

## 1. COMENTARIO MONOGRAFICO

# LA MODIFICACION DE LAS TARIFAS POR OCUPACION DE PUESTOS EN LOS MERCADOS MUNICIPALES EXIGE EXPEDIENTE EN EL QUE SEAN OIDOS LOS OCUPANTES DE DICHS PUESTOS, TANTO SI EL MERCADO SE GESTIONA DIRECTAMENTE POR LA ADMINISTRACION MUNICIPAL, COMO SI SE REALIZA A TRAVES DE CONCESIONARIO

381.741:340.142

por

**Nemesio Rodríguez Moro**

Esta es la tesis que sustenta nuestro Tribunal Supremo en la sentencia de 25 de noviembre de 1977 (Aranzadi 4.645), por las razones de que luego se hará mención.

Los antecedentes fácticos del caso que fue objeto de la sentencia son, en síntesis, los siguientes:

1. El Ayuntamiento de Madrid otorgó, en forma reglamentaria, a una empresa la construcción y posterior explotación, durante cierto tiempo, de un mercado de abastos.

2. La empresa concesionaria llevó a cabo, a su vez y como tal concesionaria de un servicio público, los oportunos contratos con los diversos ocupantes de los puestos de dicho mercado, quienes habrían de satisfacer el importe de las tasas de ocupación de acuerdo con las tarifas previamente aprobadas por la Administración municipal.

3. Al correr del tiempo, y habida cuenta de la mudanza sufrida por la economía que presidió el contrato entre la Administración y

la empresa concesionaria, ésta interesó del Ayuntamiento una elevación de las tarifas que regían la ocupación de los puestos del mercado.

4. La Administración municipal, previos los estudios que estimó pertinentes, resolvió modificar las tasas de ocupación de los puestos del mercado, elevándolas en un 40 por 100.

5. Los usuarios de los puestos, que no habían sido invitados a intervenir en el expediente de modificación de tarifas, impugnaron el acuerdo municipal. Y como la Corporación desestimó la petición y el posterior recurso de reposición, aquellos acudieron a la Sala correspondiente de la Audiencia territorial, la cual dictó sentencia cuya parte dispositiva decía así: «Debemos declarar y declaramos: Primero: Nulos, por ser contrarios al ordenamiento jurídico, los acuerdos dictados por el Delegado de Mercados y Abastos del Ayuntamiento de Madrid con fecha 10 de marzo y 19 de junio de 1973. Segundo: Nulo lo actuado en el expediente municipal para la elevación de las tarifas del mercado de Santo Domingo de esta Capital, desde el momento en que fue solicitada por la empresa concesionaria, debiendo procederse a la tramitación del expediente con intervención de los arrendatarios de los locales, puestos y bancos del referido mercado».

6. Promovida apelación ante el Tribunal Supremo por el Ayuntamiento y la empresa concesionaria, es desestimada, manteniendo en lo sustancial los considerandos de la sentencia dictada por la Audiencia.

De los mencionados considerandos se extraen a continuación los puntos que se estiman de mayor interés.

A) *Los mercados municipales tienen la consideración de bienes de dominio público.*

La sentencia cita al efecto los artículos 183 y 185 de la Ley de Régimen local, así como los artículos 2 y 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales. En los mencionados artículos se consagra la distinta calificación de los bienes municipales, los cuales son de dominio público y patrimoniales, y a su vez los primeros pueden ser de uso o de servicio público, y los patrimoniales «de propios» y comunales. Diciendo luego que los bienes de servicio

público son aquellos que el Municipio destina o afecta al cumplimiento de fines de interés público, como las Casas Consistoriales, los mercados y otros muchos, según la enumeración que «in extenso» lleva a cabo el artículo 4.º del Reglamento antes citado.

B) *La prestación del servicio público que se lleva a cabo en los mercados puede realizarse ya por la Administración ya por los otros medios de gestión que la Ley establece, y entre ellos el de concesión a otra persona, natural o jurídica.*

Si la Administración municipal estima que la mejor manera de prestar el servicio es mediante concesión administrativa, y lleva a cabo la designación del concesionario con arreglo a la normativa legal establecida al efecto, señalando en el Pliego de condiciones los derechos y obligaciones que corresponden tanto al concesionario como a la Administración concedente, es indudable que aun cuando la titularidad del servicio sigue estando en manos de la Administración, el concesionario actuará como tal en orden a la prestación del servicio. Y si, con arreglo a lo convenido, puede designar las personas que hayan de ocupar los diversos puestos del mercado, y establecer las cantidades que hayan de satisfacer por la ocupación de los puestos, siempre dentro de las tarifas que fueron fijadas por la Administración, se ha establecido una relación contractual entre concesionario y ocupantes o usuarios de los puestos del mercado, pero en todo caso las cantidades a satisfacer por los usuarios al concesionario no podrán modificarse sino por la propia Administración, que es la que sigue siendo titular del servicio público, a la que corresponde una potestad tarifaria en orden a la modificación de tales tarifas, lo cual ha de realizar de conformidad con el procedimiento establecido al efecto.

C) *La modificación de tarifas, en las que son interesados tanto el concesionario como los ocupantes de los puestos del mercado, ha de hacerse mediante expediente en el que puedan intervenir todos los interesados.*

Para la modificación de las tasas fijadas por la ocupación de los puestos en el mercado, la Administración municipal ha de seguir un expediente administrativo en el que deben ser invitados a exponer

lo que estimen pertinente todos los que son «interesados» en ello. Y al efecto debe tenerse en cuenta que, conforme a lo dispuesto con carácter general en la Ley de Procedimiento administrativo, y de modo especial en el artículo 296 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, los interesados en un expediente pueden comparecer en el mismo, y la Administración está obligada a citarlos. El citado artículo, en su párrafo 2.º dice: «Si la Administración tuviere conocimiento de que existen otros interesados en el expediente, les requerirá por escrito para que se personen dentro del plazo de diez días y aduzcan lo que crean oportuno».

Con anterioridad a esta sentencia, ya el Tribunal Supremo había mantenido la misma doctrina en sentencia de 12 de diciembre de 1974 (Aranzadi 4.930).

Seguidamente se reproducen los considerandos de la sentencia de la Audiencia territorial, así como el del Tribunal Supremo, en el que, aceptando sustancialmente las razones de la sentencia de la Audiencia, desestima el recurso. Dicen así:

#### Considerandos de la sentencia apelada:

1.º Que impugnados en este contencioso los acuerdos adoptados por el Delegado de Abastos y Mercados del Ayuntamiento de Madrid (por delegación del Alcalde), elevando en un 40 por 100 las tarifas fijadas para alquiler de los puestos, bancas y locales del Mercado de Santo Domingo de esta Capital, alega el actor dos clases de motivos, unos que afectan al fondo propiamente dicho, esto es, si la cuantía de la elevación de las tarifas es o no ajustada a derecho, teniendo en cuenta los motivos alegados por la entidad concesionaria para solicitar el incremento de las tarifas; los otros motivos son eminentemente formales y se refieren a la validez o nulidad del procedimiento seguido para la elevación de las tarifas, o bien por haberse tramitado éste sin audiencia de los arrendatarios de los puestos, bancas y locales —todos ellos perfectamente conocidos—, o bien por no haberse acompañado a la solicitud de elevación de tarifas los oportunos estudios económicos, no pudiendo, por tanto, examinar el Ayuntamiento si los aumentos de gastos alegados eran o no exactos; por ello en el orden de examen de las cuestiones planteadas tienen preferencia estas posibles causas de nulidad del expediente sobre la cuestión de fondo planteada, esto es, sobre la procedencia o improcedencia de la cuantía de la elevación de las tarifas solicitada por la Entidad concesionaria y acordada por el Ayuntamiento.

2.º Que las tarifas, cuya elevación se impugna en este recurso, tienen su origen en la concesión otorgada por el Ayuntamiento de Madrid a la

empresa «Inmobiliaria U., S. A.», para la construcción y posterior explotación de un mercado (supuesto previsto en el núm. 1 del art. 114 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales), que contempla el caso de otorgamiento de la concesión de una obra y subsiguiente gestión del servicio a que estuvieran afectas, ya que los mercados tienen la calificación de bienes de servicio público, según los artículos 183 y 185 de la Ley de Régimen local y 2 y 4 del Reglamento de Bienes de Entidades locales, siendo así como la empresa constructora y concesionaria entró en relación con los hoy actores, con quienes celebró los correspondientes contratos de arrendamiento de los locales, puestos o bancas del mercado, cuyo precio era precisamente la tarifa fijada por el Ayuntamiento; hallándonos, pues, ante la gestión de un servicio público en régimen de concesión, hay que tener en cuenta que como en todas las concesiones de esta clase, pueden distinguirse dos aspectos perfectamente diferenciados, uno presidido y regulado por el derecho administrativo, en cuanto que el concesionario, al gestionar un servicio público, ejerce una función pública, y otro aspecto, presidido y regulado por el derecho privado, ya que, sin olvidar su carácter de concesionario, la empresa titular de la concesión sigue siendo privada y no se convierte en pública por la celebración del contrato de concesión; al tener que adscribir a uno de estos dos campos la actividad desarrollada en la elevación de las tarifas, no hay más remedio que hacerlo a la primera, ya que, según el artículo 155 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, las tarifas tienen la naturaleza de tasas, y su establecimiento —y en su caso, su modificación— dimana del llamado «poder tarifario» o potestad tarifaria de la Administración, cuya actuación en este sentido es esencialmente pública y sometida al derecho administrativo, por lo que debe observar el conjunto de normas que han sido establecidas para que el obrar de la Administración esté ajustado a Derecho, entre las cuales ocupan un lugar destacado las normas de procedimiento, como garantía de los administrados.

3.º Que tratándose de la prestación de un servicio público, es tradicional la distinción entre aquellos que se prestan o bien atendiendo a la colectividad en general, o sólo a determinado número de administrados, que se benefician más directamente del servicio, y así como en el primer caso no es posible distinguir la cantidad de utilidad que cada administrado obtiene por el uso del servicio, en cambio, el segundo caso permite determinar la utilidad o beneficio disfrutado por cada uno de los administrados, que es lo que en definitiva ocurre en el caso que origina el presente recurso, en el cual se permite a los usuarios del servicio la utilización de un puesto, banca o local del mercado, por la que cada ocupante ha de pagar un precio determinado, fijado contractualmente entre él y la empresa concesionaria como prestadora de un servicio público —la titularidad del cual permanece en manos del Ayuntamiento—, y por lo tanto, cualquier modificación de ese precio afecta directamente a cada uno de los arrendatarios, es decir, a una persona conocida y determinada.

4.º Que si bien es cierto que, como antes se dijo, la Administración concedente, en uso de la potestad tarifaria, puede no sólo fijar inicialmente las tarifas de servicio, sino también modificarlas posteriormente, para mantener en todo caso el equilibrio de la economía —artículos 127, 129, 148 a 152 del Reglamento de Servicios—, y que en este caso, para la modificación basta con la audiencia del concesionario —artículo 151 del mismo Reglamento—, sin embargo no es menos cierto que este trámite de audiencia limitada sólo se menciona para el caso de que la elevación de tarifas se haga por la Administración concedente —artículo 151—, pero no se menciona, en cambio, cuando quien solicita la elevación de las tarifas es el concesionario —artículo 152—, lo que hay que relacionar también con la distinción antes apuntada, de dos distintas clases de servicios públicos, atendiendo el número y circunstancias de los usuarios y entender que sólo será preciso la audiencia del concesionario en aquellos casos en los que nos hallemos ante un servicio público que, aunque gestionado en régimen de concesión, afecto a la colectividad, compuesta de administrados indeterminados, pero en cambio no es aplicable a aquellos otros casos en los cuales se ha establecido una relación de carácter contractual entre la Administración concedente y unos administrados conocidos y ciertos, usuarios de una cantidad determinada del servicio público concedido, y cuyos intereses económicos, personales y directos se verán afectados en el momento en que se modifiquen las tarifas; y como para poder proceder a la elevación de las tarifas es necesario seguir todo un expediente administrativo, en tal expediente no basta con que sean oídos los concesionarios, sino es necesario oír a todos los «interesados» que resulten afectados por la elevación, cuando éstos sean conocidos y determinados, y más concretamente aún, cuando se hallen en relación contractual con la Administración, aunque ésta haya delegado en el concesionario para establecer esa relación contractual, por aplicación de lo establecido en el artículo 296 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales y en los artículos 26, 23 y 83 de la Ley de Procedimiento administrativo, en cuanto definen quienes deban ser tenidos como «interesados» en un procedimiento administrativo, y les concede intervención obligatoria en él y cuyos preceptos deben primar sobre el artículo 151 del Reglamento de Servicios, ya que, aparte de que los primeros son aplicables en todo caso y a todos los procedimientos, el último sólo es aplicable a un caso concreto de elevación de tarifas de servicios y no a todos con carácter general.

5.º Que esta cuestión ya ha sido resuelta por esta Sala, en su sentencia de 11 de abril de 1972 (dictada en un recurso análogo al actual), confirmada por la del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1974, pronunciándose esta sala por la necesidad de la audiencia en el expediente administrativo de los arrendatarios de los puestos de mercados, cuya falta de intervención produce indefensión y por lo tanto convierte el acto en anulable, y ello no sólo por lo razonado hasta aquí, sino por otro argumento que debe reproducirse, a saber: que si las tarifas de los servicios tienen la naturaleza de tasas, como en los casos de implan-

tación, elevación o modificación de éstas, los administrados pueden examinar el expediente y hacer cuantas alegaciones estimen oportunas, no hay porqué seguir un régimen distinto cuando estas tasas lo sean por prestación de servicios en régimen de concesión.

6.º Que por lo razonado hasta aquí, apreciándose un defecto formal en la tramitación del expediente, cual es la falta de intervención de los arrendatarios de los puestos, bancas y locales del mercado, debe declararse nulo lo actuado, desde el momento en que se solicitó la elevación de las tarifas por la entidad concesionaria, reponiéndose el expediente a ese momento para que los arrendatarios puedan hacer cuantas alegaciones estimen oportunas para admitir u oponerse a la elevación propuesta, así como sobre la suficiencia o insuficiencia de la documentación presentada o cuantía de la elevación, lo que evita el examen de estas cuestiones en el presente recurso.

7.º Que, por tanto, procede declarar contradictorios al Ordenamiento jurídico los acuerdos impugnados, lo que produce como consecuencia la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra ellos, por aplicación de lo establecido en los artículos 81 y 83 de la Ley reguladora de la Jurisdicción; sin apreciar en ninguna de las partes temeridad ni mala fe, por lo que, de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 131 de la Ley citada, no procede hacer pronunciamiento alguno respecto al pago de las costas causadas en este recurso.

### Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que en las alegaciones formuladas en esta segunda instancia por el Ayuntamiento de Madrid y por «Inmobiliaria U., S. A.», en los recursos de apelación promovidos por dichas partes, se aduce que, al no tratarse de relación arrendaticia alguna, sino de la posesión de bancas y puestos del mercado, que es un bien demanial, puede el Ayuntamiento modificar las tarifas en términos repercutibles sobre los usuarios u ocupantes, y sin la intervención de éstos en el expediente, por aplicación del artículo 151 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955, siendo la potestad tarifaria facultad de la Administración, cuyo criterio no cabe sustituir por el subjetivo de ningún interesado; alegaciones que no desvirtúan los minuciosos y acertados razonamientos recogidos en los considerandos de la sentencia apelada —aceptados, en lo sustancial, por esta Sala—, en los que se hace adecuada aplicación de las normas atinentes al caso del pleito; ya que, aun sin negar la potestad tarifaria concedida a las Corporaciones locales en los artículos 126 y 127 de su Reglamento de Servicios y la posibilidad de modificar posteriormente las tarifas fijadas con arreglo a los artículos 151 y 155 del propio Reglamento, es lo cierto que tales modificaciones habrán de acordarse, en todo caso, mediante la instrucción del oportuno expediente, en el que la Administración

—dando cumplimiento a lo dispuesto de una manera expresa y con carácter general en el artículo 296, núm. 2, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952— deberá requerir la personación de los «interesados», entre quienes es indudable han de encontrarse los usuarios u ocupantes de bancas, puestos y locales en el mercado, que abonan las tarifas fijadas y cuya existencia conoce, como ha sido ya declarado en sentencia de 12 de diciembre de 1974; ostentando el carácter de «interesados», a efectos de serles necesariamente ofrecida la posibilidad de intervenir en el expediente, antes de decidir en el mismo, cualquiera que sea la calificación jurídica que pueda merecer la relación que les liga con el concesionario del mercado (que en los contratos con «Inmobiliaria U., S. A.», se denomina reiteradamente de «arrendamiento») e, incluso, con la Corporación municipal titular del servicio.

**CONSIDERANDO:** Que, por cuanto antes se expone, procede desestimar los recursos de apelación interpuestos por el Ayuntamiento de Madrid y por «Inmobiliaria U., S. A.», y confirmar la sentencia apelada, sin que, a tenor de lo prevenido en el artículo 131 de la Ley reguladora de la Jurisdicción, sea tampoco de apreciar temeridad o mala fe para imposición de las costas causadas en esta segunda instancia.



## 2. RESEÑA DE SENTENCIAS

**SUMARIO:** I. BIENES: 1. COMPETENCIA PARA CEDER BIENES DEL ENTE LOCAL. 2. RECUPERACIÓN DE LOS DE DOMINIO PÚBLICO. 3. TITULARIDAD JURÍDICA DE LOS BIENES COMUNALES.—II. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: 1. EJECUCIÓN SUBSIDIARIA. 2. REVISIÓN DE PRECIOS.—III. HACIENDAS LOCALES: 1. EXACCIONES: RECURSOS. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: SU RAZÓN DE SER. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIÓN A COLEGIOS. 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: NO EXENCIÓN A RENFE. 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: NO SUJECCIÓN DE TERRENOS VIALES Y DESTINADOS A ZONAS VERDES. 6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ESCUELAS PÍAS: NO EXENCIÓN. 7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FIDUCIA POSESORIA DEL DERECHO FORAL ARAGONÉS. 8. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES TRIENALES DE VALORES: FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR. 9. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES TRIENALES DE VALORES: APLICACIÓN. 10. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: AUMENTO DE VALOR POR COYUNTURA TURÍSTICA. 11. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA. 12. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DONACIÓN COMO ANTICIPO DE LEGÍTIMA: NO ES APLICABLE LA LIMITACIÓN DEL TIPO IMPOSITIVO DE LAS HERENCIAS ENTRE PADRES E HIJOS Y ENTRE CÓNYUGES. 13. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: SU RAZÓN DE SER. 14. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALOR INICIAL. 15. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENO DESTINADO A PARQUE.—IV. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: INADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN: FALTA DE DICTAMEN DE LETRADO.—V. POLICIA MUNICIPAL: 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: NOTIFICACIÓN PERSONAL A LOS COLINDANTES. 2. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: ESTACIÓN DE VENTA DE GASOLINA. 3. LICENCIAS: CONDICIONAMIENTO DE LAS MISMAS. 4. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO. 5. LICENCIA DE OBRAS: ABONO DE TASA POR EXCESO DE VOLUMEN DE EDIFICACIÓN. 6. LICENCIAS: MEDIOS PARA COMBATIR SU OTORGAMIENTO. 7. RUINA: DECLARACIÓN.—VI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. DENUNCIA DE LA MORA. 2. NULIDADES FORMALES.—VII. RESPONSABILIDAD: CORPORACIONES LOCALES.—VIII. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA: 1. ENTIDADES LOCALES: PAGO DE LA CUOTA EMPRESARIAL. 2. CORPORACIONES LOCALES: SUJECCIÓN AL PAGO DE LA CUOTA EMPRESARIAL.—IX. SERVICIOS: 1. AUTOTAXIS: EL HERMANO NO ES HEREDERO FORZOSO. 2. TRANSPORTES INTERURBANOS: PARADAS DENTRO DEL CASCO URBANO. 3. MERCADOS MUNICIPALES: MODIFICACIÓN DE LAS TARIFAS PARA LA OCUPACIÓN DE PUESTOS DE LOS MISMOS.—X. URBA-

**NISMO: 1. SUSPENSIÓN DE LICENCIAS DE OBRAS: INDEMNIZACIÓN DEL COSTE DEL PROYECTO. 2. VALOR DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO.**

## I. BIENES

### 1. COMPETENCIA PARA CEDER BIENES DEL ENTE LOCAL

**CONSIDERANDO:** Que lo que acaba de expresarse está dicho en función de las circunstancias concurrentes en el supuesto que nos ocupa, puesto que el mencionado acuerdo, no obstante contener declaraciones de aceptación y de cesión de un determinado derecho sobre un bien inmueble, esto es, a pesar de corresponder por su naturaleza a las prerrogativas reservadas al Ayuntamiento Pleno, por la vigente Ley de Régimen local (art. 121-c), sin embargo, las decisiones, como ya se anticipó, han sido adoptadas por la Comisión Municipal Permanente, órgano no sólo distinto al Pleno, sino incluso de menos poder que éste, lo cual implica una carencia de competencia, por razones cualitativas y cuantitativas, lo que es traducible como incompetencia manifiesta, y, con ello, acto incurso en nulidad de pleno derecho, a tenor de lo ordenado en el artículo 41-1a) de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable en este aspecto en el ámbito local, en virtud de lo previsto en el artículo 1-4 de la misma.

**CONSIDERANDO:** Que no cabe la menor duda que este vicio tan radical ha de ser apreciado de oficio, por ser materia de orden público —sentencia de 14 de octubre de 1969—, y porque, en general, el control de las normas sobre competencia ha de ser riguroso —sentencias de 17 de febrero de 1943, 29 de septiembre de 1950—, lo cual ha sido aplicado en supuestos en que el Tribunal no era competente por razones de fondo —sentencia de 29 de febrero de 1968—, incluso en supuestos en que la no entrada en el enjuiciamiento del fondo del recurso se debía a la existencia de una causa fundada de inadmisibilidad —sentencias de 21 de enero de 1976, 28 de octubre de 1977—. (Sentencia de 16 de noviembre de 1977, Ar. 4.619).

### 2. RECUPERACIÓN DE LOS DE DOMINIO PÚBLICO

Ha de estimarse autorizado el Ayuntamiento para recuperar en la vía administrativa cualquier ocupación que se realice del mismo —cual ocurre con el levantamiento del murete cuya demolición ha sido acordada—, con arreglo a lo preceptuado en los artículos 404 del Texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 y 55 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 27 de mayo de 1955; concurriendo en el caso actual y en lo que respecta al uso público del camino de autos —incluido como tal entre los bienes de dominio público de dichas Entidades en los artículos 2.º y 3.º del mencionado Reglamento— la prueba

plena y acabada, requerida por constante Jurisprudencia, para el posible ejercicio de esa facultad de carácter excepcional y privilegiado —sentencias, entre otras, de 27 de enero de 1970, 29 de noviembre de 1971, 20 de mayo y 23 de octubre de 1974, 14 de octubre de 1975 y 15 de diciembre de 1976—; sin que la facultad de recuperación posesoria, concedida en el artículo 55 del repetido Reglamento a las Corporaciones locales, para recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo —de los que claramente hayan sido antes desposeídas— pueda subordinarse ni tampoco confundirse, atendida su diferente finalidad, con la de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, regulada en los artículos 44 y siguientes del propio Reglamento. (Sentencia de 21 de noviembre de 1977, Ar. 5.024).

### 3. TITULARIDAD JURÍDICA DE LOS BIENES COMUNALES

CONSIDERANDO: Que como enseña la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1975, en el estudio actual de la evolución de la institución (se refiere a los bienes comunales), ni los Municipios ni los vecinos deben ser considerados como titulares exclusivos de las relaciones jurídicas que hacen referencia a estos tipos de bienes, sino como titulares concurrentes, en una titularidad simultánea, según la doctrina de la resolución de la Dirección General de los Registros de 3 de junio de 1927, que los define como tipos de propiedad corporativa, en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes limitan y complementan los derechos dominicales del Municipio, encontrándonos, pues, ante una titularidad compartida que viene atribuida de modo diverso entre partícipes cualitativamente diferentes y ante una propiedad cuyo contenido es el aprovechamiento o disfrute, quedando disminuida la vertiente dominical del «ius disponendi», ya que su esencia no es la disposición de los bienes, sino solamente su aprovechamiento y disfrute por los miembros de la comunidad e independientemente de sus analogías con las categorías civiles de propiedad especial, puede configurarse de un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al Municipio o entidad los bienes sobre que recae como una variedad de los patrimoniales a tenor de lo preceptuado en los artículos 182, 183 y 187 de la Ley de Régimen local. (Sentencia de 8 de noviembre de 1977, Aranzadi 4.159).

## II. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

### 1. EJECUCIÓN SUBSIDIARIA

CONSIDERANDO: Que la cuestión de fondo ha sido debidamente apreciada y decidida, con aplicación correcta de los artículos 62, ap. 2, 63 y 64 del Reglamento de Contratación de Corporaciones locales de 9 de

enero de 1953, así como, por vía de supletoriedad dispuesta por la Disposición adicional segunda de este Reglamento, del artículo 174 del Reglamento General de Contratación del Estado de 28 de diciembre de 1967, por la Sala de instancia, lo que nos releva de repeticiones argumentales que vendrían a constituir simple reiteración de los fundamentos de la sentencia apelada, que la Sala comparte; no obstante, para rechazar las alegaciones mantenidas en este recurso de apelación, ha de tenerse en cuenta que la ejecución subsidiaria, como medio de ejecución forzosa puesto en juego por la Administración municipal en los actos objeto de fiscalización, en el aspecto de imputación del gasto ocasionado al contratista supuestamente incumplidor (art. 106, apartados 3 y 4, de la Ley de Procedimiento administrativo), requiere, aparte del apercibimiento necesario para el empleo de la acción de oficio, exigido por el artículo 102 de dicha Ley y aquí observado por el Ayuntamiento en la Resolución o Decreto de la Alcaldía de 7 de abril de 1970 (notificado al promotor en 25 de abril siguiente), requiere también, decimos, que la ejecución voluntariamente incumplida por el administrado, aquí el contratista de la obra de urbanización en el Grupo Aloy Sala, de la capital zaragozana, y cuya realización sustitutoria asume la Administración bien por sí directamente, bien «a través de las personas que determine a costa del obligado» (art. 106, núm. 2, de la aludida Ley Procedimental), en este caso a través del nuevo adjudicatario de las obras del «Proyecto de urbanización del Grupo Arrese», se halle bien determinada, en forma concreta e indubitada, y requiere también este modo o medio de ejecución forzosa que se contempla el que la Administración se limite a ejecutar estrictamente la parte incumplida, en este caso la obra urbanizadora defectuosamente realizada, sin extenderse a ejecutar sustitutoria y a cargo del obligado, lo que no estaba comprendido en la prestación por éste asumida, involucrando así lo que es deber incumplido por el contratista y ejecutado a su costa por vía de ejecución subsidiaria con la realización de nuevas obras desconectadas ya del contrato u obligación del que dimana la ejecución forzosa. (Sentencia de 28 de noviembre de 1977, Ar. 4.648).

## 2. REVISIÓN DE PRECIOS

CONSIDERANDO: Que resulta primordial, para superar la antitesis de posiciones de los contendientes, prolongada en su integridad en esta segunda instancia, dejar bien definida y calificada la naturaleza jurídica del contrato «de conservación y entretenimiento de las instalaciones de alumbrado público eléctrico del Excmo. Ayuntamiento de Madrid» (Zona Oeste), objeto de la revisión de precios cuestionada en las presentes actuaciones, ya que, dentro de las vacilaciones de la doctrina jurisprudencial sobre este tipo de revisiones, en relación con la contratación de las Corporaciones locales, se ha producido últimamente una clarificación en un punto muy concreto: la procedencia de dicha revisión de

precios cuando se trata de contratos que no correspondan al tipo de arrendamientos de obra (*locatio operis*). (Sentencia de 23 de noviembre de 1977, Ar. 4.641).

### III. HACIENDAS LOCALES.

#### 1. EXACCIONES: RECURSOS

CONSIDERANDO: Que en materia de exacciones locales, aparecen debidamente configurados en la Ley los actos de imposición, los de ordenación y los de aplicación y efectividad, cada uno de los cuales está sometido a su peculiar régimen de impugnación; los primeros, ante el Delegado de Hacienda, con alzada ante el Ministro y ulterior recurso contencioso-administrativo; los segundos, ante el mismo Delegado, con subsiguiente recurso contencioso-administrativo en única instancia, y los terceros, ante el Tribunal Económico-Administrativo Provincial, en única instancia y posterior impugnación contenciosa. (Sentencia de 29 de noviembre de 1977, Ar. 4.490).

#### 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: SU RAZÓN DE SER

La «ratio legis», pues, de la aludida exacción es evitar que merced a la acción urbanizadora del Ayuntamiento, e incluso de la Provincia o del Estado, los particulares propietarios adquieran o posean bienes o terrenos en los que es notorio un incremento de valor, no surgido por su esfuerzo o iniciativa, para lo cual la Ley contempla las deducciones pertinentes (art. 512), y tal incremento de valor se obtiene, objetivamente, en virtud de la aplicación obligada de los índices trienales —sentencias de 19 de junio de 1968, 3 de abril y 5 de noviembre de 1970 y 31 de mayo de 1972—, partiendo de una fecha inicial y de otra final, período al que se atribuye el incremento de valor, en su caso resultante; el fundamento del arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos reside en una razón de equidad, ya que sin esfuerzo ni actividad de ninguna clase por parte de la propiedad, pueden obtenerse plusvalías debidas exclusivamente a fenómenos de evolución natural o a las inversiones que en terrenos próximos hayan hecho el Estado, Provincia o Municipio, o a las derivadas de un planeamiento general municipal que delimita, precisa y fija el aprovechamiento del suelo en su calidad urbanística, fin último de citada actividad administrativa; así lo confirma reiterada y constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias de 5 de junio de 1961, 10 de noviembre de 1966, 1 de marzo de 1967, 26 de mayo de 1969 y 13 de marzo de 1970. (Sentencia de 26 de octubre de 1977, Ar. 4.248).

### 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXENCIÓN A COLEGIOS

CONSIDERANDO: Que las exenciones fiscales alegadas, previstas en el artículo 520, letras d) e i), de la Ley de Régimen local, no pueden acogerse por este Tribunal, ya que dicho precepto legal impone para que tales beneficios tributarios se produzcan, en primer término que los terrenos estén afectos de modo permanente a servicios de enseñanza, siempre que el Ayuntamiento acuerde tal exención y así lo haga constar en la respectiva Ordenanza —sentencia de 4 de julio de 1966—, y en segundo término que los colegios o centros de enseñanza, dependientes de la jerarquía eclesiástica, tengan la consideración de benéfico-docentes, no pudiendo estimarse el invocado estímulo fiscal a los locales o dependencias destinadas a alguna industria de carácter lucrativo, circunstancia obviamente producida en el supuesto que se enjuicia; que ello es así, lo confirma la jurisprudencia del Tribunal Supremo al sentar que dichas exenciones no pueden otorgarse a los colegios que no ostentan la condición de benéfico-docentes, excluyendo, en consecuencia, a los locales destinados a enseñanza retribuida —sentencias de 18 de enero y 2 de julio de 1971, 5 de junio de 1972, 28 de febrero de 1974 y 22 de noviembre de 1975—, criterio unánime de nuestro más Alto Tribunal de Justicia, confirmadas, con carácter general y exhaustivamente, en la reciente sentencia de la Sala tercera de 22 de noviembre de 1975. (Sentencia de 26 de octubre de 1977, Ar. 4.248).

### 4. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: NO EXENCIÓN A RENFE

CONSIDERANDO: Que conforme resulta del texto legal, artículo 520, número 1.º, apartado a), de la Ley de Régimen local, es indudable que la exención del pago del arbitrio de plusvalía que consagra, tiene un estricto carácter subjetivo, es decir, se refiere sólo al «Estado», de modo que cualquier otro Ente con personalidad jurídica propia e independiente, tal la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles, a la que se viene reconociendo dicha personalidad jurídica distinta de la del Estado desde la base IV de la Ley de Ordenación Ferroviaria de 24 de enero de 1941, hasta el artículo 2.º del Estatuto aprobado por Decreto 2.170/1964 de 23 de julio, no puede acogerse al beneficio que el repetido precepto establece, ya que otra cosa supondría ampliar el término «Administración del Estado», con personalidad jurídica única, según proclama el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, comprendiendo en ella a entidades independientes, dotadas legalmente de personalidad propia y distinta de aquélla, y todo ello con el fin de justificar la aplicación de una exención que es materia, de suyo, no susceptible de analogía, como recogen el artículo 719 de la Ley de Régimen local y el 24 de la Ley General Tributaria y afirman de consuno aquellas citadas sentencias de 30 de octubre de 1971, 14 de abril

y 14 de diciembre de 1973. (Sentencia de 21 de noviembre de 1977, Aranzadi 4.472).

#### 5. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: NO SUJECIÓN DE TERRENOS VIALES Y DESTINADOS A ZONAS VERDES

CONSIDERANDO: Que, por el contrario, la Sala no puede aceptar la otra pretensión esgrimida por el Ayuntamiento de Zaragoza, consistente en que no debiera excluirse de la liquidación que nos ocupa la porción de terrenos afecta a viales, parques y jardines, habida cuenta que, según ha manifestado esta Sala —sentencias de 30 de septiembre de 1971, 22 de junio, 31 de octubre y 22 de diciembre de 1972, 26 de enero, 2 y 7 de marzo y 29 de septiembre de 1973, 13 de mayo y 2 de julio de 1974 y 10 de febrero de 1975, entre otras—, dichos terrenos quedan excluidos de la imposición que nos ocupa, aun en el supuesto de que los mismos no hayan sido entregados teniendo en cuenta su especial destino a viales, que les privan de toda expectativa de beneficio, sin perjuicio de someterlos al arbitrio considerado, en el caso de no llevarse a la práctica el proyecto de urbanización de los mismos, perdieran su condición de inedificables, siendo la «ratio legis» de la no sujeción el nulo valor en renta de esta clase de terrenos, bien por estar afectados por una cesión gratuita de los mismos, bien por afectarles una expropiación, no siendo óbice a ello el hecho, real por cierto, de no estar redactado, al menos no se ha demostrado, el correspondiente Proyecto de Urbanización que finiquitase los otros eslabones del Planeamiento Urbanístico afectante a los terrenos. (Sentencia de 9 de diciembre de 1977, Ar. 4.703).

#### 6. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ESCUELAS PÍAS: NO EXENCIÓN

CONSIDERANDO: Que dejando aparte el tema nada desdeñable de la explícita negativa hecha por la representación municipal tanto respecto de que el Colegio Loyola está declarado de «interés social», como relativamente a su condición «benéfico-docente», lo que en correctos principios procesales obligaba al actor a una prueba que dejase indudablemente establecido el carácter que el representante del Municipio le venía negando al Colegio una cuestión, prueba de la que no puede considerarse relevado aquél con la escueta certificación expedida por el Ministerio de Educación en 13 de junio de 1959, expresiva de una rectificación de la relación de Escuelas Pías de España con cita de la Real Orden de 24 de diciembre de 1914, de la que parece deducirse el reconocimiento «como de beneficencia particular» hecho por el Estado a los Colegios de Escuelas Pías, toda vez que bajo la vigencia del Decreto de 21 de julio de 1972, aprobatorio del Reglamento de Fundaciones y servicios administrativos encargados de su protectorado, este Tribunal, que ya tenía declarado en sentencia de 15 de mayo de 1972, que la exención basada

en la normativa concordada estaba subordinada a la característica «benéfico-docente» del Centro, previa la calificación «explícita e individualizada» del Ministerio de Educación, difícilmente puede atribuir al certificado que se menciona la fuerza de esa explícita e individualizada calificación condicionante de la exención postulada; no obstante lo cual y marginando, como se dice, este particular del debate, es constante la doctrina jurisprudencial que, tanto al examinar la exención de la tasa de equivalencia como cuando del genérico arbitrio de plusvalía se trata, englobando ambas modalidades a efectos del razonamiento, ha sentado la conclusión de que la exención consagrada en el Concordato de 27 de agosto de 1953 y la transcripción resumida del apartado i) del artículo 520 de la Ley de Régimen local, en modo alguno otorgan un privilegio al sujeto pasivo, sino que configuran la posición tributaria de la Iglesia católica con un criterio teleológico que excluye la exención cuando la enseñanza se imparte mediante la correspondiente retribución económica. (Sentencia de 20 de diciembre de 1977, Ar. 4.800).

#### 7. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: FIDUCIA POSESORIA DEL DERECHO FORAL ARAGONÉS

CONSIDERANDO: Que una de las peculiaridades del Derecho Foral aragonés, de origen consuetudinario, probablemente nacida al amparo del principio «*Standum est chartas*» y recogida en el ordenamiento jurídico foral positivo a través del artículo 29 del hoy derogado apéndice al Código Civil, correspondiente al Derecho Foral de Aragón, de 7 de diciembre de 1925, y hoy, con mayor precisión técnica, recogida en el título IV del libro II —artículos 110 al 118— de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, aprobada por Ley 15/1967 de 8 de abril, es la posibilidad de que la sucesión pueda llevarse a efecto a través de la fiducia sucesoria, cuyo encargo puede ejecutarse ya en testamento, ya en escritura pública (siendo en este último caso irrevocable), ya en forma total o parcial, y aun en tiempos distintos, salvo que el causante hubiese dispuesto otra cosa; peculiaridad foral que, con frecuencia, deriva de testamento mancomunado, en donde tras concederse el matrimonio otorgante —mutua y recíprocamente— el usufructo de viudedad universal, se designan fiduciarios, facultando el premoriente al sobreviviente —mientras conserve la viudedad, salvo disposición expresa en contrario— para disponer de los bienes propios o consorciales, por actos «*inter vivos*» o «*mortis causa*», entre sus hijos comunes o descendientes, dando a cada uno más o menos según sus méritos, y previniéndose, para el caso de que el sobreviviente no hiciese uso de tal facultad, la institución de herederos a todos los hijos de ambos otorgantes, por iguales partes entre ellos.

CONSIDERANDO: Que lo expuesto en la anterior motivación jurídica demuestra: A) Que la fiducia aragonesa no presenta analogía —ni mucho menos identidad— con las sustituciones fideicomisarias recogidas en los



artículos 781 al 786 del Código Civil, puesto que ya sea ésta «pura» o «de residuo», en ambos casos los bienes son adquiridos por el heredero fiduciario, quien los hace suyos desde el fallecimiento del causante hasta que los transmite al tercero designado, quien también ostentará —en el momento de la transmisión— la condición de heredero. B) Que tampoco la fiducia aragonesa puede configurarse como supuesto de institución hereditaria sujeta a condición suspensiva pendiente de la decisión del fiduciario, puesto que —como precisa el Tribunal Provincial— el encargo conferido al mismo no tiene la naturaleza de determinación accesoria agregada a un negocio jurídico, sino que su única finalidad es la de completar la voluntad del causante. (Sentencia de 14 de diciembre de 1977, Aranzadi 4.747).

#### 8. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES TRIENALES DE VALORES: FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR

CONSIDERANDO: Que el segundo argumento repetidamente esgrimido por el recurrente de no tener vigencia en el momento de la transmisión, 15 de enero de 1973, los índices trienales correspondientes al período 1973-1975, toda vez que no fueran objeto de la preceptiva aprobación por el Delegado de Hacienda hasta 9 de marzo de 1973, es de igual modo inviable por las minuciosas razones que la sentencia apelada consigna, conducentes a sentar la irreprochable conclusión de que la tesis de que los índices trienales del arbitrio de plusvalía no pueden entrar en vigor sino a partir de su aprobación, entendiéndose por tal el momento en que el órgano correspondiente de la Administración tributaria —en este caso la Delegación Provincial de Hacienda— los sanciona, debe ser tajantemente rechazada, ya que; según una reiteradísima doctrina jurisprudencial, interpretadora de la legalidad vigente en la materia, la entrada en vigor de las disposiciones fiscales emanadas de la potestad municipal viene determinada por la fecha de vigencia de las mismas, señalada por el propio Municipio en su acuerdo aprobatorio, de manera que, cualquiera que sea el instante de aprobación del órgano superior, este último acuerdo no pasa de ser un simple acto de vigilancia y control mediante el cual, si es positivo, el acto que adquiere perfección es el municipal, al que, por ello, hay que referir todos los efectos jurídicos y fiscales y concretamente el de la determinación del momento de entrada en vigor. (Sentencia de 29 de noviembre de 1977, Ar. 4.573).

#### 9. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: ÍNDICES TRIENALES DE VALORES: APLICACIÓN

Que el incremento de valor conforme a la Ley del arbitrio ha de fijarse por aplicación de los índices de valor aprobados, por lo que toda alegación que se haga para reducir la cuota, basándose en que por

el destino de los terrenos éstos pierden de valor al estar destinados los terrenos sometidos a esta imposición, según el Plan General de Ordenación Urbana vigente desde octubre de 1971, al único uso de zona de transporte, siendo antes de libre industria, no justifica la reducción operada por la resolución del Tribunal Económico-Administrativo impugnada, por no estar apoyada esa reducción en ningún precepto legal, pues, como dice muy bien la sentencia apelada, esa afectación urbanística de la finca gravada sólo puede afectar o ser tenida en cuenta en las futuras aprobaciones de índices trienales y en todo caso en relación al período decenal futuro iniciado el 1 de enero de 1973, pues la afectación al único destino de zona de transportes se produjo a fines de 1971, que fue cuando tuvo lugar la modificación del planeamiento urbanístico, pero no es razón legal para inaplicar los índices trienales aprobados para el período de imposición iniciado el 1 de enero de 1963 y que por no ser impugnados estaban vigentes, procediendo por todo lo que se deja expuesto confirmar la sentencia apelada en todas sus partes. (Sentencia de 2 de noviembre de 1977, Ar. 4.310).

#### 10. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: AUMENTO DE VALOR POR COYUNTURA TURÍSTICA

Por lo que respecta a la falta de objeto de la liquidación que nos ocupa, es indudable la realidad del mismo, pues, aunque pudiera admitirse, a efectos polémicos, la ausencia absoluta de actividades extrañas a la acción del propietario de los terrenos litigiosos —actividad del Ayuntamiento de Mercadal, Estado, Diputación, Organismo autónomo, etc.—, lo cierto es que ese objeto es tan notorio como inequívoco, si tenemos en cuenta el incremento del valor de los terrenos en Mallorca como consecuencia de la influencia turística a dicho territorio o parte de España, sobre todo en las fechas a que se contrae la liquidación controvertida, de ahí que, aunque dichos Organismos no hubiesen efectuado actividad alguna que pudiese haber incrementado dicho valor, lo indudable y notorio es que ese valor se ha aumentado de manera notoria y fehaciente por la coyuntura turística. (Sentencia de 10 de noviembre de 1977, Ar. 4.412).

#### 11. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA

CONSIDERANDO: Que tampoco puede merecer mejor acogida el argumento que se enarbola como decisivo para dar pie a la apelación enjuiciada, la de estarse en un supuesto de explotación agrícola, forestal o ganadera y, como tal, exenta del ámbito de esta figura impositiva, toda vez que es indudable que los terrenos litigiosos no son solares (art. 510 de la Ley de Régimen local), puesto que, al comprender este arbitrio a todos los terrenos del término municipal del Ayuntamiento de la im-

posición, la única exención a tal regla general es que no se esté en presencia de un verdadero solar (art. 499 de la Ley de 1955) y que, además, se parte del hecho incontestable de una supuesta «explotación agrícola, forestal o ganadera», excepción que, como tal, ha de interpretarse restrictivamente y en sus justos términos, por lo que no puede equipararse explotación forestal a terrenos rústicos, pues toda explotación agrícola, forestal o ganadera supone y exige la existencia de tal explotación, suministrando datos referentes a los contratos de arrendamiento, aparcería o similares, atestiguando también los productos que de ella se obtengan y cuantía de los mismos, y, en fin, la configuración de aquello que supone ganancias o ingresos suficientes y lucrativos para el explotador, con carga de su prueba, al corresponderle a quien la alega su demostración y existencia. (Sentencia de 10 de noviembre de 1977, Aranzadi 4.412).

CONSIDERANDO: Que la sentencia de esta Sala de 14 de octubre de 1975, haciendo referencia al carácter excepcional de la exención controvertida —la del artículo 510 de la Ley de Régimen local—, cuando las fincas en cuestión se hallen afectas a una explotación agrícola, ganadera o forestal, terminantemente declara que para que dicha exención proceda es menester demostrar —con carga de la prueba sobre los particulares interesados— que los rendimientos de la «explotación» que le sirve de soporte guarden la debida proporción con el valor de la finca objeto del arbitrio; «demostración» que debe exigirse, con mayor rigor, cuando existan elementos de supervaloración extraños al titular, cual el de estar las fincas sujetas a las resultas de un Plan de Ordenación. (Sentencia de 24 de noviembre de 1977, Ar. 4.479).

12. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: DONACIÓN COMO ANTICIPO  
DE LEGÍTIMA: NO ES APLICABLE LA LIMITACIÓN DEL TIPO  
IMPOSITIVO DE LAS HERENCIAS ENTRE PADRES E HIJOS  
Y ENTRE CÓNYUGES

CONSIDERANDO: Que si, en efecto, el artículo 513 de la Ley de Régimen local —texto refundido por Decreto de 24 de junio de 1955—, sujeta a un tipo preceptivo las sucesiones o transmisiones que se realizan entre padres e hijos y entre cónyuges, con las limitaciones en el mismo previstas, es evidente que basta la simple lectura de dicho precepto y concretamente el párrafo 2, como bien declara la sentencia de 19 de abril de 1968 de este mismo Tribunal, para ver que al aludirse a herencia, siempre habrá que entenderse que se está en presencia de transmisiones «mortis causa» y que como las leyes siempre cumplen las palabras en su verdadero sentido, el sustantivo sucesiones que contiene el artículo y párrafo aludidos, adjetivado con el calificativo de directas, no puede permitir asimilar la donación, que se da en el supuesto de autos, con una figura transmisiva por causa de muerte, y en su consecuencia, la

cuota tope que se reconoce en la sentencia no puede ser aceptada, puesto que se insiste que por ser la donación un negocio jurídico típicamente «inter vivos», aunque se le dé la variante de donación «mortis causa», no puede ponerse en duda que, con arreglo al artículo 609 del Código Civil, están perfectamente diferenciados dos modos de adquirir y transmitir la propiedad, por lo cual es perfectamente claro que cuando una Ley como la de Régimen local se refiere a sucesiones directas, no puede aludir más que a las «mortis causa», en las cuales la donación no tiene cabida, y sobre todo que de aceptar la tesis contraria se santificaría un modo fácil de evadir el pago del impuesto con sólo simular las donaciones, cuyos efectos se difieren del evento de una sucesión que incluso puede no llegar. (Sentencia de 3 de noviembre de 1977, Ar. 4.313).

### 13. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TASA DE EQUIVALENCIA: SU RAZÓN DE SER

Que el arbitrio de plusvalía en su modalidad de tasa de equivalencia es una exacción directa que se devenga por el simple hecho de la posesión estática de esa clase de terrenos que perteneciendo a determinadas personas jurídicas y no pudiendo por tanto ser transmitidas a título sucesorio, claman por la necesidad fiscal de este tributo sustitutivo, concebido en aras de una razón de equidad y de igualdad de trato con las personas individuales, y por consiguiente, para restablecer entre éstas y aquéllas el debido equilibrio tributario. (Sentencia de 26 de octubre de 1977, Ar. 4.248):

### 14. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: VALOR INICIAL

CONSIDERANDO: Que, por lo que respecta a la otra supuesta infracción, la Sala tampoco puede acogerla, pues aunque el Ayuntamiento de Málaga tiene índices trienales correctamente aprobados, y por ello eficaces para fijar tanto el valor inicial como el final, el Ayuntamiento en cuestión podía hacer uso, como hizo, del párrafo 3.º del artículo 511 de la Ley de Régimen local, que permite que los Ayuntamientos puedan tomar en cuenta los valores consignados en las escrituras o títulos correspondientes o en su defecto los que resulten de valoraciones oficiales practicadas en aquella época, a virtud de expediente de expropiación forzosa, compra o venta de fincas por la Corporación, ensanche y demás de naturaleza análoga, de ahí que, para fijar el valor inicial, acudiera al valor señalado a la finca de autos por tasa de equivalencia, habida cuenta que por un lado este valor ya se había determinado y pagado por el sujeto pasivo correspondiente idéntico al del arbitrio que nos ocupa, por lo que si aquí es perjudicado, en la misma proporción habría sido beneficiado en aquella figura impositiva, y por otro, tal posibilidad encuentra su refrendo legal en el apartado 3.º del artículo 511 de la Ley

de 1955, si tenemos en cuenta lo que al respecto dispone y que no puede olvidarse por la interpretación que de él hacen las partes apelantes, al sostener que tal posibilidad sólo es posible en presencia de una transmisión, pues es claro el sentido del precepto al referirse «a la fecha en que se verificó la última transmisión y comenzó el período (impositivo) o de la imposición», aludiéndose en él, como se ve, el momento a que debe referirse el valor inicial, y que normalmente es el de la anterior transmisión, por lo que, siendo en el caso enjuiciado la fecha del inicio del período de la imposición la del devengo de la tasa de equivalencia, es a ella a la que puede atenerse, como se atuvo, el Ayuntamiento de Málaga para fijar el valor inicial, y, a mayor abundamiento, tal realidad y posibilidad ya fue contemplada por esta Sala en las sentencias de 14 de junio y 29 de septiembre de 1973, por todo lo cual el valor inicial fijado en la liquidación controvertida se ajusta a derecho. (Sentencia de 21 de noviembre de 1977, Ar. 4.471).

#### 15. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: TERRENO DESTINADO A PARQUE

Siendo un hecho indiscutible que el destino previsto para esos 52.391,50 metros cuadrados de terreno en el Plan General de Ordenación de Barcelona y su Comarca es el de parque urbano, ese destino asignado en el Plan le deja fuera del ámbito del arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos, por no poderse edificar en él y no existir Plan especial que autorice a su titular determinada explotación del mismo, por lo que resulta claro que dicho terreno no puede ser objeto de tributación por plusvalía. (Sentencia de 16 de diciembre de 1977, Ar. 4.754).

### IV. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

#### INADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN: FALTA DE DICTAMEN DE LETRADO

CONSIDERANDO: Que las Corporaciones municipales, conforme a lo dispuesto en el artículo 370 de la actual Ley de Régimen local y el 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, en relación con el artículo 57-2 d) de la Ley de esta Jurisdicción, tienen condicionada su actividad jurisdiccional a que el acuerdo correspondiente para el ejercicio de las acciones «vaya precedido del dictamen de un Letrado», y además que sea tomado ese acuerdo por el Pleno de la Corporación o de su Comisión Permanente en los casos de urgencia, y la Jurisprudencia tiene declarado que tales requisitos están exigidos imperativamente por las leyes municipales, es decir, que son de derecho necesario como garantía de sus derechos y bienes, para dotar el informe que se emita de objetividad e imparcialidad antes de que la Corporación decida sobre el ejercicio de una acción,

velando precisamente por los propios intereses municipales para una desapasionada y objetiva ilustración de la Corporación local. (Sentencia de 12 de diciembre de 1977, Ar. 4.739).

## V. POLICIA MUNICIPAL

### 1. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: NOTIFICACIÓN PERSONAL A LOS COLINDANTES

CONSIDERANDO: Que el tema fundamental del recurso se concreta en dilucidar si el concepto significado por la expresión «vecinos inmediatos» comprende a los propietarios colindantes tal como aquella locución se usa en el contexto del artículo 30-2a) del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961 en su nueva redacción aprobada por Decreto de 5 de igual mes de 1964, donde de modo tan expreso como terminante se exige la notificación personal a dichos vecinos del acuerdo de prosecución del expediente; cuestión hermenéutica cuya solución en sentido positivo viene dada sin más que tener en cuenta los evidentes fines reglamentarios de proteger intereses de cualquier género contra los riesgos y daños que lleva consigo para terceros el ejercicio en solar próximo de cualquiera de aquellas actividades, sin que razón alguna con base en el Ordenamiento jurídico autorice a discriminar, excluyéndolos de la expresada protección, los intereses de los propietarios de terrenos y edificios limítrofes directamente afectados por el decremento de valor económico e incluso peligro de destrucción o menoscabo material que puede derivarse de la instalación en predio contiguo de una de las referidas industrias; y es la propia dicción reglamentaria la que, al exigir la notificación personal «además» de la información pública, pone de manifiesto el carácter esencial de aquel trámite, condicionante, al par que configurador en el procedimiento especial, de la defensa de los vecinos inmediatos contra los riesgos de la susodicha instalación. (Sentencia de 14 de octubre de 1977, Aranzadi 4.361).

### 2. ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS: ESTACIÓN DE VENTA DE GASOLINA

CONSIDERANDO: Que como quiera que la actividad «puestos de venta de gasolina» y «estaciones de servicio para transportes por carretera» están expresamente especificadas como «peligrosas» en el Nomenclátor anexo al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, resulta incuestionable que, tal como prevé el artículo 26 del Decreto de 30 de noviembre de 1961, quedan primordialmente sometidas «a las prescripciones generales de este reglamento», independientemente

de que, con carácter subordinado y complementario, se rijan por la «legislación específica correspondiente» —en este caso, el Reglamento de 25 de enero de 1936—. Consecuentemente, el procedimiento de concesión de licencias queda sometido al régimen normal, con competencia decisoria de los Ayuntamientos e informe, vinculante en su caso, de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Que ello es así, en el concreto supuesto que se enjuicia, no ofrece duda alguna, ya que ha sido el Tribunal Supremo quien en su sentencia de 21 de diciembre de 1968 ordenó (al confirmar la de esta Sala) la remisión del expediente a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos para nuevo y detallado dictamen para que, a su vista, el Ayuntamiento dicte la Resolución que estime oportuna. (Sentencia de 5 de noviembre de 1977, Ar. 4.587).

### 3. LICENCIAS: CONDICIONAMIENTO DE LAS MISMAS

CONSIDERANDO: Que no cabe admitir una general facultad para condicionar las licencias de obras o de actividad industrial al no tener carácter discrecional y suponer su otorgamiento la constatación de requisitos normativos, por lo que únicamente en lo que las propias normas permitan o dispongan cabrá introducir cláusulas condicionales o modales de naturaleza discrecional, a lo que equivale el agregar a su contenido particulares referidos a otras como en el caso en que, según la propia Corporación admite, se impuso una obligación de trasladar la industria del recurrente (toda la industria) al autorizar ciertos elementos auxiliares de la misma, desplazando así sobre aquélla el carácter precario y provisional impuesto a éstas mediante la agregación de cierto contenido que extravasaba el suyo propio y no había sido previsto en la tramitación. (Sentencia de 9 de diciembre de 1977, Ar. 5.026).

### 4. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO

Como ha recordado insistentemente nuestro más Alto Tribunal de Justicia, el otorgamiento de licencia municipal para obras y construcciones en terrenos privados —manifestación de la potestad intervencionista en la propiedad y actividad de los administrados— no es un acto discrecional, sino reglado de la Administración, en el que ésta se limita a controlar si tal modalidad de ejercicio de las facultades dominicales del particular se ajusta a las disposiciones que la encauzan y regulan de interés público, en los aspectos urbanísticos, ornamentales y otros de clara relación con el bien general; disposiciones —entre las que destacan en primer término los Planes de Ordenación Urbana y las respectivas Ordenanzas Municipales—, a los que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias a que tales disposiciones se opongan, y de tener que concederlas cuando a las mismas se acomoden —sentencia de 8 de mayo de 1968—; añadiendo que la

construcción sobre suelo propio —dice la sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1967— es no sólo una facultad dominical, sino también hoy una modalidad de la función de la propiedad, o, como enseña la sentencia de 31 de octubre de 1968, la licencia municipal supone un derecho preexistente en el patrimonio del autorizado que clama por la posibilidad de su ejercicio y por la eliminación de las cortapisas previamente establecidas por el Ordenamiento jurídico, que es en definitiva en lo que se traduce la licencia, en una remoción de los límites fijados por el Derecho, en salvaguarda de intereses públicos de preeminente relevancia; pues bien, con estas matizaciones y puntualizaciones es evidente el reconocimiento a las Corporaciones locales de facultades de intervención administrativa en la propiedad, así como en la actividad de sus administrados, plasmada en la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, así como en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 y la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 y otras disposiciones jurídicas. (Sentencia de 14 de noviembre de 1977, Aranzadi 4.381).

#### 5. LICENCIA DE OBRAS: ABONO DE TASA POR EXCESO DE VOLUMEN DE EDIFICACIÓN

CONSIDERANDO: Que el abono al órgano municipal de las tasas correspondientes a exceso de volumen edificado, representa un concepto fiscal cuya distinta naturaleza con respecto a la materia urbanística aquí debatida en nada vincula a la Corporación a legalizar lo que se construyó de modo clandestino; y también resultan inefectivos cuantos argumentos se aducen tendentes a combatir el acto denegatorio de la legalización solicitada con base en haber transcurrido más de cinco años desde que el Servicio de Inspección levantó Acta de liquidación, en 11 de mayo de 1967, conforme a la cual se pagaron los expresados devengos; pues estas alegaciones confunden el instituto de la prescripción en modo alguno aplicable por cuanto que resultaría derogatorio de norma urbanística vigente y se contradeciría lo dispuesto en el entonces artículo 5.º del Código Civil, con el otorgamiento de la legalización por silencio positivo, tampoco de aplicación toda vez que no existió solicitud precedente a la de 17 de junio de 1972, ni para los antecedentes del caso existe norma alguna en el Ordenamiento jurídico que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento administrativo, tal clase de silencio establezca. (Sentencia de 15 de noviembre de 1977, Ar. 4.616).

#### 6. LICENCIAS: MEDIOS PARA COMBATIR SU OTORGAMIENTO

Que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre cuyas más recientes resoluciones pueden citarse las de 9 de febrero de 1968; 14 y 24 de



octubre y 21 de noviembre de 1969; 21 de enero de 1970 y 29 de mayo de 1971, ha venido señalando la dualidad de medios a través de los cuales puede combatirse el otorgamiento de las licencias de obras y los distintos presupuestos, requisitos y efectos exigidos o que se producen en cada uno de los casos, siendo uno de ellos el cauce de la reposición, siempre que la resolución que concedió la licencia no haya ganado firmeza, que permite el amplio examen del acto recurrido en todos sus aspectos, y el otro el de la anulación, al amparo de los artículos 172 de la Ley del Suelo y 16 del Reglamento de Servicios, que presupone la firmeza de la resolución en que se otorgó la licencia, constituyendo una excepción al principio de irrevocabilidad de los actos administrativos. (Sentencia de 28 de noviembre de 1977, Ar. 4.460).

## 7. RUINA: DECLARACIÓN

Que como enseña y proclama la Jurisprudencia del Tribunal Supremo con reiteración, especialmente en la sentencia de la Sala IV de 8 de febrero de 1968, el expediente contradictorio de ruina se configura como proceso ordenado a la investigación de un estado de hecho, cuya realidad corresponde apreciar a la autoridad municipal dentro de sus facultades regladas, pero con la obligación de amoldar sus resoluciones, en cada caso concreto, a los supuestos fácticos que se deriven de las actuaciones administrativas, adoptando el acuerdo adecuado a los datos y pruebas obtenidas, de donde resulta que la finalidad perseguida no es otra que buscar la verdad sin trabas, dilación, ni artificios, en defensa de las personas y de los bienes, produciendo efectos jurídicos y con cuya declaración de ruina se tiende, de existir, a prevenir y evitar un peligro cierto, que puede ser actual o futuro, doctrina corroborada por la sentencia de dicha Sala de fecha 25 de febrero de 1975, al señalar que el acto administrativo de declaración de estado ruinoso de un edificio es competencia —facultad y obligación— de la autoridad municipal. (Sentencia de 7 de noviembre de 1977, Ar. 4.590).

## VI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. DENUNCIA DE LA MORA

CONSIDERANDO: Que en orden a la prevalencia de lo dispuesto en los artículos 38 de la Ley de lo Contencioso-administrativo y 94 de la Ley de Procedimiento administrativo, sobre el 374 de la de Régimen local, en cuanto el plazo que debe transcurrir, tras la denuncia de la mora en vía de petición, es el de tres meses y no un mes para entender desestimada la pretensión de que se trate, lo tiene así declarado este Supremo Tribunal, además de en las sentencias que se citan en la apelada, en la de 25 de noviembre de 1970. (Sentencia de 16 de diciembre de 1977, Aranzadi 4.753).

## 2. NULIDADES FORMALES

CONSIDERANDO: Que las nulidades formales en el campo administrativo han de interpretarse con criterio restrictivo, reduciéndose sus estimaciones a todos aquellos casos en que se hubiere prescindido de un requisito esencial para que el acto administrativo alcance su fin y, en todo caso, que con la omisión del trámite o trámites no observados se hubiere causado la indefensión del administrado —aspecto teleológico de las nulidades formales en el campo administrativo—. (Sentencia de 21 de noviembre de 1977, Ar. 4.471).

## VII. RESPONSABILIDAD

### CORPORACIONES LOCALES

CONSIDERANDO: Que la jurisprudencia de esta Sala ha admitido la responsabilidad patrimonial de las Entidades locales tanto por aplicación inmediata de la Ley de Régimen local —sentencias de 17 de enero y de 25 de febrero de 1975, entre otras—, como con base en los artículos 121 de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 y 133 de su Reglamento de 26 de abril de 1957 —sentencias de 12 de marzo y 17 de mayo del mismo año, también entre otras—; fundamentación la última que procede aquí aplicar teniendo en cuenta que de modo implícito en esa Ley de Expropiación, y expresamente en el apartado 2 del referido precepto reglamentario, quedan comprendidas las Corporaciones locales en un nuevo y progresivo sistema de responsabilidad enteramente objetiva y de exigencia directa en todo caso, en cuyo régimen el daño o lesión en bienes o derechos dimanantes del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos viene a asimilarse en su tratamiento —y ello ampara su general regulación en ley sobre expropiación forzosa— al efecto lesivo de una ocupación «extra ordinem» en aquellos bienes o derechos resultantes de la acción administrativa contemplada en su conjunto y por tanto directamente imputable al ente gestor de los intereses públicos; daño que el administrador no tiene el deber jurídico de soportar discriminadamente dentro del colectivo a que alcanza aquella gestión, con el consecuente deber indemnizatorio para restaurar el igual trato al ciudadano por parte de una Administración sujeta a Derecho; principio de igualdad que, consagrado a nivel constitucional en la Declaración tercera del Fuero de los Españoles, es fuente de interpretación de una diversidad de normativas —Ley de Expropiación forzosa «versus» Ley de Régimen local— sobre la materia; y a la vez que también impide situar al perjudicado en condiciones más gravosas cuando reclama a la Administración local que a la estatal, define un ámbito unitario en cuanto a común aplicación del límite en la fuerza mayor, a tenor del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; doctrina fundada en el referido

principio de igualdad a la que son concomitantes y consecuentes las siguientes conclusiones: a) el texto refundido de la Ley de Régimen local aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, a pesar de su posterioridad y rango de ley que le confiere su carácter de Decreto legislativo, no derogó o modificó, en privilegio para las Corporaciones locales, el sentido general del artículo 121 de la Ley de Expropiación forzosa de 1954, pues se limitó a desarrollar en materia de responsabilidad la Base LXII de la anterior Ley de 17 de julio de 1945, modificada por la de 3 de diciembre de 1953; y por quedar al margen de la Ley de Expropiación forzosa —a lo que no contradicen las Disposiciones finales del texto refundido ni cabe inferior reenvío del artículo segundo de dicha Ley de Expropiación— el Reglamento de ésta de 1957, adquiere, con base en la misma, aplicación prevalente y unificadora respecto al ámbito de la Administración local; b) las características de la responsabilidad en esa esfera de la Administración deben homologarse con las señaladas en el artículo 40 de la Ley de 26 de julio de 1957, incluida la exoneración de responsabilidad en el supuesto de fuerza mayor, y ello no ya «lege ferenda», sino en virtud de los correspondientes preceptos de la normativa sobre expropiación forzosa y a través del principio constitucional de igualdad como fuente de interpretación coordinadora de la coexistencia en el Ordenamiento jurídico de las dispares disposiciones contenidas en las mencionadas Leyes de Expropiación y de Régimen local, coordinación que asigna a esta última valor supletorio en la materia aquí tratada, especialmente en los aspectos alusivos a repetición, regreso o retorno contra el agente culpable, y c) como consecuencia de los anteriores apartados, la prueba de la fuerza mayor —en el sentido aquí extensivo al caso fortuito— incumbirá a la Corporación demandada en concordancia con la exclusión de la prueba de culpa, elemento constitutivo de la pretensión indemnizatoria en el sistema de la Ley de Régimen local, como efecto innovador que produjo la de Expropiación forzosa al establecer para todo caso responsabilidad objetiva y de directa exigencia, incompatible con injustificados privilegios, conforme a la teleología expresada en los apartados I y párrafo 8.º y IV y párrafo 3.º de su Exposición de Motivos. (Sentencia de 21 de noviembre de 1977, Ar. 5.032).

## VIII. SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

### 1. ENTIDADES LOCALES: PAGO DE LA CUOTA EMPRESARIAL

CONSIDERANDO: Que la cuestión litigiosa ha sido ya resuelta por reiteradas sentencias de esta Sala que sientan la siguiente doctrina: a) el cambio normativo que implicó la publicación del texto refundido de la Seguridad Social Agraria de 23 de julio de 1971 y su Reglamento de 23 de diciembre de 1972 impuso una diferente solución en relación con la competencia de los Tribunales Económico-administrativos, para

conocer de las cuotas por Seguridad Social Agraria y en cuanto a la legalidad de dicha imposición a los Ayuntamientos o Corporaciones que no empleasen operarios en la explotación de montes madereros a partir de la vigencia de dicho Reglamento en 20 de febrero de 1973 —sentencias de 8 y 16 de abril de 1974 y 26 de noviembre de 1975—; b) las disposiciones del Reglamento citado de 23 de diciembre de 1972, en cuanto impone a los propietarios de fincas rústicas el pago de una cotización empresarial aunque estén exentos del pago de la contribución territorial rústica, conforme a unas jornadas teóricas con independencia de que se utilice o no mano de obra ajena (arts. 27,1 y 28,1), están ajustadas a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de 23 de julio de 1971 (art. 44, núm. 3), por lo que esa cotización no es ilegal —sentencias de 21 de mayo de 1976 y 22 de marzo y 27 de abril de 1977, entre otras—, conforme se expone «in extenso» en las sentencias que se citan y aquí se dan por reproducidas. (Sentencia de 5 de diciembre de 1977, Aranzadi 4.688).

## 2. CORPORACIONES LOCALES: SUJECCIÓN AL PAGO DE LA CUOTA EMPRESARIAL

CONSIDERANDO: Que la cuestión litigiosa ha sido ya resuelta por reiteradas sentencias de esta Sala que sientan la siguiente doctrina: a) el cambio normativo que implicó la publicación del texto refundido de la Seguridad Social Agraria de 23 de julio de 1971 y su Reglamento de 23 de diciembre de 1972 impuso una diferente solución, en relación con la competencia de los Tribunales Económico-administrativos, para conocer de las cuotas por Seguridad Social Agraria y en cuanto a la legalidad de dicha imposición a los Ayuntamientos o Corporaciones que no empleasen operarios en la explotación de montes madereros a partir de la vigencia de dicho Reglamento en 20 de febrero de 1973 —sentencias de 8 y 16 de abril de 1974 y 26 de noviembre de 1975—; b) las disposiciones del Reglamento citado de 23 de diciembre de 1972, en cuanto impone a los propietarios de fincas rústicas el pago de una cotización empresarial aunque estén exentos del pago de la contribución territorial rústica, conforme a unas jornadas teóricas con independencia de que se utilice o no mano de obra ajena (arts. 27,1 y 28,1), están ajustadas a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de 23 de julio de 1971 (art. 44, núm. 3), por lo que esa cotización no es ilegal —sentencias de 21 de mayo de 1976, 22 de marzo y 27 de abril de 1977, entre otras—, conforme se expone «in extenso» en las sentencias que se citan y aquí se dan por reproducidas.

CONSIDERANDO: Que al ser de aplicación la doctrina reiterada de esta Sala al caso presente por razón de la fecha a que se refieren las cuotas empresariales exigidas al Ayuntamiento apelante, procede la desestimación de la apelación, sin imposición, no obstante, de sus costas. (Sentencia de 24 de noviembre de 1977, Ar. 4.477).

## IX. SERVICIOS

### 1. AUTOTAXIS: EL HERMANO NO ES HEREDERO FORZOSO

**CONSIDERANDO:** Que dados los términos de los preceptos transcritos, no puede acogerse la pretensión de la parte actora, la cual, al dirigirse a la Corporación municipal primero —al folio 7 del expediente— y en su escrito de demanda ante esta Sala después, está pretendiendo sustituir la mención legal de «herederos forzosos» por la de «herederos abintestato», conceptos totalmente distintos y que se refieren a dos clases diferentes de sucesiones, puesto que el hecho de que una persona haya muerto sin testamento o con testamento ineficaz, no excluye que existan herederos forzosos, los cuales no pueden ser ni otros ni más que aquellos a los que se refieren los artículos 806 y 807 del Código Civil.

**CONSIDERANDO:** Que por lo tanto, como los términos del artículo 18 del Reglamento de 4 de noviembre de 1964 —y los del artículo 11 de la Reglamentación aprobada por la Corporación municipal de Cartagena— no admiten duda alguna y limitan la transmisibilidad de la licencia exclusivamente a los casos en que existan «herederos forzosos o cónyuge viudo», no es posible entender comprendidos en su enunciado a los hermanos naturales del titular, ya que no ostentan tal condición, y por lo tanto opera la norma general de que a falta de esos herederos aptos para adquirir la licencia, ésta se extinguió con el fallecimiento de su titular, y debe declararse ajustado a derecho el acuerdo municipal que denegó la transmisión pretendida por el actor. (Sentencia de 13 de diciembre de 1977, Ar. 5.031).

### 2. TRANSPORTES INTERURBANOS: PARADAS DENTRO DEL CASCO URBANO

**CONSIDERANDO:** Que a este respecto es suficiente con lo que se dispone en el artículo 1.º de la Ley de Transportes por carretera de 27 de diciembre de 1947 y en el también artículo 1.º de su Reglamento de 9 de diciembre de 1949, para patentizar la competencia de los respectivos Ayuntamientos en esas zonas urbanas con respecto a la materia objeto de este proceso y conforme se les atribuye en el artículo 101, apartados e) y h), de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 y en los artículos 1 y 17 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, ya que se trata de paradas que quedan fuera del ámbito de las referidas Ley y Reglamento de Transportes por carretera y amparadas por la citada Ley de Régimen local y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, sin que tampoco rija en estos casos lo dispuesto en el artículo 80 del anterior Reglamento de 9 de diciembre de 1949, para que aun dentro de los cascos urbanos necesiten los Ayun-

tamientos la aprobación estatal a fin de modificar o variar los puntos de parada, no fija ni obligada como es la que ahora se discute, ya que precisamente en supuestos como el presente no es aplicable el mencionado precepto reglamentario, cuando las indicadas disposiciones legales lo exceptúan del expresado requisito formal y ya que entonces están sujetas únicamente al condicionado de la concesión si en ésta se establece y si no sólo sometidas a las disposiciones que dentro de su competencia establezcan los Ayuntamientos de acuerdo con las normas vigentes de circulación urbana, y así la sentencia de 2 de mayo de 1970, que se cita en la sentencia apelada, declara que el artículo 80 del ya citado Reglamento de 9 de diciembre de 1949 tiene todo su vigor en los transportes interurbanos, pero no dentro del casco urbano de la población que haya ordenado en ella esta clase de transportes, porque esa facultad de ordenar dicho tráfico es de la exclusiva competencia de la Corporación municipal, y las únicas paradas de respeto obligado son las autorizadas y establecidas expresamente en la concesión estatal. (Sentencia de 9 de diciembre de 1977, Ar. 5.027).

### 3. MERCADOS MUNICIPALES: MODIFICACIÓN DE LAS TARIFAS PARA LA OCUPACIÓN DE PUESTOS DE LOS MISMOS

CONSIDERANDO: Que si en principio los acuerdos del Delegado de Abastos y Mercados de este Ayuntamiento, de 9 de marzo y 8 de agosto de 1973, se ajustan a lo literalmente dispuesto en el artículo 151-2.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, de 17 de junio de 1955, y a la doctrina jurisprudencial producida hasta entonces —sentencias de 25 de febrero de 1960, 25 de mayo y 10 de junio de 1961, 10 de abril de 1962, entre otras—, esto es, a la innecesidad de oír en el expediente, en estos casos, a los arrendatarios de estos locales del mercado, bastando con la intervención de la entidad concesionaria, sin embargo, también es evidente que muy recientemente esta Sala ha rectificado aquella doctrina —en sentencia de 12 de diciembre de 1974 y en otra que acaba de ser dictada—, considerando la necesidad de oír también a estos ocupantes, verdaderos interesados y afectados por la elevación de tarifas, lo que no puede ser más lógico y conforme a la naturaleza de las cosas, trayendo a colación, como cobertura normativa, lo establecido con carácter general en el artículo 296 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las citadas Corporaciones locales; doctrina que ha dado pie a la sentencia que nos ocupa, en la que se pone especial énfasis en la distinción entre servicios prestados «uti universi» o «uti singuli», cuya traducción práctica es la imposibilidad de traer al expediente a los afectados en aquéllos, y, por el contrario, la posibilidad de hacerlo en los otros, por la localización individualizada de los afectados en estos casos, lo que permite poner en juego las previsiones de la Ley de Procedimiento administrativo en sus artículos 23, 26, 83 y 91.

CONSIDERANDO: Que es incuestionable que en la ocasión de autos el Ayuntamiento de Madrid no dio vista del expediente, ni concedió el trámite de audiencia, a los referidos arrendatarios, incumpliendo con ello, en virtud de la doctrina reflejada al final del precedente considerando, un trámite que ha merecido, por su importancia y trascendencia, los calificativos de «sustancial» —sentencias de 11 de julio de 1932, 20 de marzo de 1951, 13 de diciembre de 1958, 9 de octubre de 1959 y 29 de febrero de 1960—, de «fundamental» —sentencias de 13 de diciembre de 1944, 26 de abril de 1947 y 20 de marzo de 1951—, de «esencial» —sentencia de 28 de febrero de 1974—, de «esencialísimo» —sentencia de 20 de mayo de 1935—, de «presupuesto básico de garantía procesal» —sentencia de 28 de marzo de 1960— y hasta de «sagrado» —sentencias de 7 de marzo de 1911 y 15 de junio de 1925—, siendo estimado como «principio de ética jurídica y axioma que alcanza a todas las esferas del Derecho» —sentencia de 19 de febrero de 1963—, todo ello pensado con el propósito de que «nadie pueda ser condenado sin ser oído» —sentencias de 15 de noviembre de 1934, 10 de marzo de 1956 y 28 de marzo de 1960—. (Sentencia de 22 de noviembre de 1977, Ar. 4.455).

## X. URBANISMO

### 1. SUSPENSIÓN DE LICENCIAS DE OBRAS: INDEMNIZACIÓN DEL COSTE DEL PROYECTO

6.º Que respecto del segundo de los motivos de oposición, articulado en relación con esta reclamación de honorarios, que la presunción contenida en el artículo 22 de la Ley del Suelo, al declarar indemnizable el costo de los proyectos técnicos, en el supuesto de suspensión de licencias, no constituye, en esencia, más que una aplicación particular del principio general sobre indemnización, que impone a la Administración pública la obligación de reparar las lesiones causadas en los derechos particulares, cuando éstos cedan ante el ejercicio de potestades administrativas, pero con la especialidad en este caso de la Ley urbanística, de que es la propia forma la que presume la existencia de la lesión, por el simple hecho de la elaboración del proyecto y su presentación ante la Corporación, con anterioridad al acuerdo de suspensión de licencias, fijándose al propio tiempo la mensurabilidad del daño, equivalente al costo de dicho proyecto.

7.º Que en consecuencia, en casos como el que examinamos, al reclamante le basta demostrar el importe de los honorarios satisfechos por la elaboración del proyecto, y su presentación en el Ayuntamiento en fecha anterior a la publicación de la suspensión, puesto que es la propia Ley la que declara y da por sentada la realidad del daño y el alcance de su importe económico, correspondiendo, en su caso, al Ayuntamiento que se opone a la pretensión indemnizatoria la carga de la prueba, en

el sentido de que el proyecto presentado es perfectamente utilizable una vez transcurrido el período de suspensión, pues evidentemente tal demostración destruiría la presunción de daño contenida en el tan repetido artículo 22 de la Ley Urbanística. (Sentencia de 21 de noviembre de 1977, Ar. 4.643).

## 2. VALOR DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO

Dado que las Normas Subsidiarias suplen la falta de Plan general, ha de atribuírseles el mismo rango normativo que a éste, por lo que, regida la sistemática de la Ley del Suelo por el principio de jerarquía normativa —sentencia de 16 de abril de 1974—, del mismo modo que no es permisible la existencia de un Plan parcial que se oponga a las previsiones de un Plan general, so pena de nulidad —sentencias de 26 de mayo de 1958, 14 de octubre de 1961, 12 de febrero de 1962, 17 de mayo de 1963, 16 de abril de 1974, etc.—, tampoco lo es la de un Plan parcial que contradiga las Normas Subsidiarias de Planeamiento vigentes en defecto de aquél. (Sentencia de 28 de octubre de 1977, Ar. 4.583).

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO