de 1961, «el servicio de suministro de agua constituye un servicio público urbanístico tradicional y reiteradamente enmarcado dentro del ámbito operativo de las Corporaciones locales».

Pero es que no solamente se incluye como un servicio público de la competencia municipal, sino que el legislador lo ha considerado de tal importancia, sobre todo en los centros urbanos, que en el artículo 103 dispone que será *obligatorio* en los núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes «*el abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado*». Pero no sólo lo impone con ese carácter de obligatoriedad en núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes, sino que en razón de la trascendencia social que para el grupo comunitario comporta, otorga a los Municipios, además, la posibilidad de que tal prestación se haga *con monopolio*, como así se establece en el artículo 166 de la Ley de Régimen local vigente. Y es de razón que si este servicio público, al que el legislador concede tanta importancia lo presta la Administración pública municipal en cualquiera de las formas de gestión que al efecto se establecen en la Ley, ha de ser considerado como un servicio público y el precio que haya de pagarse por su utilización es una tasa. El artículo 155 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales consigna de modo expreso que «los servicios prestados directamente por la Corporación, con o sin órgano especial de administración o mediante fundación pública del servicio, o indirectamente por concesión otorgada a particular o empresa mixta, o por consorcio con otros entes públicos, *las tarifas que hayan de sa-*

tisfacer los usuarios tendrán la naturaleza de tasa y serán exaccionables por la vía de apremio». Y si bien cuando el servicio se presta con arreglo a las normas de Derecho privado, y en especial por sociedad privada municipal o provincial, arrendamiento o concierto, las tarifas tendrán el concepto de precio o merced sometido a las prescripciones civiles o mercantiles, establece categóricamente que «cualquiera que fuere la forma de prestación, tendrán, no obstante, carácter de tasa las tarifas correspondientes a los servicios monopolizados y a los que fueran de recepción obligatoria para los administrados».

Con las disposiciones de este artículo queda resuelta cualquier duda que pudiera suscitarse respecto del particular.

No cabe decir que el precio que haya de satisfacerse sólo tendrá la consecuencia de carácter público de poder ser exaccionado por la vía de apremio, sin que pueda considerársele tasa, pues el precepto es categórico al decir que aquellos precios *«tendrán la naturaleza de tasa»*. Y como consecuencia de esta naturaleza de exacción pública que le asigna el legislador se remarca la facultad de poder ser exigidas las cantidades liquidadas por la vía de apremio, que es una actuación de la Administración pública ejerciendo su potestad coercitiva para hacer efectivos sus actos.

V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 12 DE NOVIEMBRE DE 1970

Sin embargo de lo expuesto, la tesis del Tribunal Supremo en esta sentencia es la de que lo que paga el usuario de un servicio de aguas municipalizado con monopolio no es una tasa, sino un precio regido por el Derecho civil. Pero los argumentos que esgrime no convencen.

En efecto, se aducen como razones para tal resolución las siguientes:

a) *Que la actividad tributaria municipal es cosa distinta de la actividad de prestación de servicios y suministros de carácter social para atender las necesidades de la comunidad vecinal. Y al hilo de esta afirmación dice en el primero de sus considerandos que en esta clase de actividad municipal, es decir, aquella que se refiere a la prestación de servicios y suministros de carácter social exigidos por las necesidades de la comunidad vecinal, han de incluirse fundamentalmente el abastecimiento de aguas, el alumbrado público, los mercados, los transportes y, en general, los servicios que se refieren a los fines asignados a la competencia municipal y que la Ley de Régimen local señala en los artículos 101-2, apartados c), d) y e).*

Pero a tal afirmación pueden hacerse las siguientes observaciones:

1.^a Que, aun cuando en teoría y *de lege ferenda* pudiera mantenerse una tesis como la de que se trata, ello no cabe en la legislación vigente, y bien sabido es que la Administración pública y los Tribunales han de acomodar su actuación a la norma establecida.

2.^a Que en ninguna parte de la Ley se establece esta contraposición entre actividad tributaria y actividad de servicios de carácter

social, antes por el contrario, son muchos los servicios de carácter social que, precisamente por su carácter, se prestan por la Administración municipal, unas veces de modo voluntario y otras veces exigidos obligatoriamente por la ley, adquiriendo de ese modo un carácter de servicio público que es precisamente la razón fundamental por la que el precio que se paga por los usuarios en contraprestación de tal servicio tiene el carácter de tasa, es decir, de exacción pública, y no el de merced o precio regido por el Derecho civil.

3.^a Que precisamente los servicios que consigna la sentencia como fundamentales de esta actividad no tributaria de la Administración están considerados de una manera clara y categórica por el legislador como servicios por los cuales se puede exigir una tasa; y así, por ejemplo, respecto de mercados y mataderos, se dice en el punto 13 del artículo 440 de la Ley de Régimen local que se entenderán comprendidos dentro de los derechos y tasas por prestación de servicios. Y en cuanto al alumbrado público, el artículo 441 lo excluye de toda exacción pública a no ser que haya instalaciones especiales que el Ayuntamiento acordara en determinadas vías a solicitud de los interesados; como igualmente se declaran libres de los derechos y tasas el abastecimiento de agua en fuentes públicas, la limpieza de la vía pública y otros que señala el artículo 441 de la Ley.

Precisamente la razón de ser, como antes se ha indicado, del derecho y tasa es la de que se preste un servicio público de carácter municipal y que, en contraprestación de tal servicio, se pague por el usuario la cantidad que corresponda de acuerdo con lo que se establezca en la Ordenanza fiscal correspondiente.

b) *Que las tasas fiscales y las tarifas son términos diferenciados y contrapuestos.* En relación con este particular se afirma en la sentencia que las tarifas se forman teniendo en cuenta determinadas exigencias financieras, como son los gastos de explotación, de conservación, de renovación, de instalaciones, y los intereses y amortizaciones del capital, y por ello estas tarifas no pueden identificarse con las exacciones municipales del apartado a), número 1, del artículo 434 de la Ley de Régimen local o en el 440 en cuanto se refieren a la prestación de servicios.

La verdad es que no se acierta a comprender el porqué. La palabra «tarifa», según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, significa la «tabla o catálogo de los precios, *derechos o impuestos* que se deben pagar por alguna cosa o trabajo».

De manera que la tarifa cabe perfectamente aplicarla tanto para la obtención de precios regidos por el Derecho civil como en aquellos otros regidos por el Derecho público. Los artículos 148 y siguientes del Reglamento de Servicios regulan la materia relacionada con las tarifas, y así en el artículo 149 se dispone lo siguiente:

«1. La cuantía de las tarifas de los servicios públicos de competencia municipal o provincial podrá ser igual, superior o inferior al costo del servicio, según aconsejaren las circunstancias sociales y económicas relevantes en orden a su prestación.

2. Si fuere inferior al costo del servicio, la parte no financiada directamente por los ingresos tarifados se cubrirá mediante aportación del presupuesto municipal o provincial, que si el servicio fuere gestionado en forma indirecta revestirá el carácter de subvención a la que se aplicará la limitación dispuesta por el párrafo 4 del artículo 129.

3. Si la tarifa se calculare para que sus productos excedieran del coste del servicio, el sobrante se aplicará al destino a que hubiere lugar, según los casos.

4. Las tarifas por prestación de servicios de primera necesidad o relativos a la alimentación o vestido no suntuarios no excederán del costo necesario para la financiación de los mismos».

De manera que la tarifa vendrá a ser esa tabla o catálogo de los derechos y tasas que hayan de aplicarse, en su caso, como consecuencia de la prestación de un servicio público.

c) *Que el rendimiento de los servicios y explotaciones municipales es cosa bien distinta de las exacciones públicas municipales.* Al efecto se aducen los artículos 81 del Reglamento de Servicios y 8.º y siguientes del Reglamento de Haciendas locales en relación con el 432 de la Ley de Régimen local.

Pues bien, la referencia al artículo 81 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales no parece adecuada al tema de que se trata, ya que dicho artículo se halla dentro de la normativa destinada a regular la gestión directa por la Corporación municipal con órgano especial de administración, y del referido precepto nada se deduce en relación con el tema del epígrafe.

Por lo que se refiere al artículo 432 de la Ley de Régimen local, en éste se desarrolla el concepto de «Rendimiento de servicios y explotaciones municipales», que es uno de los recursos económicos de los Municipios, los cuales están constituidos, según establece el artículo 429, por el producto de su patrimonio, por el rendimiento de servicios y explotaciones y por las exacciones municipales, etc. Y al efecto, dice dicho artículo 432 que se considerarán como ingresos por aquel concepto los procedentes del beneficio líquido de la explotación, por cualquiera de los sistemas establecidos en la Ley, de todos los servicios de la competencia de los Municipios, y *«siempre que tales recursos no merezcan el concepto de exacción municipal»*.

De manera que con arreglo a este artículo el rendimiento de los servicios se regirá por el Derecho privado siempre y cuando no tengan tales recursos el concepto de exacción municipal, pero si, por el contrario, y en razón de otros preceptos legales, el rendimiento de tales servicios ha de considerarse como una exacción municipal, según así sucede con los servicios consignados en los artículos 435 y siguientes de dicha Ley, es indudable que entonces no puede aplicarse el Derecho privado sino, por el contrario, el Derecho público en cuanto que tales recursos tienen el carácter de exacción pública. Y de esta índole son los recursos producidos por un servicio municipalizado con monopolio, como este de aguas de que trata la sentencia.

A igual conclusión se llega a la vista de lo dispuesto en el artículo 8.º del Reglamento de Haciendas citado por la sentencia, donde efectivamente se establece que no serán aplicables los preceptos de

este capítulo, es decir, los derechos y tasas, a las prestaciones por concepto de precios o retribuciones de bienes o servicios municipales cuando la acción para exigirlos *emane de un derecho de carácter civil*, y ello aunque la adquisición de los bienes o la utilización de los servicios fuera obligatoria para los interesados. Sin embargo, sigue diciendo el artículo, dicha excepción no afectará a los servicios relacionados en el artículo 440 de la Ley ni a los demás que presten los *Ayuntamientos con carácter de monopolio*.

De manera que si el servicio de aguas a que la sentencia se refiere *está municipalizado y se presta en régimen de monopolio*, habrá de aplicarse el régimen de Derecho público y no el de Derecho privado.

Y más adelante el citado Reglamento de Haciendas de las Corporaciones locales consigna en su artículo 13 que los derechos y tasas por aprovechamientos especiales que se impongan con arreglo al principio de analogía establecido en el número 25 del artículo 444 de la Ley habrá de tener una base técnica semejante a la de las comprendidas en los anteriores números del mismo precepto, diciendo luego el artículo 14 que en virtud del principio consignado en el artículo anterior «los Ayuntamientos *podrán establecer derechos y tasas por el aprovechamiento de aguas y por la utilización de máquinas y efectos de propiedad municipal*».

Todo ello, pues, conduce al resultado claro de que en este servicio municipalizado con monopolio no se puede hablar de recursos de Derecho privado, sino de una exacción pública, como son los derechos y tasas.

d) *Que la aprobación de las tarifas por el Gobernador civil da el carácter de precio a la contraprestación del usuario*. Desde luego debe decirse que la intervención de una u otra autoridad para fiscalizar los precios de un servicio público no puede alterar la naturaleza jurídica de dicho servicio. El control que corresponde al Ministerio de la Gobernación, o al Consejo de Ministros, para aprobar la municipalización o provincialización de servicios ha impuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, que las tarifas que hayan de aplicarse deban ser aprobadas por resoluciones que al efecto se dicten, si bien cuando la aprobación de las tarifas hubiere de someterse, por razón de la naturaleza del servicio, a distinto Ministerio, el informe de éste será trámite previo para la definitiva resolución del expediente por el Ministerio de la Gobernación o el Consejo de Ministros.

Como consecuencia de la reforma llevada a cabo por la Ley de 23 de julio de 1966 se estableció un nuevo procedimiento para la posible alteración de las tarifas de los servicios municipales, encomendando su aprobación al Gobierno Civil de la Provincia, previo informe de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, diciéndose también en el artículo 18 de la citada Ley que las tarifas deben ser suficientes para la autofinanciación del servicio de que se trate, a no ser que las circunstancias aconsejen mantener la cuantía de las tarifas con módulos inferiores a los exigidos por la referida autofinanciación,

en cuyo caso se habría de autorizar simultáneamente la compensación económica pertinente.

Pero claro es que los motivos circunstanciales que puedan tenerse en cuenta para que sea una u otra autoridad la que intervenga en la aprobación de las tarifas en nada pueden afectar a la naturaleza jurídica del ingreso de que se trate, que unas veces estará sometido al Derecho privado y otras al Derecho público.

Por otra parte, una vez aprobada la municipalización o provincialización de un servicio con las tarifas adecuadas para la prestación del mismo, la puesta en práctica de dicho servicio si se trata de exigir un derecho y tasa, es decir, una exacción pública por su prestación, exige la elaboración de una Ordenanza fiscal y su aprobación con arreglo al procedimiento legalmente establecido al efecto, ya que, como es bien sabido, toda exacción de carácter municipal o provincial, excepto las multas, necesita de la aprobación de una Ordenanza fiscal al efecto. De otro modo se trataría de una exacción ilegal. Sólo si el recurso de que se trata, es decir, el precio que va a percibirse de los usuarios del servicio, no es de Derecho público, sino que es un precio o merced que se regula por el Derecho privado, teniendo en cuenta las disposiciones que al efecto se establecen para determinar la naturaleza de esta clase de ingresos, entonces no se necesitará la Ordenanza fiscal correspondiente, puesto que no se trata de una exacción de Derecho público.

VI. CONCLUSIONES

De lo dicho podrían deducirse las siguientes conclusiones:

1.^a Que el servicio de aguas a domicilio no sólo es uno de los cometidos cuya competencia corresponde a los Ayuntamientos, sino que es un servicio que el legislador impone con carácter obligatorio a las Corporaciones locales en los núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes.

2.^a Que si tal servicio se presta por un Ayuntamiento en cualquiera de las formas de gestión que autoriza el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, llevándose a cabo *con carácter de monopolio*, la contraprestación que por tal servicio haya de satisfacer el usuario es siempre y en todo caso una tasa, es decir, una exacción de Derecho público.

3.^a Que si el servicio se presta con arreglo a las formas de Derecho privado y en especial por sociedad privada municipal, arrendamiento o concierto, el importe a satisfacer por el usuario tendrá el carácter de precio o merced, rigiéndose entonces por las normas del Derecho civil o mercantil.

El considerando más importante de la sentencia del Tribunal Supremo a que se alude, es del tenor literal siguiente:

CONSIDERANDO: Que dentro de la actividad económica propia de la competencia de las Corporaciones locales se hace preciso distinguir y puntualizar dos categorías

bien diferenciadas, a saber, de una parte la actividad tributaria o administración de los ingresos o medios que nutren con carácter general a la Hacienda municipal, y, de otro lado, la correspondiente a la prestación de servicios y suministros de carácter social para atender las necesidades determinadas por las exigencias de la comunidad de vecinos, estando esta segunda clase de actividad municipal constituida fundamentalmente por el abastecimiento de agua, alumbrado público, mercados, transportes, y, en general, por todos los fines asignados a la competencia municipal y que la Ley de Régimen local señala en los artículos 101, 2, apartados c), d) y e) y en el 166, 1, el cual consigna en primer lugar el de abastecimiento de aguas entre los servicios que pueden ser municipalizados con monopolio, cuyos servicios municipalizables aunque en su esencia sean económicos, o sea, tengan un contenido económico, pero no pueden confundirse con la actividad tributaria de los Municipios, por ser dos conceptos bien diferenciados, uno el precio de los servicios, y otro, el de las tasas fiscales; aquéllos, es decir, las tarifas, se forman teniendo en cuenta determinadas exigencias financieras, como son los gastos de explotación del servicio, de conservación y de renovación de la instalación y los intereses y amortización del capital, admitiéndose por tanto los beneficios, como así lo establece expresamente el artículo 168, b) de la Ley de Régimen local y 81 del Reglamento de Servicios, al señalar que las tarifas del servicio se fijarán teniendo en cuenta que «será lícita la obtención de beneficios para aplicarlos a las necesidades generales del Municipio como ingreso de su Presupuesto ordinario». Este beneficio de las municipalizaciones de servicios no permite identificar las tarifas con las exacciones municipales del apartado A), número 1, del artículo 434 de la Ley de Régimen local, o tasas por prestación de servicios que se enumeran en el artículo 440 de la propia Ley, aunque en otros aspectos la Ley considere las tarifas como medios económicos de la Administración municipal, pero sin que por esto sea lícito confundirlos e identificarlos con aquéllas—artículo 81 citado del Reglamento de Servicios y 8.º y siguientes del Reglamento de las Haciendas locales, en relación con el 432 de la Ley de Régimen local—, cuyos preceptos distinguen los rendimientos de los servicios y explotaciones municipales de aquellos otros recursos que merecen el concepto de exacción municipal, infringiéndose de todo lo expuesto que siendo el servicio de aguas un servicio normal municipalizado en régimen de monopolio por el Ayuntamiento de San Sebastián, el importe del suministro de agua a domicilio no es una tasa fiscal, sino el precio de ese servicio, al que le son aplicables los artículos 166, 169 y 174 de la repetida Ley, precio que, para su exigibilidad, sólo requiere la aprobación definitiva por el Ministerio de la Gobernación—artículo 65, 2, del Reglamento de Servicios en relación con el 169, 1— (después de la previa intervención de tutela o autorización del Ministerio correspondiente por razón de la naturaleza del servicio), requisitos que ninguno de ellos se requiere para recaudar los ingresos de las exacciones locales, careciendo por ello de competencia en los Tribunales Económico-administrativos para conocer de las tarifas, porque dicha jurisdicción económica sólo tiene la competencia en materia de Haciendas locales para conocer de la aplicación y efectividad de las exacciones municipales como determina el artículo 1.º, e), del Reglamento de 26 de noviembre de 1959 y el 727 de la Ley de Régimen local, y por esto la aprobación del Reglamento para el Servicio de Aguas del citado Ayuntamiento no precisó de la aprobación del Delegado de Hacienda, sino que fue aprobado por el Gobernador civil de Guipúzcoa, diferenciación de tarifas y tasas que viene confirmada por la legislación dictada sobre suministro a domicilio de agua—Ordenes ministeriales de 12 de febrero y 27 de junio de 1935, 28 de febrero de 1955 y por la Ley posterior de 23 de julio de 1966—que modificó la de Régimen local en orden a algunos ingresos, cuyo artículo 18 establece para la determinación de las tarifas de los servicios municipales, que su aprobación corresponderá al Gobierno Civil de la Provincia, no exigiendo la tramitación que para la imposición y ordenación de exacciones municipales requieren los artículos 717 y siguientes de la Ley de Régimen local, sino que con arreglo al citado artículo 18 la aprobación de las tarifas seguirá una tramitación independiente y distinta; por último, de la asimilación que el artículo 155-1.º del Reglamento de Servicios hace de considerar a las tarifas como tasas, no se puede deducir la consecuencia que Tabacalera, S. A., pretende alcanzar, tipificando de tasa el precio del agua y considerarlo como una exacción o tasa

fiscal, pues el indicado precepto hace la asimilación a los solos efectos de que para la cobranza de las facturas correspondientes a los suministros o servicios prestados directamente por el Ayuntamiento pueda utilizarse la vía administrativa de apremio.

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. NULIDAD. 2. NULIDAD EN PARTE. 3. ANULABILIDAD. 4. RESOLUCIÓN EXPRESA: OBLIGATORIEDAD.—II EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. JURADO PROVINCIAL: VALOR DE SUS RESOLUCIONES. 2. JUSTIPRECIO: 5 POR 100 DE AFECCIÓN: ALCANCE. 3. JUSTIPRECIO: CONCEPTO. 4. JUSTIPRECIO: EDIFICACIONES. 5. JUSTIPRECIO: INSTALACIONES HIDRÁULICAS. 6. LEY DE RÉGIMEN LOCAL: INAPLICACIÓN. 7. NECESIDAD DE OCUPACIÓN PARA MERCADO: IRRECURREBILIDAD. 8. OCUPACIÓN URGENTE: INTERESES. 9. OCUPACIÓN URGENTE: INTERESES; DEMORA EN LA OCUPACIÓN. 10. PRECARISTAS.—III. FISCALÍA DE LA VIVIENDA: 1. COMPETENCIA. 2. INCOMPETENCIA.—IV. FUNCIONARIOS: 1. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES. 2. JUBILACIÓN: SERVICIOS INTERINOS.—V. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO MUNICIPAL SOBRE CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR. 2. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: VALORACIÓN. 3. EXACCIONES: RECURSO DE REPOSICIÓN. 4. DERECHOS Y TASAS: BUTANO, S. A. 5. DERECHOS Y TASAS: C. A. M. P. S. A. 6. PLUS VALÍA: NECESIDAD DE QUE ESTÉ VALORADO EL TERRENO EN EL ÍNDICE TRIENAL.—VI. INSPECTORES DE TRABAJO: ACTAS A CORPORACIONES LOCALES.—VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. DESVIACIÓN DE PODER. 2. NOTIFICACIÓN DEFECTUOSA QUE INDUCE A UTILIZAR RECURSO IMPROCEDENTE. 3. PLAZOS.—VIII. JUZGADOS: SUPRESIÓN: LEGITIMACIÓN MUNICIPAL PARA IMPUGNARLA. IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. CORPORACIONES LOCALES: DICTAMEN DE LETRADO. 2. DENUNCIA DE LA MORA.—X. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: DAÑOS Y PERJUICIOS.—XI. TRANSPORTES: CONCESIÓN DE LÍNEA INTERURBANA: PARADAS DENTRO DEL CASCO.—XII URBANISMO: 1. CALLES PARTICULARES: NO PUEDE EXIGIRSE SU EXPROPIACIÓN. 2. REPARCELACIÓN: RECURSO. 3. SOLARES DE EDIFICACIÓN FORZOSA: RECURSO DE REPOSICIÓN OBLIGATORIO.

I. ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. NULIDAD.

Como establecen las sentencias de esta Sala de 28 de junio de 1965 (Aranzadi 3.480) y de 18 de mayo y 6 de julio de 1967 (Ar. 2.728 y 2.976), la doctrina general sobre invalidez de los actos administrativos no tiene ni puede tener el tratamiento amplio establecido en el artículo 4.º del Código civil, según el cual es nulo todo lo realizado contra ley, sino el específico articulado de la sección III, capítulo II, título III de la vigente Ley de Procedimiento administrativo, que contempla las causas de anulabilidad previstas en su artículo 48, puesto que la infracción del Ordenamiento jurídico, en lo adjetivo, en el procedimiento, en las formas, sólo comportan la nulidad de lo actuado cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a indefensión de los interesados, ya que es principio jurisprudencial en Derecho público el que sólo deban tomarse en consideración gravísimas infracciones legales para que proceda decla-

rar la nulidad del acto administrativo. (Sentencia de 5 de octubre de 1970, Ar. 3.785).

2. NULIDAD EN PARTE.

Ante todo, es de ratificar el criterio mantenido en el quinto de los considerandos de la sentencia apelada, por cuanto la participación en el sorteo de los dos optantes al mismo cuya participación se anula por ilícita, no puede suponer para los legalmente favorecidos una nulidad retrospectiva y perjudicial, ya que en posesión de las condiciones exigidas el sorteo era válido para ellos y las circunstancias aleatorias que concurren y en las que resultaron favorecidos son jurídicamente inafectables por la presencia de quienes no las tenían, sin que pueda confundirse la naturaleza del acto administrativo del sorteo, para quienes a él concurren en posesión del conjunto propio de su condicionamiento regulador, con el juego del cálculo de probabilidades en su materialización ocasional, que es accidental al principio de la circunstancia administrativa y del derecho de los administrados; tanto más cuanto anulada a virtud de la sentencia apelada la licencia de los dos taxis cuyos optantes carecían de las condiciones de opción a las licencias, éstas han de ser objeto de nuevo sorteo entre los no favorecidos que las reunieron, según cuidadoso examen; y que la Administración ha de realizar entre quienes concurren los requisitos legales y los exigidos en la convocatoria; y por consiguiente, con arreglo al sólido principio del *Digesto* (libro XIV, título I, ley 1.^a, párrafo 5.^o), lo útil no debe ser viciado por lo inútil (*Utile non debet per inutile vitare*), porque lo lícito mezclado con lo ilícito no vicia lo lícito, que en definitiva mantiene la Sala, es procedente, tal como en la sentencia apelada se resuelve confirmarla en todos sus extremos. (Sentencia de 13 de mayo de 1970, Ar. 2.641).

3. ANULABILIDAD.

Como claramente preceptúa el artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento administrativo, los defectos de forma sólo determinan la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. (Sentencia de 6 de octubre de 1970, Ar. 3.882).

4. RESOLUCIÓN EXPRESA: OBLIGATORIEDAD.

Los acuerdos municipales de inclusión de fincas en el Registro de Solares son recurribles en alzada ante las Comisiones provinciales de Urbanismo sin distinción, y previo el oportuno recurso de reposición —sentencia de 19 de mayo de 1965 (Ar. 4.658)—, y el acto final de la actividad administrativa en la materia consiste en la resolución del órgano urbanístico facultado para confirmar, revocar o modificar la del

Ayuntamiento, que, en este aspecto funcional o específico, le está subordinado, y sólo puede impugnarse en vía contenciosa el acuerdo resolutorio del recurso de alzada, ya se produzca de modo expreso o bien surja tácitamente del mero transcurso del plazo fijado para emitirlo—sentencia de 18 de marzo de 1964 (Ar. 1.751) (folio 4)—, pero que este silencio desestimatorio no es susceptible nunca de crear cualquier tipo de firmeza o de situación definitiva, sino una mera presunción legal que sólo puede utilizar a su favor el interesado, a efectos de la interposición de los recursos pertinentes, sin perjuicio de que sea facultad suya también esperar la resolución expresa, que la Administración continúa en deber de dictar, porque, a tenor de lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción, es «el interesado» el que «podrá considerar desestimada su petición, al efecto de formular frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa», siendo por tanto el silencio administrativo una denegación presunta, es decir, una presunción legal y no una declaración de voluntad tácita de la Administración, una forma de pronunciarse ésta, que, según prohíbe terminantemente el propio precepto, excluye el deber de dictar una resolución expresa debidamente fundada, no pudiendo, por tanto, utilizarse el silencio para no resolver y vedar el acceso de los interesados a los Tribunales contenciosos, según la práctica a la que confesadamente quiso poner fin la reforma del artículo 94 de la Ley de Procedimiento administrativo de 2 de diciembre de 1963, según declara la jurisprudencia—sentencias de 6 y 16 de marzo y 6 de abril de 1965 (Ar. 1.251, 1.380 y 2.217)—diciendo que la excesiva tardanza de la Administración en pronunciarse no priva al interesado del derecho de recurrir, una vez haya tenido lugar y aun cuando se hubieran agotado anteriormente los plazos para recurrir contra las desestimaciones presuntas, porque la doctrina o normativa de la denegación presunta no significa, en forma alguna, que ésta se haya producido, sino que constituye únicamente una ficción legal en beneficio de los administrados. (Sentencia de 12 de noviembre de 1969, Ar. 3.886, de 1970).

II. EXPROPIACION FORZOSA

1. JURADO PROVINCIAL: VALOR DE SUS RESOLUCIONES.

Como ya declaró esta Sala en su sentencia de 28 de octubre de 1968, es constante y reiterada la jurisprudencia del Alto Tribunal de la Nación en el sentido de que si bien los acuerdos de los Jurados de Expropiación son revisables ante esta jurisdicción, la presunción de verdad que en ellos se contiene, habida cuenta la imparcialidad de sus miembros, la alta competencia de los mismos y las condiciones de garantía y objetividad de que suelen hacer gala al adoptar sus resoluciones, sólo puede obrar en tanto en cuanto se justifique que en la adopción de los mismos se incurrió en un error de hecho, en una in-

fracción legal o en una desafortunada apreciación de la prueba practicada, trilogía de supuestos ante los cuales la aludida presunción de verdad y la intangibilidad que de ello se deriva debe ceder y, en consecuencia, aconseja su reforma, criterio y doctrina de la que son luminosos exponentes las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1965 (Ar. 754), 9 de noviembre, 15 de febrero, 5 de abril, 22 y 26 de marzo de 1965 (Ar. 1.185, 2.292 y 1.908), 26 de febrero de 1966 (Ar. 1.390), 11 de febrero de 1966 (Ar. 724), 12, 20 y 21 de diciembre de 1967 (Ar. 5.291, 5.356 y 5.360), 15 de febrero y 22 de enero de 1968 (Ar. 81), entre otras. (Sentencia de 17 de octubre de 1970, Aranzadi 4.065).

2. JUSTIPRECIO: 5 POR 100 DE AFECCIÓN: ALCANCE.

F. E. C. S. A. entiende que debe prescindirse del 5 por 100 de afección en la sustitución de energía eléctrica por la que optaron los concesionarios de los aprovechamientos expropiados, al amparo del artículo 2.º del Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927; mas tal punto de vista no puede prosperar porque, a diferencia del artículo 36 de la Ley de 10 de enero de 1879, que en el sentido mencionado se refería meramente al precio en que fuese valorada la finca, el artículo 47 de la Ley en vigor de 16 de diciembre de 1954, pendiente de la amplitud con que está concebido el artículo 1.º, prescribe que en todos los casos de expropiación se abonará el premio de afección, además del precio fijado en los preceptos anteriores y, por tanto, en el que resulte respecto de las concesiones administrativas a que se contrae el 41, que es de lo que se trata en el proceso actual, salvo en aquellas hipótesis —que aquí no median— a que aluden los artículos 26 y 47 del Reglamento de 26 de abril de 1957, el segundo de los cuales, persistiendo en lo que establece el citado artículo 47 de la Ley, previene que el 5 por 100 se calculará siempre sobre el importe final de los bienes o derechos expropiados. (Sentencia de 7 de octubre de 1970, Ar. 3.958).

3. JUSTIPRECIO: CONCEPTO.

Al concretarse en el justo precio de la expropiación el equivalente pecuniario del contenido económico del bien expropiado, de suerte que mediante tal conversión, fundada en la prevalencia del interés público sobre el derecho privado del administrado, se opere el necesario desplazamiento de la titularidad dominical sin alteración de la situación patrimonial preexistente, es evidente que para determinar cuál sea realmente el verdadero valor que al tiempo de realizarse la expropiación tenga aquel bien, deberán ponderarse todas y cada una de las circunstancias trascendentes a esa evaluación que concurren en él en el momento mismo de iniciarse el expediente. (Sentencia de 30 de septiembre de 1970, Ar. 3.860).

4. JUSTIPRECIO: EDIFICACIONES.

En orden a la edificación, al practicar las valoraciones todos los técnicos arrancan de una distinción fundamental entre unas y otras partes del vuelo de la finca en razón a su diferente estado de conservación y a su también diferente fecha de construcción, aunque más detallada y minuciosa por parte de aquellos que emitieron informe a instancia del propietario en las actuaciones administrativas y en práctica de prueba pericial en este proceso; no puede, pues, hacerse una valoración uniforme de la edificación si se quiere desembocar en el real y verdadero valor de ella, sino que ajustado será, por el contrario, hacerla de cada una de las zonas que, con más detalle, distinguen los técnicos que informaron al efecto. (Sentencia de 26 de septiembre de 1970, Ar. 3.822).

5. JUSTIPRECIO: INSTALACIONES HIDRÁULICAS.

Como antecedente de la elección del sistema valorativo para fijar el justiprecio de los aprovechamientos hidráulicos expropiados en favor de «Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S. A.», situados en el término de Ribera de Cardós, en la Provincia de Lérida, estimamos preciso acudir, en primer término, al valor fiscal, pues éste juega, en virtud de la remisión que el artículo 41, 1) hace al artículo 39, los dos de la Ley de Expropiación forzosa, como factor determinante de la indemnización; y es sólo después de un juicio valorativo que lleve al convencimiento de la irrealidad del valor obtenido por el sistema de aludidos preceptos, o de la insuficiencia de datos para su aplicación, cuando puede acudir a los sustitutorios del artículo 43 de aquella Ley, y en esta tarea, y atendiendo al valor fiscal de las concesiones instaladas, es de notar que el artículo 70, 21) i) del Texto refundido de los Impuestos sobre Sucesiones y sobre Transmisiones patrimoniales y Actos jurídicos documentados (y anteriormente el artículo 150, 20) i) de la Ley de 11 de junio de 1964) fija como valor fiscal el resultado de multiplicar el número de CV. concedidos o instalados por un valor unitario, que, para las concesiones instaladas, es de 6.200 pesetas CV. (según el artículo 71, 9) del Reglamento de 15 de enero de 1959), valor unitario que aunque es para los aprovechamientos de energía eléctrica, y no para los hidromecánicos, utilizables en el lugar de producción, puede aplicarse, a los fines que nos interesan, a todos los expropiados en el procedimiento que ahora se revisa. (Sentencia de 6 de octubre de 1970, Aranzadi 3.881).

6. LEY DE RÉGIMEN LOCAL: INAPLICACIÓN.

De conformidad con el artículo 85 de la Ley de Expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, por ser la expropiante una Entidad local deberá sujetarse en la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955 y sus disposiciones complementarias con las

modificaciones contenidas en dicho artículo 85, y como normas supletorias, en lo no previsto por aquéllas, entrará a regir la regulación general prevista en la mentada Ley de Expropiación forzosa. El referido orden jerárquico de normas nos lleva a entender que los artículos 148, 149 y 150 de la Ley de Régimen local resultan inaplicables a este caso por serlo, en virtud del artículo 85 de la Ley de Expropiación, las normas generales para valoración contenidas en esta Ley, según resulta también del artículo 101 del Reglamento de Expropiación forzosa de 26 de abril de 1957 y del Decreto de vigencias de 23 de diciembre de 1955. (Sentencia de 13 de octubre de 1970, Ar. 4.252).

7. NECESIDAD DE OCUPACIÓN PARA MERCADO: IRRECURRIBILIDAD.

Si se tiene en cuenta que el artículo 22 de la Ley de Expropiación forzosa expresamente excluye del recurso contencioso-administrativo los acuerdos de necesidad de la expropiación y que, además, el artículo 126 de la misma Ley, al regular, con carácter general, la posibilidad de acudir a aquella vía jurisdiccional, exceptúa específicamente el caso previsto por el mencionado artículo 22, parece evidente que el mismo trato debe merecer el acuerdo de necesidad cuando procede de la Administración local; pero si a todo esto se añade que según el artículo 85 de la Ley de Expropiación forzosa las expropiaciones llevadas a cabo por las Entidades locales se ajustarán a lo expresamente dispuesto por la Ley de Régimen local, y que el artículo 152 de ésta señala que los acuerdos de autoridades locales sobre tasación y justiprecio de fincas pondrán término a la vía gubernativa y contra ellas se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, debe concluirse rotundamente declarando la inadmisibilidad del presente recurso por dirigirse contra acto expresamente excluido de impugnación independiente y sustantiva, y cuya presunta ilegalidad únicamente podrá combatirse, ante esta jurisdicción, al impugnar, en su caso, el acuerdo de justiprecio, conforme el artículo 126, 2) y 3), de la Ley de Expropiación forzosa. (Sentencia de 15 de octubre de 1970, Ar. 4.062).

8. OCUPACIÓN URGENTE: INTERESES.

Habiéndose procedido en el caso contemplado a la previa ocupación de la parcela en razón al carácter urgente de la expropiación, la cantidad señalada, de la que, a estos efectos se deducirá el depósito previo efectuado, importante en 14.264'64 pesetas, devengará el interés legal del dinero desde la fecha de ocupación—7 de junio de 1966—hasta el día del completo y definitivo pago de la misma sin que a ello sea obstáculo la inexistencia de una específica pretensión a este fin articulada, por cuanto el devengo de tales intereses se produce automáticamente por ministerio de la Ley, según ésta misma establece y ha reconocido la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal en varias resoluciones, de la que es paradigma la de 19 de diciembre de 1966 (Aranzadi 1967, 541), que manifiesta no ser óbice el devengo de los inte-

reses citados la falta de su reclamación, ya que el párrafo 8 del artículo 52 de la Ley expropiatoria señala la necesidad de su devengo en todo caso, respecto de la cantidad justipreciada. (Sentencia de 29 de septiembre de 1970, Ar. 3.856).

9. OCUPACIÓN URGENTE: INTERESES; DEMORA EN LA OCUPACIÓN.

En cuanto al abono de los intereses de demora, al estarse en el caso cuestionado en un supuesto de expropiación urgente, los mismos deberían satisfacerse desde el día siguiente a la ocupación de la finca y ello por imperativo de la regla 8.^a del artículo 52 y de lo que al efecto dispone el Alto Tribunal de la Nación a través de su jurisprudencia de la que son exponentes máximos las sentencias de 21 de abril de 1964 (Ar. 2.075), 18 de marzo, 16 de abril y 6 y 28 de mayo, 22 y 24 de junio y 10 de octubre de 1963 (Ar. 1.733, 2.175, 2.342, 2.759, 3.287, 3.313 y 3.891), 21 de febrero de 1966 (Ar. 766), 9 de febrero de 1967 (Aranzadi 1.231), 7 de diciembre de 1967 (Ar. 5.261) y 12 de diciembre de 1967 (Ar. 5.291), entre otras, debiendo darse siempre aunque no se hubieran postulado y ello por imperativo literal de la regla 8.^a del artículo 52, «en todo caso», criterio que sustenta el Tribunal Supremo en su sentencia de 7 de diciembre de 1967, doctrina que, de aplicarse estrictamente al supuesto de litis, no sería acorde con la justicia del caso, puesto que por culpa exclusiva de la Administración la ocupación de la finca no se llevó inmediatamente después de su correspondiente declaración de 28 de diciembre de 1965, sino muy posteriormente, por lo que, de llevarse a sus estrictos términos lo sustentado anteriormente, los expropiados del caso controvertido estarían en peor condición, por lo que a los intereses se refiere, que los expropiados en una expropiación normal, ya que éstos cobrarían el 4 por 100 anual de la cantidad fijada como justiprecio a partir de los seis meses siguientes a la iniciación legal del expediente expropiatorio sin que se hubiera en ese lapso de tiempo fijado el justiprecio, es decir, a los seis meses de la fecha de declaración de necesidad de ocupación, ya que, a tenor del artículo 21 de la Ley expropiatoria, es esta fecha la que legalmente inicia el expediente, mientras que los expropiados en una ocupación urgente y en el supuesto de autos, no cobrarían intereses hasta la fecha de la ocupación, por lo que si ésta se demorase en meses o años por culpa de la Administración, el perjuicio y la desigualdad de trato para ellos sería evidente, de ahí que el Tribunal Supremo, dando un ejemplo claro y diáfano de prudencia legislativa, se manifieste, en tal supuesto, en el sentido de que los intereses a satisfacer se devengarán a partir de los seis meses desde la declaración de la urgente ocupación del bien que se trate, iniciándose en esta fecha la mora para pretender su cobro, doctrina ésta que se inicia con las sentencias de 8 de octubre de 1962 (Ar. 3.693) y 9 de diciembre de 1963 (Ar. 5.012), para mantenerse en la de 26 de enero de 1965 (Aranzadi 138) y culminar con las de 12 de abril y 19 de diciembre de 1966 (Aranzadi 1967, 541), entre otras, siendo digno de resaltarse lo que al

efecto se dice en la de 12 de abril de 1966, en la que después de sentarse la tesis expuesta, se manifiesta, «ya que de no adoptarse esta interpretación finalista al afectado por la ocupación de urgencia, sería de peor condición que el expropiado en el procedimiento normal, pues éste cobraría interés por tal concepto desde los seis meses siguientes a la iniciación del expediente de justiprecio, y aquél se hallaría falto de cobertura en el tiempo que mediase entre la declaración de urgencia y la realización material de la misma», por todo lo cual, al haberse publicado la declaración de urgencia en el *Boletín Oficial del Estado* de 28 de diciembre de 1965, es visto que la fecha inicial para el devengo de los referidos intereses será la de 29 de junio de 1966, a partir de la cual la cantidad fijada como justiprecio devengará el aludido interés anual del 4 por 100 hasta la determinación definitiva del justiprecio en vía administrativa, lo que no excluye, y así se declara, el devengo del citado tipo legal del 4 por 100 del interés en la demora del pago, a contarse desde que hubiese finiquitado el referido interés legal de demora en la fijación del justiprecio hasta el total pago del mismo, por lo que, en la práctica, habrá de abonarse el referido tipo de interés anual desde la citada fecha de 29 de junio de 1966 hasta el día en que se abone totalmente la cantidad fijada como justiprecio, distinción y matiz diferencial que encuentra su acogimiento en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1962. (Sentencia de 27 de mayo de 1970, Ar. 2.557. Otra similar, la de 29 de mayo de 1970, Ar. 2.564).

10. PRECARISTAS.

Por lo que se refiere a la omisión que se dice cometida por el Jurado acerca del justiprecio que se irroga al precarista de parte del jardín expropiado, don Benigno G. S., la Sala ha de recogerla en parte, pues si el instituto expropiatorio tiene por objeto, a tenor de los artículos 1.º de la Ley y Reglamento de Expropiación de 16 de diciembre de 1954 y 26 de abril de 1955, respectivamente, «cualquier forma o privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses legítimos patrimoniales, cualesquiera que sean las personas o entidades a quienes pertenezcan...», es evidente que al existir sobre parte del solar expropiado un precarista con anuencia del titular o dueño del mismo, éste tiene un interés susceptible de evaluarse económicamente y digno de tutela jurídica al estar comprendido en el margen de la figura jurídica de la expropiación que nos ocupa, derecho que no tuvo en cuenta el Jurado en el calendado acuerdo recurrido, infringiéndose con tal proceder las referidas disposiciones legales y lo que al efecto reconocen las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de marzo y 19 de diciembre de 1957 (Ar. 1.063), a tenor de las cuales se distingue el «detentador ilegal de puro hecho y el que se mantiene en la posesión por concesión del dueño que aunque sin que conste por escrito es difícil distinguirlo del arrendatario», supuesto que es el de autos, por cuanto el precarista de litis es pariente de los otros recurrentes y, en

consecuencia, su establecimiento en el jardín de referencia tuvo que ser con anuencia y consentimiento del titular y propietario del mismo, doctrina ésta que se confirma y aclara por la sentencia de esta Sala de 30 de octubre de 1963, confirmada por el Tribunal Supremo en la de fecha 30 de noviembre de 1964 (Ar. 5.476), a tenor de la cual, «... la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 ampara con gran amplitud en su artículo 1.º, obligando incluso a indemnizar al ocupante y al precarista, amplitud más señalada aún por el Reglamento de dicha Ley de 26 de abril de 1957, al decir en su artículo 1.º que la enumeración de los supuestos de privación singular de la propiedad, derechos e intereses patrimoniales legítimos que hace el artículo 1.º de la Ley tiene carácter enunciativo y no excluye la posibilidad de otros artículos. (Sentencia de 27 de mayo de 1970, Ar. 2.557).

III. FISCALIA DE LA VIVIENDA

1. COMPETENCIA.

A la Fiscalía competen funciones en materia de salubridad e higiene de las viviendas, ajenas a las de policía de seguridad de las edificaciones que compete a las Corporaciones locales, sin que exista ninguna prueba que autorice a relacionar el estado de estabilidad del inmueble con el retraso en el cumplimiento de la Orden meritada. (Sentencia de 5 de octubre de 1970, Ar. 4.005).

2. INCOMPETENCIA.

Tampoco puede ser óbice a lo que razonado queda, la alegación de la parte recurrente sobre el hecho de que, al haber intervenido la Fiscalía de la Vivienda de Pontevedra a requerimiento del aquí recurrente sobre obligar al propietario para realizar determinadas obras en el inmueble de autos, el Ayuntamiento carecía de competencia para declarar la ruina que nos ocupa, pues aparte de que en esto como en tantas otras materias pueda y de hecho hay competencias concurrentes que no se excluyen, actuando cada organismo en la esfera propia de la competencia natural y territorial que la Ley les atribuye, la declaración de ruina es independiente de las nuevas obras de reparación que la vigente Ley locativa impone al arrendador, declaración de ruina que es de la típica y exclusiva competencia municipal, como se desprende del artículo 389 del Código civil, de la R. O. de 6 de diciembre de 1967 y el apartado 10 del artículo 114 de la vigente Ley de Arrendamientos urbanos y, en especial, de numerosa y constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre cuyas sentencias destacan las de 3 de abril de 1964 y 5 de octubre de 1966 (Ar. 4.154) entre otras. (Sentencia de 8 de octubre de 1970, Ar. 4.012).

IV. FUNCIONARIOS

1. ACTUALIZACIÓN DE PENSIONES.

Como señala la sentencia de 22 de diciembre de 1969, la resolución recurrida del Ministerio de la Gobernación de 29 de julio de 1968 llega a la conclusión establecida en su punto primero recogiendo en su último considerando lo que prescribe la norma 2.^a de la Orden de 22 de abril de 1964, dada para la ejecución de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 108/1963, de 20 de julio, al disponer que para la actualización de las pensiones no han de variarse los demás elementos o circunstancias personales—distintos del haber regulador del causante—de la pensión respectiva en el momento en que aquélla se reconoció siempre que hubieran sido los legalmente establecidos, en congruencia con lo cual está el pronunciamiento efectuado en el aludido punto primero de la parte dispositiva de la resolución en el sentido de que no procedía modificar los porcentajes aplicados en las pensiones primitivas para determinar la cuantía de las nuevas pensiones actualizadas. (Sentencia de 29 de mayo de 1970, Ar. 2.560).

2. JUBILACIÓN: SERVICIOS INTERINOS.

La norma 5-2 de la Instrucción número 4 aprobada por Orden ministerial de 2 de abril de 1964, dictada para la aplicación de la Ley 108/63, de 20 de julio, dispuso que los servicios que determinan el derecho a quinquenios habrán de ser efectivos, esto es, prestados a la Administración local día por día, bien en propiedad o con carácter interino, temporero o eventual, entre los que se incluyen, según la norma 7-2 de la Instrucción de 15 de octubre de 1963, los prestados con carácter accidental. (Sentencia de 30 de octubre de 1970, Ar. 4.317).

V. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO MUNICIPAL SOBRE CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS DE MOTOR.

Ha de considerarse este arbitrio distinto de los derechos y tasas, y no puede alegar exención del mismo una empresa de transportes urbanos arrendataria de dicho servicio. (Sentencia de 29 de mayo de 1970, Ar. 2.674).

2. ARBITRIO SOBRE SOLARES SIN EDIFICAR: VALORACIÓN.

Las sentencias de la Sala de 21 de abril y 7 de julio de 1969 y 3 de enero de 1970 (Ar. 112)—aunque relativas las dos primeras al arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos—llegan a la misma conclusión que se establece en la presente resolución, al determinar que lejos

de aplicar a un inmueble que tenga sus lindes a varias calles el tipo de valor del terreno correspondiente a la calle de tipo más alto, lo que ciertamente sería injusto, debe señalarse una adecuada proporción entre el número de los metros lineales por los que el inmueble se asoma a cada calle y el número de metros cuadrados que integran el área total del mismo. (Sentencia de 20 de octubre de 1970, Ar. 4.034).

3. EXACCIONES: RECURSO DE REPOSICIÓN.

Para que el recurso de reposición ante el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento se entienda tácitamente desestimado por aplicación de la doctrina del silencio administrativo, esta cuestión ha de resolverse conforme a los artículos 232 y 235 del Reglamento de Haciendas locales, aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1952, que disponen, el primero, que «el plazo para interponer el recurso de reposición es el de quince días hábiles siguientes a la notificación o publicación del acto o acuerdo y se entenderá desestimado si transcurren otros quince días sin que se notifique su resolución», y el segundo de los citados textos reglamentarios, reiterando el criterio normativo, previene que «el recurso de reposición se resolverá por la Corporación o autoridad que hubiese dictado el acto administrativo, en el plazo máximo de quince días, a contar desde el siguiente al de la presentación», añadiendo en su párrafo 2.º que «transcurrido dicho plazo sin haber recaído acuerdo el recurso se entenderá desestimado»; por lo que en contemplación de dichos preceptos hemos de establecer que el acto presunto del Alcalde denegatorio, por el silencio administrativo, de recurso de reposición, ha de entenderse producido al transcurrir los quince días de su interposición sin haberse dictado por la autoridad municipal resolución expresa, quedando desde aquella fecha expedita la utilización de los recursos procedentes, y contándose desde ella los plazos señalados por la Ley para interponerlos. (Sentencia de 19 de mayo de 1970, Aranzadi 2.591).

4. DERECHOS Y TASAS: BUTANO, S. A.

No está exenta dicha empresa del pago de derechos y tasas. (Sentencia de 26 de octubre de 1970, Ar. 4.273).

5. DERECHOS Y TASAS: C. A. M. P. S. A.

En lo que al fondo del asunto respecta y polarizada la cuestión fundamentalmente en torno a la liquidación a cargo de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos practicada por el Ayuntamiento de Huelva por derechos y tasas en relación a surtidores de gasolina, es forzoso atenerse a los precedentes jurisprudenciales reiterados en las sentencias citadas en los escritos de contestación a la demanda, tanto de la representación de la Administración como de

la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos y que han proclamado en lo sustancial que el régimen tributario de aquél es privilegiado, por lo que no es posible que una norma general sin cláusula derogatoria expresa pueda modificarlos, ya que aquellos antecedentes imponen en todo caso la justificación por el Ayuntamiento reclamante de que la exacción estaba en vigor al tiempo de la promulgación del Real Decreto-ley de 28 de julio de 1927, así como que la cuantía de la exacción no es superior a la que rigiera en aquel año, y de la prueba practicada aparece que en la referida fecha no existía la tasa de fijación de vía pública para aparatos surtidores de gasolina, y sí otra por conceptos distintos que no cabe homologar en este caso, porque ello supondría la aplicación de la analogía inadmisibles en esta materia en la que sólo caben interpretaciones estrictas. (Sentencia de 5 de noviembre de 1970, Ar. 4.396).

6. PLUS VALÍA: NECESIDAD DE QUE ESTÉ VALORADO EL TERRENO EN EL INDICE TRIENAL.

Queda por analizar una última cuestión, referente a la inexistencia previa de la valoración oficial de los terrenos a que corresponde el sector del de autos, a base de su inclusión en el Cuadro Oficial de Valores o Índice Municipal, confeccionado en la forma prevista en la Ley de Régimen local (art. 511), omisión que el Ayuntamiento recurrente trató de orillar, recurriendo al subterfugio de practicar una valoración *ad hoc*, por un perito suyo, sobre la marcha, sin ninguna de las garantías arbitradas por el legislador para la formación de estos valores en la forma antes aludida, con clara vulneración, por tanto, de las prevenciones legales sobre la materia, infracción que nuestro Tribunal Supremo nunca pasa por alto, por considerar esta obligación de los Ayuntamientos de carácter «inexcusable»—sentencia de 11 de enero de 1962 (Ar. 69)—, llegando a la conclusión de que no puede exigirse este arbitrio si previamente no se ha cumplido con el trámite a que nos estamos refiriendo—sentencias de 26 de mayo de 1958 (Aranzadi 1.374) y 16 de mayo de 1959 (Ar. 1.916); sistema éste de ya larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que el precepto comentado del artículo 511 de la Ley de Régimen local, no es otra cosa que una fiel reproducción de lo que ya se estableció en el Real Decreto-ley de 3 de noviembre de 1928; criterio recordado por esta Sala en sentencia muy reciente, de 29 de octubre de 1969 (recurso 190/68), como en cuantas ocasiones se ha presentado el mismo problema, dada la autoridad legal y jurisprudencia que lo respalda, y por las razones de justicia a que obedece. (Sentencia de 5 de noviembre de 1970, Ar. 4.395).

VI. INSPECTORES DE TRABAJO

ACTAS A CORPORACIONES LOCALES.

No necesitan aquéllos dar cumplimiento a lo que se dispone en

el número 5 del artículo 661 de la Ley de Régimen local. (Sentencia de 3 de octubre de 1970, Ar. 3.938).

VII. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. DESVIACIÓN DE PODER.

La alegación de haber incurrido la Administración en desviación de poder no basta para ser estimada por las Salas de lo Contencioso, sino que hay que fundamentarla en relación con los hechos esgrimidos y, en especial, probarla—sentencias del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1961, 18 de marzo de 1961 y 17 de enero de 1961 (Ar. 464)—, bastando el que la Administración ejercite sus potestades de buena fe y en aras del interés general para que la desviación de poder que postula y regula el artículo 83 de la Ley jurisdiccional no sea acogida por las Salas de lo Contencioso—sentencias de 31 de enero de 1966 (Aranzadi 655), 28 de marzo de 1966 (Ar. 1.877) y 15 de octubre de 1966, entre otras—, prueba de su existencia que incumbe al que la alega, ya que se presume que la Administración ejercita sus potestades con arreglo a Derecho—sentencia de 31 de marzo de 1964—demostrando que la Administración en su actuar se asienta en motivos distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico—sentencia de 28 de marzo de 1966—. (Sentencia de 8 de octubre de 1970, Ar. 4.012).

2. NOTIFICACIÓN DEFECTUOSA QUE INDUCE A UTILIZAR RECURSO IMPROCEDENTE.

Debe declararse nula tal notificación y retrotraer el procedimiento para hacer la notificación en forma. (Sentencia de 23 de mayo de 1970, Aranzadi 2.630).

3. PLAZOS.

Como resolvió esta Sala —entre otras en las sentencias de 16 de marzo, 22 de junio y 31 de octubre de 1964 (Ar. 1.728, 3.279 y 4.830), 16 de marzo y 22 de junio de 1965 (Ar. 1.380 y 3.347), 4 de marzo y 22 de noviembre de 1969 (Ar. 1.153 y 5.581)—es hoy tesis imperante que el acto presunto no se convierta en firme después del año, sino que el interesado frente a la facultad derivada del silencio administrativo puede combatir la desestimación tácita o esperar—como lo hizo el ahora demandante—a que se dicte resolución expresa, cualquiera que sea el momento en que ello ocurra. (Sentencia de 5 de octubre de 1970, Aranzadi 3.878).

VIII. JUZGADOS

SUPRESIÓN: LEGITIMACIÓN MUNICIPAL PARA IMPUGNARLA.

Es indudable, en abstracto, la representación colectiva que al objeto de los intereses de sus administrados ostenta un Ayuntamiento—como expresión jurídica de un hecho histórico y social legislativamente reco-

nocido en fijación administrativa del medio básico de convivencia, que en definitiva viene a integrar el Estado—, y que esta representación se refiere ciertamente a los derechos subjetivos individualizables, pero también a aquellos intereses jurídicos y económicos que directamente le afecten; y en tal sentido no es posible dejar de identificar como interés colectivo de los vecinos del término territorial a quienes el Ayuntamiento representa, como órgano administrativo que rige los intereses del Municipio, la presencia, y tanto más la privación, de la radicación en su sede urbana de un importante órgano de la actividad propia de la soberanía, en el orden de la jurisdicción judicial, como es el Juzgado de Primera Instancia, no sólo en el aspecto del interés jurídico de su permanencia localizada, como tal Entidad local, sino en el muy ostensible de las derivaciones secuentes a la radicación, en los órdenes económicos de la atracción como centro de vivencias, transportes y aun simplemente mercantil, y en la indudable trascendencia social de una localización de prestigio; por lo que ha de estimarse que el Ayuntamiento está legitimado como representante de un interés directo, a los efectos de interposición de recurso contencioso-administrativo en este caso, y, en consecuencia, debe ser descartada la causa de inadmisibilidad que por la Administración demandada se alega. (Sentencia de 19 de mayo de 1970, Ar. 2.645).

IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. CORPORACIONES LOCALES: DICTAMEN DE LETRADO.

Es obligado no sólo para ejercitar acciones judiciales, sino administrativas, puesto que las acciones a que alude el artículo 370 de la Ley de Régimen local y el 338 precitado del Reglamento de Organización y Funcionamiento no son en exclusiva las estrictamente judiciales, sino también las administrativas, como se desprende de los artículos 121 j) en relación con el 122 i) de la misma Ley que claramente hablan de «acciones judiciales y administrativas» «y entablar toda clase de recursos en asuntos civiles, criminales, administrativos y contencioso-administrativos», y 122, número 4.º, en relación con el 123, número 12, del referido Reglamento de Organización y Funcionamiento que determinan «acciones de toda clase», criterio que se ha venido siguiendo por las tres Salas encargadas de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en este Tribunal, como lo pregonan entre otras las siguientes sentencias: Sala Tercera, 23 de enero, 16 de marzo y 17 de junio de 1964 (Ar. 102, 1.048 y 3.232) y 28 de marzo de 1967 (Aranzadi 1.444); Sala Cuarta, 9 de noviembre de 1962 (Ar. 4.009), 26 de octubre y 28 de diciembre de 1968 (Ar. 5.694 y 5.826), y Sala Quinta, 17 de febrero de 1968 (Ar. 992), mas las en ella citadas; tan sólo se hace innecesario el requisito, cuando acreditado el mismo en la primera instancia, se ejercita sin nuevo dictamen el recurso de apelación—sentencias, entre otras, de esta Sala de 30 de junio de 1965 (Ar. 3.360)

y 3 de febrero de 1969 (Ar. 472), y Sala Quinta, 29 de mayo de 1965 (Aranzadi 3.068)—y debiendo acreditarse en todo caso su cumplimiento, mediante certificación expedida por el Secretario de la Corporación local (sentencias ya citadas de la Sala Tercera de 28 de marzo de 1967 y Cuarta, de 13 de febrero de 1968—Ar. 854—). (Sentencia de 26 de octubre de 1970, Ar. 4.605).

2. DENUNCIA DE LA MORA.

En términos generales, ha de ponerse de relieve que la «denuncia de mora» que establece el artículo 94, párrafo 1.º, de la Ley de Procedimiento administrativo es aplicable a las peticiones que se deduzcan a la Administración, pero no a la resolución de recursos, pues así se deduce de los términos, claros, que el precepto legal emplea, y lo ha proclamado la doctrina de este Tribunal Supremo, que en la sentencia de 7 de noviembre de 1962, definiendo la naturaleza de la institución de la «denuncia de mora» como una llamada de atención sobre el órgano actuante para que acelere su decisión, rechaza su aplicación en un recurso de alzada; y en la de 23 de noviembre de 1964 (Aranzadi 4.993), insistiendo en la distinción entre que la interpelación del particular se produzca por vía de petición o de recurso, reprueba que la denuncia de mora se pueda utilizar para provocar un nuevo acto tácito, acaso para cubrir la caducidad del plazo de igual duración fijado por la interposición del recurso. (Sentencia de 19 de mayo de 1970, Ar. 2.591).

X. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION

DAÑOS Y PERJUICIOS.

Si bien el mencionado artículo 40 de la Ley de Régimen jurídico, al consagrar, en términos generales, el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración significa un progresivo avance en nuestra legislación, puesto que hasta la promulgación de aquella Ley, y salvo la consagración de la responsabilidad por daños en el capítulo II del título IV de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, la responsabilidad patrimonial del Estado sólo podía exigirse al amparo de la Ley de 5 de abril de 1904, que no se refiere directamente a la responsabilidad de la Administración, sino la de sus funcionarios, o basándola en los artículos 1.902 y siguientes del Código civil; sin embargo, el examen del repetido artículo 40, y su hermenéutica, obligan a establecer que para que la responsabilidad patrimonial de la Administración pueda hacerse efectiva, es preciso no sólo que se haya producido una lesión en los bienes o derechos de los particulares, a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una directa relación de causa a efecto, sino que es también necesario que se acredite la cuantía de los daños sufri-

dos; prueba que ha de recaer sobre el reclamante, con arreglo a los principios rectores del *onus probandi*, que, conforme al artículo 1.214 del Código civil, imponen a aquél la prueba de los hechos específicamente constitutivos de su derecho, o sea, los necesarios para justificar su reclamación, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal Supremo consignada en las sentencias de 5 de marzo de 1959 (Ar. 975) y 14 de febrero de 1964 (Ar. 773), entre otras. (Sentencia de 22 de mayo de 1970, Ar. 2.597).

XI. TRANSPORTES

CONCESIÓN DE LÍNEA INTERURBANA: PARADAS DENTRO DEL CASCO.

Del texto, tanto literal como en espíritu, que informan la Ley de Ordenación de transportes por carretera de 27 de diciembre de 1947 y su Reglamento aprobado por Decreto de 9 de diciembre de 1949, y la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955 y su Reglamento de Servicios de 17 de junio del mismo año, colígese claramente que así como corresponde a los Municipios, dentro del casco urbano, conforme a estos efectos se define el mismo en el párrafo 2.º del artículo 1.º del Reglamento de 9 de diciembre de 1949 y por contrario imperio de lo determinado en el artículo 1.º de la Ley de 1947 y párrafo 1.º del precepto reglamentario aludido, la regulación, concesión o inspección de los servicios públicos de transportes terrestres que tengan lugar dentro de dicho casco, según lo que deriva de los artículos 101-2 e), en relación con el 156 de la Ley citada de Régimen local, y 1.º y 114 y concordantes del Reglamento de 17 de junio de 1955, es atribución exclusiva del Ministerio de Obras Públicas cuando se trate de servicios de transporte por carretera y la totalidad o una parte de su recorrido se desarrolle fuera del referido casco urbano (artículos 1.º y 6.º de la Ley de 1947 y 1.º y 10 del Reglamento de 1949), preceptos lo suficientemente claros para llegar a la conclusión de que, así como existe competencia propia y excluyente de los Ayuntamientos en transportes terrestres urbanos, entendidos éstos con la delimitación del casco ya aludido, de la misma naturaleza y alcance es la del Estado a través del Ministerio de Obras Públicas cuando la totalidad o parte del recorrido se verifique fuera de dicho casco.

Y aun cuando de los artículos 10, párrafo 5.º, y 80, párrafo inicial, del Reglamento de 9 de diciembre de 1949 se desprende claramente que los itinerarios y sus respectivas paradas obligatorias han de estar fijadas en la Memoria en que se solicite el servicio y comprenderse así en la concesión que del mismo se otorgue, y que a ello deben ajustarse los adjudicatarios (artículo 80, ahora en su párrafo 2.º *ab initio*), es lo cierto que como se infiere del mismo párrafo *in fine* podrán asimismo, es decir, sin perjuicio de las obligadas, establecer las demás que pueden fijar libremente, pero fuera del casco. (Sentencia de 21 de octubre de 1970, Ar. 4.562).

XII. URBANISMO

1. CALLES PARTICULARES: NO PUEDE EXIGIRSE SU EXPROPIACIÓN.

Ambas partes coinciden en afirmar que las calles de autos fueron abiertas como consecuencia de la parcelación y consiguiente urbanización realizada en el sector de autos por el señor L., causante de los demandantes, ignorándose el régimen jurídico regulador del Plan privado de ordenación en su origen, así como el carácter o características del proyecto, limitaciones administrativas impuestas, etc. etc.; aunque todos también reconocen que en su nacimiento las calles surgieron con el carácter de «particulares o privadas». Mas de que esto sea así, no puede colegirse, como pretenden los actores, que tales espacios destinados a viales sean trozos de parcela destinados a calle y de la exclusiva propiedad de los herederos del señor L. como único propietario del primitivo fundo rústico, dado que al parcelar y urbanizar la finca rústica, las calles o viales se transformaron en elementos comunes e independientes de las diferentes parcelas urbanas resultantes como presupuestos naturales y legales que son de la operación transformadora del predio rústico en urbano, amén de que su valor va ordinaria y racionalmente embebido en el precio de la parcela a que la calle da línea. Por otro lado, partiendo de la naturaleza jurídica de tales vías como «calles particulares» (al margen de la cuestión referente a la usucapación ordinaria a favor del Ayuntamiento de algunas de ellas) la expropiación forzosa de las mismas no puede ser impuesta en vía jurisdiccional a la Administración municipal demandada, por no existir precepto legal que ampare tal decisión, dado que no existe Plan de ordenación urbana aprobado, ni acto administrativo concreto que impongan la declaración de utilidad pública, etc., y necesidad de ocupación de las vías dichas como presupuesto legal de la puesta en marcha de un expediente de justiprecio de los terrenos privados discutidos. En el presente caso, por el contrario, todos aceptan el carácter privado o particular de las calles estudiadas y todos silencian el posible cambio de su régimen jurídico (al no ser el producido por prescripción adquisitiva a favor del Ayuntamiento de Madrid ante el abandono de las mismas por sus anteriores titulares) con posterioridad, lo cual comporta la necesidad de someterse al ordenamiento jurídico establecido para estas propiedades y que dentro del término municipal de Madrid y en 1960 (fecha de la petición de los recurrentes en vía administrativa) está contenido en los artículos 244 a 257 de las Ordenanzas municipales de la Edificación, como normativa común de la policía de la construcción en Madrid, resultando indiferente a estos efectos la fecha de apertura de las diferentes calles e incluso su particular régimen jurídico (en caso de que existiese) dado que la Ordenanza una vez publicada y después de su vigencia, como norma de policía que es, alcanza u obliga a todas las calles o vías particulares de

término, pues desde siempre estas vías han venido sometidas a una intervención constante de la autoridad municipal, no sólo por la necesidad de que se respete o cumpla la afectación o finalidad a que responde, sino porque en definitiva es la autoridad municipal la que fiscaliza el estado o conservación de las mismas, ordenando e imponiendo las obras que resulten precisas para un uso racional de las mismas; llegando incluso la actuación municipal a prestar en dichas calles servicios tales como los de limpieza, riego diario, encendido y apagado del alumbrado, vigilancia, etc.; lo que por sí solo nos está ilustrando de las muchas facultades interventoras que la autoridad municipal posee en este campo, y que por esto último resulta inaceptable la tesis actora de la ocupación de las calles particulares por el Ayuntamiento por el hecho de que éste haya realizado en dichas vías obras de urbanización sin oposición de nadie (no consta con exactitud), pues éstas pueden explicarse como simplemente emanadas de una técnica sustitutoria de actuación nacida del abandono de los verdaderos titulares, sin duda debido a la evidente carga que para cualquier particular supone la titularidad de tales calles y sin que los actos materiales de ocupación (si existiesen) tengan cobertura jurídico-administrativa, dada la falta de cualquier acto jurídico previo y legitimador de tal actuación, por lo que los mismos serían una auténtica vía de hecho (se supone que nos referimos a las que exceden de las facultades interventoras enunciadas) que en el caso de haber producido daños o perjuicios podrían exigirse ante la jurisdicción competente, como cuestión diferente a la vez de independiente de la aquí planteada. Y la apertura al tráfico rodado de las calles dichas desde las fechas que constan en el informe de la Policía municipal, no contradice en lo más mínimo la tesis que se sostiene en el anterior razonamiento, por cuanto esa generalización del uso de la calle particular no es incompatible con el carácter «de privada», al exigirse tan sólo para que así ocurra que la autoridad municipal lo apruebe en base de las características concurrentes en cada caso, pues en el supuesto de que la calle privada sea enlace entre dos vías públicas, la conveniencia de tal declaración parece estar fuera de toda duda, como lo evidencia, además de ser reglamentario, la norma contenida en el artículo 255 de la Ordenanza, al permitirse tal apertura sin necesidad de alterar la naturaleza jurídica de la calle abierta al tráfico. (Sentencia de 16 de octubre de 1970, Ar. 4.254).

2. REPARCELACIÓN: RECURSO.

La segunda petición del suplico de la demanda es la declaración de que por la Corporación demandada procede se prosiga la tramitación del expediente de reparcelación instado por la actora con fecha 12 de enero de 1967, hasta dictar la resolución a que haya lugar; pero también es inadmisibles, puesto que el artículo 220 de la Ley del Suelo establece el recurso de alzada ante la Comisión provincial de Urbanismo o central en su caso (en Madrid ante la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana, según el apartado g) del ar-

título 6.º de la Ley de dicha Area), de los acuerdos municipales a que se refieren los artículos que se citan, entre ellos el 81, y siendo éste en el que se apoya la recurrente para impugnar el acuerdo presunto de la denegación de reparcelación, al no interponer el recurso de alzada, no ha agotado la vía administrativa, falta el requisito de no ser susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa que exige el artículo 37 de la Ley de esta jurisdicción y por tanto su inadmisibilidad está prevista en el apartado c) del artículo 82 de la propia Ley. (Sentencia de 3 de octubre de 1970, Ar. 3.877).

3. SOLARES DE EDIFICACIÓN FORZOSA: RECURSO DE REPOSICIÓN OBLIGATORIO.

Tal notificación y la alzada que la siguió atendida a lo comunicado quebrantaron de un lado el artículo 217 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, preceptivo de que antes de interponer cualquiera de los recursos administrativos que enuncia, entre los que figura el del artículo 221 para el evento de autos, será obligatorio deducir el de reposición ante la misma autoridad u órgano—aquí el municipal—que hubiere dictado el acuerdo, y de otro lado abiertamente, aunque se prescindiera de lo anterior, el artículo 377 de la Ley de Régimen local, texto de 24 de junio de 1955, en plena vigencia, que también establece de indispensable para reclamar de acuerdos de las Corporaciones locales el recurso de reposición, y téngase en cuenta que el asunto ventilado se desarrollaba en ese primer período de promoción en el ámbito peculiar de la competencia municipal en sus funciones de urbanismo—artículo 101, número 1, de la citada Ley—, en la vía administrativa recurrible, con lo que el mentado recurso de reposición no es ni era a la sazón el previo al contencioso-administrativo, sino el de carácter general imperativo para poder reclamar, según el artículo 377, de todo acto del órgano municipal y por tanto ante la Comisión provincial de Urbanismo del acuerdo de inclusión en Registro de la finca debatida, o sea que concurre la doble sujeción por la naturaleza y el trámite del asunto a los artículos 217 de la Ley de 12 de mayo de 1956 y en particular al 377 de la de Régimen local, y a tal punto esto que el número 2 del artículo 355 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales establece la firmeza de la resolución si faltare el recurso de reforma ordenado, siquiera esta prevención haya de atemperarla en su alcance del contexto a las circunstancias concurrentes como se dirá después. (Sentencia de 19 de mayo de 1970, Ar. 2.666).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO.