

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

EL ARBITRIO DE PLUSVALIA Y LA EXCEPCION TRIBUTARIA DE LOS TERRENOS DEDICADOS A EXPLOTACION AGRICOLA

336.211.4:631

por

Nemesio Rodríguez Moro

Como es bien sabido, el arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos, usualmente llamado de plusvalía, recae sobre el aumento de valor que se aprecie en los terrenos del término municipal correspondiente dentro del período impositivo legal, que para las personas físicas está determinado por el tiempo transcurrido entre la adquisición de dicho terreno y la transmisión del mismo, *inter vivos* o *mortis causa*, con un máximo de treinta años, naciendo la obligación tributaria con ocasión de producirse cualquier clase de transmisión, y ya se hallen dichos terrenos edificados o sin construcción alguna.

Hubo un tiempo en que se discutió si todos los terrenos del término municipal de la imposición quedaban, en principio, sujetos al arbitrio de referencia, sustentando algunos publicistas la tesis de que sólo se hallaban sujetos los terrenos urbanos, tesis no amparada en el texto legal, pero que dio lugar a que incluso fuera acogida en alguna ocasión por los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, el Tribunal Supremo viene manteniendo de modo constante que el impuesto de plusvalía es de aplicación, con carácter general, y fuera de las excepciones que el propio legislador señala, a *todos* los terrenos del término municipal de la imposición, quedando fuera del ámbito de la imposición aquellos terrenos que se dediquen a una explotación agrícola, forestal, ganadera o mine-

ra, siempre que el terreno de que se trate no tenga la condición legal de solar.

Dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, fechas 4 y 8 de febrero de 1978 (Ar. 277 y 306), tratan con amplitud estos temas, estableciendo, entre otras, las siguientes afirmaciones:

1.^a Que, dados los términos amplios en que está redactado el artículo 514 de la Ley de Régimen local, *todos* los terrenos del término municipal están, en principio, sujetos a dicha imposición, siendo la no sujeción la excepción, que solamente se da cuando en los terrenos transmitidos concurren las circunstancias que establece el artículo 510 de la mencionada Ley, es decir, que el terreno carezca de la condición legal de solar y se dedique a una explotación de las señaladas anteriormente.

En relación con la condición de solar, dice el Tribunal Supremo que, no siendo siempre y en todo caso el mismo concepto de solar que el legislador establece, pues depende de las finalidades que en cada caso se persiguen, y así es distinto el concepto de solar a efectos urbanístico que a efectos del impuesto municipal sobre solares sin edificar, ha de tenerse en cuenta que en el arbitrio de plusvalía, a los efectos de la no sujeción, es de aplicación el concepto de solar establecido en el artículo 499 de la Ley de Régimen local, conforme al cual basta para ser considerado como solar que el terreno forme línea de fachada por uno de sus lados con una vía pública, sea ésta municipal, provincial o estatal, que tenga los servicios de alumbrado, encintado de aceras o afirmado, es decir, dos de dichos servicios, para que se le conceptúe como solar.

2.^a Que la excepción de no hallarse sujeto un terreno al arbitrio de plusvalía ha de alegarse y probarse por quien trate de beneficiarse de tal excepción tributaria, pues, como ha declarado una reiterada y unánime jurisprudencia, *onus probandi*, la carga de la prueba corresponde al accionante, aquí al que figura como obligado fiscal, según así se establece en los artículos 114, 1, de la Ley General Tributaria y 1.214 del Código civil.

3.^a Que si se alega estar el terreno objeto de transmisión dedicado a una explotación agrícola ha de probarse:

a) Que tal explotación existe en el momento de la transmisión, por ser el estado de la finca en esa fecha el elemento decisivo para la solución del caso. (Entre otras, las sentencias de 14 de mayo y 26 de junio de 1965, 29 de marzo de 1966, 18 de junio y 7 de octubre de 1968, 8 de mayo de 1970 y 2 de marzo de 1973).

b) Que la prueba ha de ser rigurosa, debiendo acreditar la existencia real de una explotación agrícola, pues la finalidad perseguida por el legislador para exceptuar del arbitrio a los terrenos afectos a una tal explotación es proteger la agricultura (o la ganadería, la repoblación forestal o la minería, en su caso) como importantes fuentes que son de la economía nacional.

c) Que no siendo la explotación un hecho, sino un concepto jurídico, no es válido confundirlo con el hecho de finca rústica ni con el de cultivo, pues en la explotación agrícola se combinan factores de producción, capital, trabajo y riesgo. Esta diferencia entre finca rústica cultivada y explotación agrícola tiene ya carta de naturaleza en nuestro Derecho, en la Ley de Reforma Tributaria, al considerar explotación agrícola «cualquier extensión de terreno, compuesto o no de varias parcelas, siempre que constituyan una unidad orgánica que en forma técnicamente autónoma tenga por objeto la producción agrícola o forestal en las que concurra una actividad del titular y un riesgo asumido por el mismo.

d) Que la demostración de la existencia de una tal explotación debe realizarse de forma seria y convincente, ya que en esta materia es frecuente encontrarse con medios probatorios equívocos y nada seguros, que tienden a eludir el pago del arbitrio en zonas de expansión urbana o industrial, objeto de fuerte especulación del suelo.

4.^a Que la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene estimando que no se da una verdadera explotación agrícola, con suficiente entidad para declarar el terreno al margen de la tributación, cuando se trata de cultivos transitorios o en pequeña escala (sentencia de 18 de junio de 1968), o en que hubiere sospechas de que el cultivo fuere improvisado para cubrir las apariencias (sentencias de 4 de marzo y 19 de noviembre de 1969), o cuando se trata de producciones irrelevantes (sentencia de 31 de octubre de 1970), o simbólicas (sentencia de 19 de noviembre de 1971).

Y, por el contrario, ha exigido para poder estimarse que hay una verdadera explotación agrícola que se trate de algo sistemático, exclusivo y permanente (sentencias de 19 de noviembre de 1969, 5 de abril y 25 de mayo de 1963), no bastando la simple afectación del terreno a un determinado cultivo o plantación, por ser menester que los rendimientos del mismo guarden proporción con la extensión de la finca, con su capacidad productiva y con el valor que a la misma deba reconocerse (sentencias de 20 de abril de 1969,

31 de octubre de 1970, 11 de marzo de 1971, 14 de febrero de 1972, 5 de abril y 15 de octubre de 1973...), rendimientos que suponen ganancias e ingresos suficientes y lucrativos para el explotador (sentencia de 6 de julio de 1973).

5.^a Que no es suficiente para determinar la exclusión de este arbitrio el figurar la finca en el Catastro de Rústica, satisfacer el arbitrio municipal sobre la riqueza rústica, o la cuota de Seguridad Social Agraria, o el pago de la cuota para la defensa de las plagas del campo, o a la Cámara Oficial Agraria y Hermandad Sindical.

6.^a Que no es bastante prueba al efecto la aportación de un certificado del Catastro de Riqueza Rústica, de la Hermandad Sindical del Campo, del Registro de la Propiedad, donde se hace constar la dedicación a colonia agrícola y al aprovechamiento de caza, leña y carbón.

Como puede apreciarse por lo antes dicho, es cada día más rica y matizada la doctrina del Tribunal Supremo en torno a este problema de la no excepción de los terrenos dedicados a explotación agrícola, forestal, ganadera o minera, exigiéndose una prueba rigurosa para declarar tal excepción, a fin de evitar fraudes fiscales al declarar libres de tributación terrenos que obtienen unas plusvalías no ganadas por sus propietarios, con perjuicio de la equidad y de la justicia social tan presentes en la base de este arbitrio.

A continuación se transcriben los Considerandos de la sentencia de 8 de febrero de 1978 (Ar. 306), en la que prácticamente se recogen los argumentos en que se basa la sentencia de 4 de febrero citada, bien que con las variantes impuestas por los antecedentes fácticos de cada una, haciéndose constar que en ambas sentencias ha sido ponente el Magistrado, Excmo. Sr. don Fernando Roldán Martínez. Tales Considerandos dicen así:

Considerandos de la sentencia apelada:

CONSIDERANDO: Que la dirección letrada de la parte actora pretende dejar fuera de debate, por no cuestionado, el hecho de existir explotación agrícola, en los terrenos objeto de arbitrio que se discute. Mas es lo cierto que en el expediente de gestión, en el de reclamación, y después de estos autos, la Corporación exaccionante, la Abogacía del Estado e igualmente la dirección letrada de aquella Corporación, no han admitido en ningún caso tal presupuesto fáctico, como existente, en relación con el cual ninguna prueba se oportó al proceso, mientras que

en el expediente administrativo sólo figura al respecto lo siguiente: a) Certificados del Catastro de Riqueza Rústica acreditativo de la riqueza imponible de las fincas y de la naturaleza rústica de éstas; b) Certificado de la Hermandad Sindical del Campo acreditativo de que, según datos proporcionados por un guarda jurado de la misma, la finca de 279 hectáreas, sita en el término de Fuencarral, hoy Madrid, al sitio denominado El Goloso, desde tiempo inmemorial está dedicada a la agricultura y ganadería, existiendo en su recinto edificaciones propias de aquel destino; c) Certificados de los Registros de la Propiedad de Madrid, núms. 3 y 1, y de Colmenar Viejo, donde se hace constar que las fincas denominadas Viñuelas y Valdelamasa, respectivamente de 3.442 y 10.814.715 metros cuadrados, la primera se destina a aprovechamientos de caza, leña y carbón, describiéndose la segunda como colonia agrícola denominada La Constancia o Valdelamasa, observándose que la especificación de la superficie de la última se hace en metros cuadrados, como asimismo la extensión superficial de las dos segregaciones producidas de la principal que el certificado registral consigna; y d) El Ayuntamiento estima, sin contradicción, que el valor del metro cuadrado para la finca La Constancia o Valdelamasa —expediente 20.845/67— es de 6,40 y 16 pesetas, respectivamente, en período inicial y final, y en expediente 20.811/67 para la finca Viñuelas, de 9,60 y 24 pesetas.

CONSIDERANDO: Que, sentado lo que antecede, no puede entenderse admitido por las partes ni acreditado en el expediente o en los autos un hecho de tanta trascendencia para el arbitrio exigido como sería la existencia en las fincas de una verdadera explotación agrícola, forestal o ganadera, ya que, de las manifestaciones de las partes como de las pruebas existentes que han sido reseñadas, no se constata otra cosa que figurar el terreno incluido en el Catastro de Rústica y venir dedicado de alguna manera a la agricultura, datos insuficientes para entender existente una explotación de esa clase, ya puesto que es reiteradísimo criterio jurisprudencial (sentencias del Tribunal Supremo de 28 de marzo, 2 de abril, 28 de mayo y 10 de junio, entre otras) el de que un cultivo con evidente desproporción entre el capital invertido y la rentabilidad propia de la agricultura no sirve para excluir el terreno de la sujeción al arbitrio de plusvalía, especificando también esta doctrina no ser suficiente para determinar la exclusión el figurar la finca en el Catastro de Rústica, tributar por tal concepto al Tesoro, o satisfacer el arbitrio municipal sobre la riqueza rústica, cuota de Seguridad Social Agraria, defensa contra plagas del campo, Cámara Oficial Agraria y Hermandad Sindical, y estimando en el presente caso como valor del metro cuadrado en el año 1967 para gran parte del terreno el de 24 pesetas, y para el resto el de 16, que supone valorar a 240.000 y 160.000 pesetas la hectárea de unos terrenos para los que ninguna clase de regadíos o relevantes instalaciones se dice existen, ello comporta que esa valoración del suelo no corresponda con el destino agrícola que de los datos obrantes puede deducirse existente, cuya rentabilidad, por tanto, no puede ser adecuada a una verdadera explotación de tales re-

cursos económicos, todo lo cual conduce a tener que desestimar la falta de sujeción al arbitrio postulada por la recurrente, con la sola aplicación del artículo 510, 1, de la Ley de Régimen local, coincidente en todo este extremo con lo recogido en el artículo 99, 1, de la Ley Especial para Madrid de 11 de julio de 1963.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que los fundamentos consignados por el Tribunal *a quo* en los considerandos de la sentencia apelada no han sido desvirtuados por la parte apelante, la cual se limita a reiterar como motivos de revocación de la sentencia recurrida los mismos temas tratados en la primera instancia, relativos, el primero, a la no sujeción de las dos fincas transmitidas por la causante de las recurrentes en 26 de julio de 1967 a favor de la Compañía Mercantil «La P., S. A.», también apelante por estar afectas a una explotación agrícola, ganadera y forestal desde tiempo inmemorial y en el momento de operarse la transmisión de las mismas, denominadas La Constancia o Valdelamasa, sita en el término de Fuencarral, y Castillo y Bosque de Viñuelas, sita en El Pardo, anexionados ambos términos a Madrid en 1950, y considerar la apelante que tanto en vía administrativa como en esta jurisdiccional la Administración municipal aceptó el hecho del destino a explotación agrícola a que estaban afectas como así lo deduce del propio expediente municipal de gestión, que practicó las liquidaciones del arbitrio de plusvalía con base a la ordenanza fiscal correspondiente confeccionada conforme a la Ley Especial para el Municipio de Madrid, que entró en vigor el 1 de enero de 1964 y que introdujo en el artículo 99 una modificación al artículo 510 de la Ley de Régimen local, ampliando la exacción o sujetando al devengo por plusvalía aquellas explotaciones cuando se dé la circunstancia que su valor en venta exceda en cuatro veces el que resulte de capitalizar la riqueza imponible de contribución rústica que tuviera la finca o fincas de que se trate, rechazando el Ayuntamiento las reclamaciones con base precisamente en lo dispuesto en ese nuevo precepto articulado en la Ley Especial de 11 de julio de 1963 para el Municipio de Madrid, teniendo en cuenta el valor corriente en venta de esas fincas y el valor, capitalizando el líquido imponible, se razona por el Ayuntamiento aceptando implícitamente que las fincas estaban afectas a una explotación agrícola, y, por otra parte, en vía jurisdiccional al contestar la demanda también se aceptó el hecho, pues el Ayuntamiento, resumiendo los hechos en breves líneas, acepta las que resulten de los expedientes en que se practicaron las dos liquidaciones impugnadas y en los dos últimos párrafos del segundo fundamento de su escrito de contestación al afirmar que las dos expresadas fincas están sujetas al arbitrio de plusvalía toda vez que su valor corriente en venta es muy superior a cuatro veces del que resulta de capitalizar la riqueza imponible que tenía fijada por rústica, estima la apelante que el propio Ayuntamiento reconoce que el apro-

vechamiento de estas fincas no es otro que el alegado agrícola y ganadero y consiguientemente que estaban afectas a una explotación de esa clase, impugnando por esto la sentencia apelada en cuanto no estima que este hecho de la explotación agrícola, que tanto el Ayuntamiento como la representación del Estado han admitido, puesto que el Abogado del Estado, al contestar a la demanda, se limita en el único hecho que relaciona «negar los de la demanda que se opongan a los que resultan del expediente administrativo», implícitamente está aceptando como hecho que las fincas estaban afectas, en el momento de la transmisión, a esa explotación agrícola, ganadera y forestal; el segundo tema a tratar, el de la impugnación contra la sentencia recurrida por no considerar la ilegalidad del artículo 99, 1.º, de la Ley Especial para el Ayuntamiento de Madrid, aprobada por Decreto de 11 de julio de 1963, por haberse excedido el Gobierno en la delegación otorgada, creando o autorizando la creación del nuevo hecho impositivo de dicho tributo, hasta ese momento inexistente, excediéndose con ello la delegación que fuera otorgada al mismo por Ley de 7 de noviembre de 1957, vulnerando lo establecido en la Ley de Cortes, artículo 10, 1; el 9.º del Fuero de los Españoles, y los artículos 10 y 11 de la Ley General Tributaria, finalmente señala como tercer motivo de apelación contra la sentencia recurrida la irretroactividad de la ordenanza para la exacción del arbitrio, aprobada para comenzar a regir en 1 de enero de 1964 en cumplimiento de la Ley Especial de Madrid, antes citada, que no se tuvo en cuenta para fijar el período impositivo al exaccionar no desde su entrada en vigor, sino por todo el período impositivo anterior a 1 de enero de 1964, ya que las mencionadas fincas no estaban sujetas al pago del arbitrio, por estar afectas a explotaciones agrícolas antes de haberse operado la ampliación del nuevo hecho imponible por la repetida Ley de recursos económicos especiales aprobada para el Ayuntamiento de Madrid instauró, por lo que solicita que el cómputo del período impositivo se haga desde la fecha de promulgación del artículo 99 de la Carta de Madrid, por la irretroactividad de esta norma, ya que el artículo 510 exceptuaba del pago del arbitrio los terrenos afectos a explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, lo cual implicaba que los titulares de terrenos afectos a explotaciones de esas clases tenían reconocido por la Ley de Régimen local un derecho a la exceptuación de ese arbitrio, a percibir todo el incremento de valor adquirido al efectuarse una transmisión.

CONSIDERANDO: Que el hecho imponible objeto del arbitrio de plusvalía se produce por la transmisión de los terrenos correspondientes al término municipal del Ayuntamiento de la imposición, como así lo expresa el artículo 514 de la Ley de Régimen local, y el 510, 1, establece que el objeto del arbitrio lo constituye el incremento que en un período determinado de tiempo experimente el valor de los terrenos, estén o no edificados, por lo que, en principio, dados los términos amplios de dicho precepto, *todos los terrenos del Ayuntamiento* que realiza la imposición, en este caso el de Madrid, están sujetos a este

gravamen, siendo la no sujeción la excepción, que solamente se da cuando en los terrenos transmitidos concurren las circunstancias que señala el artículo 510 de la Ley de Régimen local, por lo tanto el arbitrio alcanza no sólo a los solares, edificados o no, sino también a los terrenos rústicos, pues la única excepción establecida para la no sujeción es la de que concurren las dos condiciones siguientes: a) La condición negativa de no tratarse de un solar; b) La condición positiva de estar el terreno afecto a una explotación de las que el citado artículo enumera, condición esta última que sigue rigiendo en la ordenanza del arbitrio aprobada conforme al Régimen Especial para el Municipio de Madrid, ya que de no existir en los terrenos explotación de aquellas clases están sujetos al devengo del arbitrio sobre el incremento, y, como en derecho fiscal las excepciones a la norma general de sometimiento a un impuesto o arbitrio deberán ser alegadas y probadas por el contribuyente que las alegue, de ello se sigue que sobre los recurrentes recae la prueba de la no sujeción al arbitrio de las dos fincas objeto de las liquidaciones practicadas por el Ayuntamiento de Madrid, por tal concepto, en virtud de la transmisión operada en 1967 por la aportación de las dos fincas a la Compañía Mercantil «La P., S. A.», los recurrentes tenían que haber demostrado que tales terrenos no tenían la conceptualización legal de solares del artículo 499 de la Ley de Régimen local y que, en el momento de la transmisión, se hallaban afectos a una explotación agrícola, ganadera o forestal, debiendo puntualizarse que la jurisprudencia tiene declarado en reiteradísimas y uniformes sentencias que la prueba ha de ser rigurosa, que acredite la existencia real de una explotación agrícola de toda la finca transmitida, sea grande o pequeña, ha de estar afecta íntegramente a una explotación anterior y en el momento de la transmisión para que proceda apreciar la excepción, pues la finalidad perseguida por el legislador para exceptuar del arbitrio a los terrenos afectos a una de esas explotaciones que el precepto enumera, es proteger a la agricultura, la ganadería, la repoblación forestal y la riqueza minera, como importantes fuentes que son de la economía nacional, por esto precisamente se requiere que la prueba de la existencia de la explotación agrícola sea plena y de toda la finca, con permanencia suficiente para poder apreciar que el aumento de valor experimentado por el terreno durante el período de imposición está o viene referido a la existencia de esa explotación, *concepto éste de explotación que no es un hecho, sino un concepto legal*, por lo que no es válido confundir con el hecho de finca rústica, ni con el de cultivo, pues en aquél se combinan factores de producción, capital, trabajo y riesgo, es decir, las tierras, el trabajo con técnicas adecuadas de agricultura, un capital en movimiento, para la producción de bienes destinados al mercado, no para ser autoconsumidos (sentencia de 28 de febrero de 1973); esta diferencia entre finca rústica cultivada y explotación agrícola tiene ya carta de naturaleza en nuestro Derecho en la Ley de Reforma Tributaria al considerar explotación agrícola «cualquier extensión de terreno, compuesto o no de varias parcelas, siempre que constituyan una unidad orgánica que en forma técnicamente autónoma tenga

por objeto la producción agrícola o forestal en las que concurra una actividad del titular y un riesgo asumido por el mismo», de ahí que la demostración de la existencia de una explotación debe realizarse de forma seria y convincente (sentencia de 2 de marzo de 1973), ya que en esta materia es frecuente encontrarse con medios probatorios equívocos y nada seguros (sentencia de 4 de marzo de 1969), pudiendo señalarse como casos concretos en que la jurisprudencia no ha estimado existente una verdadera explotación agraria con entidad suficiente para la exoneración del devengo del arbitrio, en supuestos de cultivos transitorios y en pequeña escala (sentencia de 18 de junio de 1968), o en que hubiera sospechas de que el cultivo fuera improvisado para cubrir las apariencias (sentencias de 4 de marzo y 19 de noviembre de 1969), o se tratara de producciones irrelevantes (sentencia de 31 de octubre de 1970), o simbólicas (sentencia de 19 de noviembre de 1971), exigiendo, por el contrario, para la existencia de una verdadera explotación que se trate de algo sistemático, exclusivo y permanente (sentencias de 19 de noviembre de 1969 y 25 de mayo de 1973), no bastando la simple afección del terreno a un determinado cultivo o plantación por ser menester, además, que los rendimientos del mismo guarden proporción con la extensión de la finca —criterio de la rentabilidad—, de aquí la diferencia entre finca rústica, finca cultivada y explotación agrícola, pues para que ésta exista tiene que haber proporción entre los rendimientos y la capacidad productiva, deduciéndose de todo lo que se acaba de exponer en primer lugar que al ser el concepto de explotación un concepto legal, la confesión no es válida para el resultado de aplicar las correspondientes normas legales, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley General Tributaria, y en segundo lugar, no puede estimarse como confesión las escuetas líneas contenidas en los escritos de contestación a la demanda al hacer la exposición de hechos, por el Abogado del Estado y por el Ayuntamiento demandado, por tales manifestaciones, que se reducen a *«negar todos los hechos de la demanda distintos o que se opongan a los que resulten del expediente administrativo»*, no constituyen confesión judicial ni pueden valorarse como un reconocimiento expreso del hecho simplemente alegado por los actores de estar afectos los terrenos a una explotación agrícola, ganadera y forestal los escritos de contestación, como los de demanda, constituyen conjuntos armónicos, por lo que para que pueda estimarse como confesión alguna manifestación que en ellos se haga y darle la fuerza probatoria que pretende la parte apelante, exige que de todo el conjunto indivisible del escrito se infiera que se reconoce probado el hecho manifestado en el escrito de contestación, por lo que no puede procesalmente estimarse que sirva de base y fundamentación jurídica a los recurrentes para eximirlos de no haber aportado prueba sobre la real existencia de una explotación en las fincas objeto de las liquidaciones municipales de plusvalía, aquella oscura y deficiente expresión contenida en la exposición de hechos de los escritos de contestación a la demanda presentados por el Ayuntamiento de Madrid y por el Abogado del Estado a que nos venimos refiriendo.

CONSIDERANDO: Que, en consecuencia, con lo anteriormente expuesto los recurrentes para el éxito de sus pretensiones de anular las liquidaciones practicadas por el concepto de arbitrio de plusvalía tenían que haber probado no sólo la naturaleza y situación rústica de las dos fincas y su destino a algunos cultivos o aprovechamientos de producciones espontáneas o naturales de desproporcionada rentabilidad con relación al valor del terreno, que no equivale a explotación, pues el concepto de explotación, como ya se deja indicado antes, no debe confundirse con el de cultivo, puede una finca rústica estar dedicada o destinada a cualquier forma de cultivo y no estar explotada en sí misma agrícolamente, de los antecedentes suministrados en el expediente, en los propios títulos de propiedad de las dos fincas transmitidas aparece que la titulada Castillo y Monte de Viñuelas, sita en El Pardo, estaba poblada de monte alto y bajo de encinas, álamos, chopo, fresno, bardagueras, carrigo, robles, espinos, tomillo, romero y otras especies, sin que dentro de esta finca resulte existir explotación agrícola ni forestal, limitándose al aprovechamiento de su caza y al de su leña, y la otra finca, denominada La Constancia o Valdelamasa, y también Goloso, radicante en término de Fuencarral, también rústica, no resulta que fuese explotada ni agraria ni forestalmente antes ni en la fecha de ser transmitida a la Sociedad Mercantil Anónima «La P.» en 26 de julio de 1967.

CONSIDERANDO: Que la validez o nulidad de los actos administrativos, carácter que tienen los actos de liquidación recurridos en esta vía jurisdiccional no depende del acierto de la motivación hecha en los acuerdos municipales que originaron las citadas liquidaciones, sino que sólo depende de sus formalidades esenciales y de su licitud o conformidad intrínseca con la legalidad, y es por esto que el Ayuntamiento de Madrid, al acordar la imposición del arbitrio a terrenos que carecen del presupuesto fáctico de estar afectos a una explotación agraria, presupuesto recogido en el artículo 510, 1.º, y también en el artículo 99, 1.º, de la Ley Especial de Madrid de 11 de julio de 1963, obró conforme a Derecho y en defensa de los intereses de la comunidad que tiene confiados a su custodia, por lo que estaba obligado a velar, lo que hace innecesario entrar a resolver el tema sobre la inaplicabilidad del artículo 99, 1.º, de la citada Ley para el Municipio de Madrid, en el punto referente a la modificación introducida a la normativa general del arbitrio de plusvalía de sujetar al arbitrio los terrenos afectados por las explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o mineras cuyo valor corriente en venta exceda del cuádruple de capitalizar la riqueza imponible de contribución rústica, aparte que, como ya señala la sentencia apelada en su cuarto Considerando, la doctrina contenida en las sentencias de este Tribunal que allí se citan mantienen sobre este particular una tesis contraria a la que sostiene la parte apelante, la de legalidad del Decreto aprobatorio de la llamada Carta de Madrid de 11 de julio de 1963, sin que sea necesario extenderse en más razonamientos para rechazar el criterio subjetivo de la parte apelante.

CONSIDERANDO: Que respecto al último motivo de impugnación de la sentencia recurrida en apelación, relativo a la extensión del período de imposición que según la parte apelante su comienzo debe fijarse en 1 de enero de 1964, fecha en que entró a regir la ordenanza aprobada bajo el nuevo régimen de la Hacienda municipal de Madrid, que no dio carácter retroactivo a sus disposiciones, por lo que, en aplicación de lo dispuesto en el Código civil sobre irretroactividad de las leyes y en el artículo 20 de la Ley General Tributaria, el período de imposición, al carecer la Carta del Municipio de Madrid de disposiciones transitorias para regular el tránsito de la legislación anterior a la vigente, el período impositivo sobre el incremento de valor de los terrenos no puede ser computado desde fecha anterior a la de su promulgación, extendiendo a una fecha anterior a la entrada en vigor de la Carta de Madrid, porque de entenderse lo contrario, es decir, la retroactividad, afectaría a los derechos adquiridos por los dueños de los terrenos que antes de la ampliación del hecho imponible eran titulares y hacían suyos los incrementos de valor obtenidos por las explotaciones agrarias no sujetas al pago del arbitrio; mas toda esta argumentación carece de valor jurídico en el caso de autos por la razón de no haberse acreditado que las fincas transmitidas estuviesen afectas a explotación de clase alguna, por otra parte, aunque a efectos de discusión se estimara que fuera aplicable la nueva sujeción al arbitrio establecida por la Carta de Madrid y sea indudable el respeto que merecen los derechos adquiridos y la estabilidad de las situaciones jurídicas creadas al amparo de la legislación modificada, salvo que se prescriba en la que la sustituyó la retroactividad, pero el alcance del principio de irretroactividad, como todos los principios de Derecho, no es absoluto, pues una cosa es que las normas jurídicas no tengan efecto retroactivo y otra distinta que las mismas no deban aplicarse en las resoluciones que se dictan cuando ya están vigentes, el concepto de qué se entiende por irretroactividad nos lo da las Disposiciones Transitorias del Código civil, como así lo reconoce la propia apelante en su escrito de alegaciones, pero en este caso que se examina de determinar la esfera de aplicación de la Ley anterior a las consecuencias futuras de los hechos pasados, el concepto de retroactividad lo da la excepción que se establece en la regla primera de las Disposiciones Transitorias del Código civil al establecer que «si el derecho apareciese declarado por primera vez en el Código, tendrá efecto desde luego, aunque el hecho que lo origine se verificara bajo la legislación anterior, siempre que no perjudique a otros derechos adquiridos de igual origen», y como este criterio informador del Código civil debe generalizarse a toda ley o disposición general, es incontestable que debe también consagrarse al ámbito de las disposiciones administrativas y fiscales y, por tanto, regir en la aplicación del artículo 99, 1.º, objeto de interpretación en orden a la extensión del período impositivo para aquellas transmisiones que se operen por escrituras de fecha posterior a la nueva ordenanza, por ser innegable que las consiguientes liquidaciones de aquel contrato de 1967 tenían

que realizarse con sujeción a las disposiciones que entonces regían y que, por consiguiente, al aplicar la Administración el período impositivo desde la anterior transmisión, actuó correctamente, pues el hecho de que la legislación anterior exceptuase del ámbito del arbitrio el incremento que experimentasen los terrenos afectos a explotaciones agrícolas no engendra derecho alguno adquirido por sus titulares dominicales distinto al que tenían de no estar sujetas al arbitrio de llevarse a efecto la transmisión con anterioridad a la entrada en vigor de la Carta de Madrid, pero, después del 1 de enero de 1964, esos dueños carecían de derecho al tener obligación de pagar el arbitrio al efectuar la transmisión de dichos terrenos, por el incremento de valor obtenido desde la última transmisión, antes de entrar en vigor la Carta municipal de Madrid, los dueños de esos terrenos no tenían más que una simple expectativa jurídica de futuro, pues el único derecho que tenían adquirido a la exceptuación del arbitrio era sólo para las transmisiones que realizaran bajo el régimen legal anterior, no siendo válido confundir en Derecho público el derecho adquirido, que supone un derecho venido a la esfera de disposición de su sujeto en virtud de un título eficaz, que es siempre un derecho individualizado, con el derecho que aún está por adquirir, que no es tal derecho, sino que sólo constituye una expectativa, conceptos ambos íntimamente ligados al principio de la no retroactividad, pues el dominio de la Ley anterior alcanza a las consecuencias ya pasadas de las transmisiones anteriores, pero en la hipótesis de transmisiones operadas después de regir la nueva Ley ésta ha de ser aplicada aun a situaciones establecidas o formadas antes de su promulgación, porque se trata de un derecho introducido por primera vez por una Ley imperativa, la Carta municipal de Madrid, destinada a establecer un régimen general uniforme dentro del Municipio de Madrid de imposición fiscal, Ley a la que, por su propia naturaleza y carácter, es de aplicar la excepción que reconoce la primera disposición transitoria al Código civil, sin que se pueda decir que su aplicación lesione derechos adquiridos por los propietarios de terrenos afectos a explotaciones agrarias exceptuadas por la legislación anterior, porque éstos no tenían reconocido el derecho individual a que el período de imposición del arbitrio se computara a partir de la vigencia de la nueva Ley, y, por otra parte, de aceptarse la línea del razonamiento en que la parte apelante argumenta que no se someta a imposición el incremento de valor experimentado por los terrenos en el período anterior a la promulgación de la Carta municipal de Madrid, llevaría a la absurda conclusión de no poder efectuarse por el Estado ninguna reforma fiscal que estableciera un nuevo impuesto que gravase una riqueza o patrimonio ya formado y existente antes de la promulgación de la nueva Ley de Reforma Fiscal, por todo lo cual, y además porque en todo caso en el presente supuesto es aplicable exaccionar por todo el período impositivo, como ya se indicó al principio de este fundamento al no existir el presupuesto básico de una explotación agraria, ganadera o forestal, procede confirmar la sentencia apelada.

2. RESEÑA DE SENTENCIAS

SUMARIO: I. AGUAS: CARÁCTER DE LAS SOBRANTES DE FUENTE PÚBLICA: EXPROPIACIÓN DEL DERECHO DE APROVECHAMIENTO. — II. ALCALDES: BANDOS: IMPROCEDENCIA DE ÉSTOS PARA REGULAR CON CARÁCTER GENERAL E INDEFINIDO EL TRÁFICO PESADO EN UNA POBLACIÓN.—III. BIENES: 1. CEMENTERIOS Y SEPULTURAS. 2. DESLINDE ANTES DE OTORGAR LICENCIA PARA CONSTRUIR. 3. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA: CAMINO PÚBLICO. 4. SUBASTA OBLIGADA: ARRENDAMIENTO DE BIENES DE PROPIOS. IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA: 1. REVISIÓN DE PRECIOS. 2. SUBASTA: VALORACIÓN DE LA CUANTÍA POR APAREJADOR, TÉCNICO NO IDÓNEO.—V. CONTRIBUCION TERRITORIAL URBANA: EXENCIÓN DE MERCADO MUNICIPAL.—VI. CORPORACIONES LOCALES: REVISIÓN DE SUS PROPIOS ACTOS: APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—VII. EXPROPIACION FORZOSA: 1. JUSTIPRECIO: CONCEPTOS INDEMNIZATORIOS POR TRASLADO DE RESTAURANTE. 2. JUSTIPRECIO: VALOR ASIGNADO POR EL AYUNTAMIENTO A EFECTOS DE PLUSVALÍA.—VIII. FUNCIONARIOS: 1. PENSIONES: ACTUALIZACIÓN DE PENSIÓN DE JUBILADO ANTES DE LA EDAD FIJADA POR LA MUTUALIDAD. 2. RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS.—IX. GOBERNADORES CIVILES: FACULTADES PARA ACORDAR LA DEMOLICIÓN DE FINCA URBANA DE MÁS DE CIEN AÑOS DE ANTIGÜEDAD.—X. HACIENDAS LOCALES: 1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: CENTRO DOCENTE DE INTERÉS SOCIAL. 2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA. 3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN FORESTAL.—XI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL. 2. FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA. 3. ORGANO MUNICIPAL COMPETENTE PARA EJERCITAR LA ACCIÓN. 4. PROCESO DE LESIVIDAD: ACTO MUNICIPAL QUE ES MERA EJECUCIÓN DE SENTENCIA.—XII. POLICIA MUNICIPAL: 1. ANUNCIOS EN LA VÍA PÚBLICA. 2. LICENCIAS: CONCEPTO. 3. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO. — XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. ACTO NULO POR INCUMPLIMIENTO DE TRÁMITE LEGAL. 2. RECURSO DE REPOSICIÓN: «REFORMATIO IN PEIUS».—XIV. SERVICIOS: MATADEROS: CONCESIONARIO: OBLIGACIÓN DE PRESTAR EL SERVICIO.—XV. URBANISMO: ACCIÓN PÚBLICA: DEMOLICIÓN DE LO CONSTRUIDO CONTRA LEY.

I. AGUAS

CARÁCTER DE LAS SOBANTES DE FUENTE PÚBLICA: EXPROPIACIÓN DEL DERECHO DE APROVECHAMIENTO

Las aguas destinadas al abastecimiento domiciliario de la población son públicas, puesto que de las procedentes de una fuente pública se trata, y no se expropian otras de carácter privado, sino tan sólo el derecho al uso de las sobrantes de aquella fuente pública, para efectuar la captación de modo más adecuado, y desaparecer esos sobrantes con la nueva forma de aprovechamiento que es incompatible con la existencia de aguas sobrantes aprovechables, por lo que el Ayuntamiento ha cumplido la finalidad del precepto al incluir en su proyecto en primer lugar las aguas públicas de que dispone, con la consecuencia de que al existir sobrantes de la misma, habría de indemnizar a los que tenían el derecho a ese uso. (Sentencia de 27 de enero de 1978, Ar. 171).

II. ALCALDES

BANDOS: IMPROCEDENCIA DE ÉSTOS PARA REGULAR CON CARÁCTER GENERAL E INDEFINIDO EL TRÁFICO PESADO EN UNA POBLACIÓN

Es de la competencia municipal la regulación y ordenación del tráfico en las vías urbanas, pero si se trata de una regulación de carácter general e indefinido ha de realizarse mediante Ordenanza municipal y no meramente por Bando de la Alcaldía. (Sentencia de 28 de diciembre de 1978. Ar. 473).

III. BIENES

1. CEMENTERIOS Y SEPULTURAS

CONSIDERANDO: Que dentro del régimen administrativo corresponde a los Ayuntamientos la competencia para velar por el buen orden y conservación de cementerios y sepulturas (art. 101, 2, c), de la Ley de Régimen local), estándoles atribuidas, entre otras facultades, la del control de la distribución y enajenación de parcelas y sepulturas (art. 61 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de 22 de diciembre de 1960), imponiéndose como obligación el que cada cementerio municipal y cada cementerio privado tengan un Reglamento especial de régimen interior aprobado por el Gobernador civil de la Provincia, previo informe favorable de la Jefatura Provincial de Sanidad (art. 67 del repe-

tido Decreto de 1960); y es errónea la tesis actora de que la propiedad funeraria es un bien totalmente *extra commercium*, cuando en nuestro Código civil no se mencionan sino en el artículo 1.271, al regular lo que puede ser objeto de contrato, pero es que tales bienes en el Derecho moderno lo son los de dominio público, comunales, *extra rerum natura*, cosas y servicios imposibles o los que dejaron de existir, los no patrimoniales por naturaleza y, en fin, los expresamente prohibidos por la ley, con la salvedad de que aquellos que lo son por asignación a fines determinados entran en la condición ordinaria cuando se desafecten del fin a que fueron destinados, preceptos que no comprenden las sepulturas, que si antiguamente se incluían entre las cosas religiosas, especie de la *res divini iuris*, en el Derecho moderno no están sometidas sino a regulación administrativa encomendada a los Ayuntamientos (Ley de Régimen local, art. 101, c), y Reglamento sobre Policía Sanitaria, artículos 61, b), y 67, aprobado por Decreto 2.569/60, de 22 de diciembre), por lo que la normativa sobre transmisión de la propiedad funeraria se regula en las disposiciones emanadas de tales órganos administrativos, las que en Barcelona reconocen la libre designación por el testador de su sucesor en tal propiedad. (Sentencia de 24 de febrero de 1978, Aranzadi 734).

2. DESLINDE ANTES DE OTORGAR LICENCIA PARA CONSTRUIR

Si bien, como regla general y conforme al artículo 12 del Reglamento de Servicios, las licencias se entienden otorgadas «salvo el derecho de propiedad», en este concreto caso en que el particular se adhiere al previo deslinde y la Corporación municipal trata de defender su patrimonio, y aún diríamos más, evitar que por situaciones de imprecisión en el estado posesorio se logren anticipadamente declaraciones que posibiliten construcciones eventualmente atentatorias al ordenamiento urbanístico, en este caso, decimos, ha de excepcionarse la doctrina surgida en torno al indicado precepto del Reglamento de Servicios, que declara el hecho de la titularidad del terreno edificable como ajeno a este aspecto de la competencia administrativa (sentencia de 5 de febrero de 1975), y así sólo podrá operar la autorización administrativa —fijación de alineación y alturas máximas— cuando, a través de la formal delimitación entre los terrenos colindantes, quede fijado, en vía administrativa, el actual estado posesorio sobre los terrenos en favor del petitionerio que invoca su titularidad. (Sentencia de 1 de marzo de 1978, Ar. 859).

3. RECUPERACIÓN ADMINISTRATIVA: CAMINO PÚBLICO

CONSIDERANDO: Que en primer lugar se ha de tener en cuenta que el ejercicio por la Administración de las medidas necesarias para la defensa y protección de sus bienes, tendentes a recobrar por sí mismas,

la posesión de los que se hallen indebidamente en poder de particulares son no sólo una facultad, que le confieren los artículos 107, 124 y 404 de la vigente Ley de Régimen local, en relación con el artículo 55 del Reglamento de Bienes y Servicios, sino una obligación que encuentra su base legal en el artículo 370 de la Ley en principio aludida; mas, si bien es cierto que tales medidas de defensa y protección, actuadas mediante acuerdos ejecutoriables por la Administración, no definen jurídicamente la pertenencia de los bienes, ni aun siquiera el derecho a su posesión —pues la declaración de derechos es de la exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales—; ello no quiere decir que la Administración no pueda dictar acuerdos tendentes a la protección de los bienes de utilización pública, aun de mero hecho, contra el despojo consumado en daño de dicha utilización por un particular sin derecho declarado o reconocido de clase alguna; es decir, con la adopción de tales acuerdos administrativos, no se declaran derechos, o se califican o se definen, creando, modificando o exigiendo relaciones jurídicas, sino que solamente se acuerdan medidas protectoras se situaciones de hecho merecedoras de tal protección jurídico-administrativa. (Sentencia de 6 de marzo de 1978, Ar. 919).

4. SUBASTA OBLIGADA: ARRENDAMIENTO DE BIENES DE PROPIOS

La pretendida cesión de uso referida a bienes de propios del Ayuntamiento habría de revestir el carácter de arrendamiento al no haber la cesión gratuita (arts. 189 y 196 de la Ley de Régimen local y 75, 95 y 96 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales) es obvio que no habiendo consenso expreso ni tácito de voluntades sobre elementos tan esenciales de dicho contrato, como son el plazo de duración y el precio o renta, no puede invocarse el acuerdo municipal a que nos estamos refiriendo como título legitimador de los derechos que Astilleros Conrado pretende le sean reconocidos sobre la parcela litigiosa, aparte de que, aunque dicho acuerdo hubiese sido expresivo de dichos elementos esenciales, el carácter indefinido o el plazo de larga duración de la cesión que se pretende impondría la formalidad de la subasta, prevista con el carácter de requisito indispensable de validez, para toda cesión de uso por un plazo superior a cinco años (art. 75, 1, del Reglamento de Bienes). (Sentencia de 1 de marzo de 1978, Ar. 1.022).

IV. CONTRATACION ADMINISTRATIVA

1. REVISIÓN DE PRECIOS

Basta con el examen de los principios a que responde el instituto de la revisión de precios y éste, en cuanto excepción que es al de riesgo y ventura que informa nuestro ordenamiento jurídico contractual, que

en materia local tiene su explicitación en el artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, exige de una muy estricta y restrictiva aplicación, concretada en la exigencia del cumplimiento de todos los requisitos, y uno de ellos, básico y fundamental, es que el contratista haya cumplido con los plazos contractuales y, aunque es cierto que esta norma, de estricto cumplimiento, tiene su excepción en la concesión de prórrogas, es necesario que éstas existan y, además, que las causas que las motiven no sean imputables al contratista (Sentencia de 9 de febrero de 1978, Ar. 584).

2. SUBASTA: VALORACIÓN DE LA CUANTÍA POR APAREJADOR, TÉCNICO NO IDÓNEO

CONSIDERANDO: Que según resulta de los artículos 307 y 311 de la Ley de Régimen local y 13 y 41 del Reglamento de Contrataciones de 9 de enero de 1953, en relación con el 75 del de Bienes, la garantía de la subasta pública para la explotación de bienes municipales a través de concesión mediante precio es la regla general y el directo concierto una excepción, lo que implica que el motivo de aplicarse la tipicidad singular y exceptuante de la subasta debe constar plenamente acreditado en las actuaciones procedimentales como hecho determinante del convenio directo acordado por la Administración, versando entonces la revisión contenciosa de dicho acuerdo sobre suficiencia probatoria y modo en que ésta se apreció por el órgano municipal decisorio.

CONSIDERANDO: Que la notoria circunstancia de ser el precio de explotación de una cantera, cuya extensión se fijó después en 4.944 metros cuadrados, función de su rentabilidad y ésta objeto de cálculos técnicos y económicos, define como más adecuado medio probatorio el pericial por experto en la especialidad, que no lo es, evidentemente, al constituir empresa minera aquella explotación, el aparejador del propio Ayuntamiento de Puentedeume, quien sin dar razón o fundamento alguno a su informe señaló la cifra de 4.000 pesetas anuales como precio para la concesión del aprovechamiento de la cantera, haciendo así viable, en términos de cuantía económica, el concierto directo acordado por la Corporación en esta misma cantidad a favor del señor A. I., pero carente el perito de titulación adecuada a la materia de su dictamen, y consistente éste en una simple afirmación relativa a precio asignable (folio 12 del expediente), es manifiesta la inidoneidad del informe de valoración y consecuente inexistencia en el actuado administrativo del presupuesto indispensable para legitimar el directo concierto acordado por el órgano municipal. (Sentencia de 23 de enero de 1978, Ar. 515).

V. CONTRIBUCION TERRITORIAL URBANA

EXENCIÓN DE MERCADO MUNICIPAL

CONSIDERANDO: Que el único motivo de impugnación que el Abogado del Estado utiliza frente a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, que ha declarado exento de contribución territorial urbana a un edificio del Ayuntamiento de Lugo destinado a mercado municipal, es el de que se trata de un bien de servicio público que produce renta, ya que las adjudicaciones de puestos en el mercado se hace mediante subasta, y aunque ello es así, no es correcta la calificación de renta, referida al producto de la subasta, pues, aparte de su falta de periodicidad o de su regulación en función del tiempo que haya de durar el disfrute del puesto del mercado, no se trata de la contraprestación debida al Ayuntamiento a cambio de lo que él da, puesto que ese alcance ya lo tiene la tasa periódica prevista en la ordenanza fiscal respectiva, para la cual se excluye la calificación de renta, sino de un procedimiento de selección del usuario, sin merma del principio de libre concurrencia, que la misma ordenanza fiscal tiene prevista, hasta en la determinación del tipo de la subasta, y en la reducción del mismo para la segunda, en el caso de quedar desierta la primera; y si por disposición legal las tasas y tarifas de derecho público no tienen la consideración de renta, a pesar de la conmutatividad implícita en su misma naturaleza, menos pueden tener tal calificación unas percepciones ocasionales contempladas en la ordenanza, que sólo atiende a evitar la discrecionalidad del Ayuntamiento en la adjudicación de los puestos de mercado, y en modo alguno a compensarle por la cesión de los puestos mismos; todo lo cual conduce, reiterando el criterio de la sentencia de 17 de abril de 1975, a confirmar la sentencia apelada y a dar reproducidos los fundamentos en que la misma descansa. (Sentencia de 13 de febrero de 1978, Ar. 396).

VI. CORPORACIONES LOCALES

REVISIÓN DE SUS PROPIOS ACTOS: APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CONSIDERANDO: Que con este planteamiento la posibilidad en abstracto de que las Corporaciones locales puedan hacer uso de la facultad revisora de sus propios actos a través de la supletoriedad preconizada en el artículo 1.º, 4, de la Ley de Procedimiento administrativo y por aplicación del artículo 109 en relación con el artículo 47, ambos del mismo cuerpo legal, enfocada bajo el prisma legislativo, y coinci-

diendo en este punto con el razonado parecer de la Corporación demandante, es evidente que el artículo 369 de la Ley de Régimen local no comporta un sistema cerrado ni exhaustivo sobre las facultades de revisión de las entidades de la Administración local, utilizando además el término revocación y no el de anulación, expresivo de una mayor proclividad hacia los actos susceptibles de ocasionar un perjuicio económico que a atajar puras infracciones del ordenamiento jurídico cometidas en este área, lo que conduce, por no hallarse específicamente previsto este supuesto, ni en el precepto citado, ni en el 293 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, a estimar aplicables, a través del carácter supletorio de la Ley de Procedimiento administrativo, establecido en su artículo 1.º, 4, y los artículos 109 y 110 en relación con el artículo 47 del mismo cuerpo legal; en el mismo sentido cabría citar las opiniones favorables a esta tesis de la doctrina científica; ahora bien, lo que ocurre es que, aun partiendo de esta premisa, su desarrollo puede seguir dos trayectorias cuyas conclusiones arrojan resultados claramente divergentes, ya apuntados en el escrito de contestación a la demanda, acerca de si la sumisión de la Administración local a las normas del procedimiento de revisión, establecido en la Ley, ha de ser en un plano de absoluta igualdad, con el que regula esta materia respecto de los órganos de la Administración central o si aquélla debería ser dispensada del trámite, por el que previamente se somete la cuestión al dictamen favorable del Consejo de Estado.

CONSIDERANDO: Que examinadas por su orden las dos posibilidades apuntadas, se inclina en favor de la absoluta equiparación un cualificado sector de la doctrina científica; en la misma línea se hallan los dictámenes del Consejo de Estado de 5 y 26 de mayo de 1966 y 30 de mayo de 1973, y el sentido de la trayectoria observada en la evolución legislativa, de signo igualmente coincidente, que arranca del artículo 76, 1, de la Ley Especial de Madrid de 11 de julio de 1963, remitiéndose sin excepción a la Ley de Procedimiento administrativo, se reafirma en el Proyecto de Ley de Bases (*Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 1.178, de 19 de enero de 1972), al establecer en la Base 49, 2, que en materia de revisión de oficio de los actos de las Entidades y Corporaciones locales, el dictamen del Consejo de Estado se solicitará por medio del Ministro de la Gobernación, así como en la nueva Ley del Suelo 19/1975, en cuyo artículo 212 se remite en bloque a la Ley de Procedimiento administrativo, y con carácter mucho más reciente la Ley de Bases aprobada en Cortes el pasado día 18 de los corrientes, en cuyo proyecto de 28 de mayo de 1974, dictaminado el 28 de octubre de 1975 (*Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 1.463), la Base 38, 1, b) disponía que la revisión de oficio de sus propios actos se ajustará a los mismos supuestos y requisitos establecidos para los de la Administración del Estado, precepto recogido en el texto de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre; finalmente, la jurisprudencia más moderna es consecuente con estos mismos postulados

pues la sentencia del Tribunal Supremo, Sala IV, de 3 de octubre de 1973 no es ya una proclamación aislada de la vigencia de la equiparación procesal del sistema revisorio entre los órganos de la Administración central y local, al mantenerse en la misma línea otra posterior de igual Sala de 9 de diciembre de 1974; en suma, ante la indiscutible coherencia de las opiniones de un caracterizado sector de la doctrina científica, del Consejo de Estado, de la evolución legislativa y de la jurisprudencia, debe admitirse que si bien el Ayuntamiento de Valdelesa pudo revisar de oficio sus propios acuerdos, el trámite adecuado era exactamente el mismo que la Ley de Procedimiento administrativo marca en idénticos casos respecto de los adoptados por los órganos de la Administración central dando entrada como requisito indispensable para su viabilidad a la intervención del Consejo de Estado, sin cuyo dictamen cualquier decisión anulatoria es de todo punto inoperante. (Sentencia de 27 de noviembre de 1977, Ar. 356 de 1978).

VII. EXPROPIACION FORZOSA

1. JUSTIPRECIO: CONCEPTOS INDEMNIZATORIOS POR TRASLADO DE RESTAURANTE

CONSIDERANDO: Que los distintos conceptos comprensivos de la indemnización expropiatoria por motivo de traslado de la industria de restaurante del actor, que estaba sita en la finca que le fue expropiada, están especificados en la correspondiente hoja de valoraciones de la Administración, y son: 1.º Gastos de apertura del nuevo local. 2.º Gastos de instalaciones eléctricas y de agua. 3.º Importe de salarios por desmontaje, acarreo, carga, descarga y montaje de los elementos del negocio. 4.º Gastos del transporte de estos elementos útiles. 5.º Gastos producidos por las obras de reinstalación. 6.º Importe de los salarios y seguros sociales de los dependientes durante el tiempo del traslado y reinstalación. 7.º Pérdida de beneficios durante el tiempo de traslado y reinstalación; y 8.º Pérdida de beneficios desde la conclusión del traslado hasta la normalización de la clientela. (Sentencia de 25 de enero de 1978, Ar. 90).

2. JUSTIPRECIO: VALOR ASIGNADO POR EL AYUNTAMIENTO A EFECTOS DE PLUSVALÍA

El Jurado Provincial de Expropiación fijó el valor del metro cuadrado de terreno en 4.175 pesetas, obteniéndolo mediante la aplicación del valor asignado al metro cuadrado del terreno en los índices del arbitrio sobre el incremento sobre el valor de los terrenos para el trienio inmediatamente anterior (1967 a 1969), incrementándolo en un 25 por

100, y todo ello, a su vez, en un 10 por 100, con lo cual hizo uso de lo dispuesto en los artículos 38 y 43, ambos de la Ley de Expropiación forzosa, pero como en el expediente administrativo consta que la Corporación expropiante, en el propio trienio de 1967 a 1969, había girado una liquidación por el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, referido al mismo piso expropiado, en cuya liquidación valoró el metro cuadrado de terreno a razón de 4.400 pesetas, es evidente que el valor fijado por el Jurado es muy inferior al que la Corporación municipal le asignó, y tal declaración, reflejada en un acto administrativo cual es la liquidación tributaria, vincula a la Corporación municipal, quien si se benefició del valor asignado al metro cuadrado cuando se trataba de exigir un arbitrio, debe estar a las consecuencias contrarias cuando se trata de adquirir coactivamente el bien que ella misma tasó en un precio determinado, ya que lo contrario equivaldría a supervalorar un bien cuando lo adquieren los demás voluntariamente, o infravalorarlo cuando es ella quien lo adquiere de forma coactiva, como ocurre en los casos de expropiación forzosa. (Sentencia de 17 de febrero de 1978, Ar. 354).

VIII. FUNCIONARIOS

1. PENSIONES: ACTUALIZACIÓN DE PENSIÓN DE JUBILADO ANTES DE LA EDAD FIJADA POR LA MUTUALIDAD

CONSIDERANDO: Que como se dijo por esta Sala en su sentencia de 30 de noviembre de 1976, ya citada, y ahora se confirma, aunque de la pura literalidad del Decreto 3.083/1970, de 15 de octubre, pudiera desprenderse la tesis mantenida en la demanda sobre la no actualización de esta pensión, ya que es indudable que se trata de una pensión de jubilación forzosa, impuesta a los sesenta y dos años, edad inferior a los sesenta y cinco que fija los Estatutos de la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local, y por consiguiente se encontraría incluida en el artículo 1.1, apartados 2 y 3, del Decreto, que excluyen de la actualización las pensiones que se hubieran concedido al amparo de condiciones más beneficiosas que las establecidas en las normas estatutarias de la Mutualidad, entendiéndose por condición más beneficiosa, según el apartado 3, a), el señalamiento de edades que anticipen el nacimiento del derecho a la pensión; esta rigurosa interpretación ha de ceder en este caso por contrariar el espíritu y la finalidad perseguida por la actualización, pues no puede olvidarse que tal jubilación anticipada fue impuesta al funcionario, para quien no constituye una condición más beneficiosa, sino que, al contrario, cercenó su derecho a permanecer en activo y percibir, por consiguiente, la totalidad de sus emolumentos hasta edad más avanzada, y resultaría contrario a los más elementales principios de equidad que en razón a una norma

que anticipó su jubilación, cuya aplicación no fue solicitada, sino impuesta, y que no constituyó beneficio para él, se le excluyera nuevamente de los que la actualización de su pensión pudiera ahora proporcionarle, razones todas que conducen a declarar que la resolución del Ministerio de la Gobernación, hoy impugnada, que declaró actualizable tal pensión de jubilación, no infringe el ordenamiento jurídico. (Sentencia de 10 de marzo de 1978, Ar. 797).

2. RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS

CONSIDERANDO: Que cuanto hasta aquí se ha expuesto nos lleva a la conclusión de que hay unos complementos de sueldo a favor de los funcionarios de la Administración local que tienen un alcance obligatorio, cuales son el «incentivo transitorio», «valor de las horas» y «complemento de destino», y otros, cuales son el «complemento de dedicación exclusiva» y las «gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios», que tienen un carácter potestativo en cuanto a su nacimiento, y modulable, dentro de ciertos límites, en cuanto a su cuantía; y proyectada la reclamación sobre estos últimos es innegable que su otorgamiento, y límites económicos del mismo, es discrecional por parte de los Municipios que lo introduzcan. (Sentencia de 29 de marzo de 1978, Ar. 847).

IX. GOBERNADORES CIVILES

FACULTADES PARA ACORDAR LA DEMOLICIÓN DE FINCA URBANA DE MÁS DE CIEN AÑOS DE ANTIGÜEDAD

CONSIDERANDO: Que las partes han polemizado acerca del carácter discrecional de la resolución gubernativa a que se refiere el artículo 81, 5, de la Ley de Arrendamientos urbanos, y lo cierto es que, tras el nuevo enfoque dado por la Ley Reguladora a la discrecionalidad en su exposición de motivos, de acuerdo con una conocida y reiterada jurisprudencia, debe destacarse que el concepto no puede predicarse o referirse a la totalidad de los elementos del acto ni en bloque ni tampoco en la parte esencial del mismo determinativa de su fondo o contenido y fin, porque el legislador no ha dejado al libre arbitrio de la autoridad provincial el determinar la forma en que en cada caso concreto debe entenderse cumplido mejor el interés público de la cuestión, sino que ha optado por condicionar esa libertad de criterio al juego de unos factores muy concretos, lo que constituye la *ratio legis* del precepto. De ahí que la reiterada jurisprudencia sobre la materia especifique que la demolición del inmueble constituye un acto administrativo condicionado, debiendo concurrir junto a elementos técnicos que respondan a la

realidad —antigüedad—, vetustez, deficiente estado de edificación, otras razones higiénicas y sociales, urbanísticas y económicas que hagan necesaria dicha demolición, como son las que se contienen en la referencia al número 2.º del artículo 79 de la misma Ley de Arrendamientos urbanos, por lo que el Gobernador civil ha de valorar los diversos factores, previos los oportunos asesoramientos, obligándole a ponderarlos cuidadosamente según el resultado de los elementos probatorios obrantes en el expediente, para que, de acuerdo con la normativa citada, lleve a la concreción de su ajustada y recta aplicabilidad al caso concreto (sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1970, 9 de junio de 1972, 27 de febrero de 1974, etc. (Sentencia de 17 de diciembre de 1977, Ar. 362 de 1978).

X. HACIENDAS LOCALES

1. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: CENTRO DOCENTE DE INTERÉS SOCIAL

CONSIDERANDO: Que los acertados fundamentos de la sentencia apelada han sido, además, sustancialmente recogidos en la reciente sentencia de esta Sala de 26 de octubre de 1977, en la que se sientan los siguientes puntos de doctrina: 1.º Que no procede exención del artículo 520, i), de la Ley de Régimen local, cuando por ser «retribuida la enseñanza» impartida en el colegio éste carece de la condición de benéfico docente; y 2.º En cuanto a la aplicación de las reducciones hasta un 50 por 100 de los impuestos, que en el artículo 2.º de la Ley de 15 de julio de 1954 y el 10 del Decreto de 25 de marzo de 1955 establecen con carácter general para impulsar la construcción de edificios de Centros docentes reconocidos que obtengan la declaración de «interés social», dichas reducciones sólo alcanzan a los actos concretos que enumeran los artículos 11 y 12 del citado Decreto, «no estando comprendido el arbitrio de plusvalía», por responder la Ley y el Reglamento referidos a la exclusiva finalidad expresada, sin que, a tenor del artículo 24 de la Ley General Tributaria, pueda extenderse al arbitrio de plusvalía lo concedido para otras bien distintas exacciones. (Sentencia de 8 de febrero de 1978, Ar. 308).

2. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA

La cuestión a resolver se centra en la determinación de si la finca, cuya transmisión por escritura de 16 de febrero de 1971, originó las liquidaciones giradas por el Ayuntamiento de Galapagar (Madrid), que tanto el Tribunal Contencioso-administrativo como la Sala de la Jurisdicción de Madrid luego confirmaron, constituía o estaba afectada a una explotación agrícola en el momento de su transmisión, cuestión que ha de resolverse negativamente, con el consiguiente efecto confirmatorio

de las liquidaciones y fallos impugnados, a la vista de la reiterada jurisprudencia de esta Sala, cuya notoriedad hace innecesaria cualquier cita más allá de la que por vía de ejemplo resulta de las sentencias de 29 de octubre y 15 de noviembre de 1976, según la cual para estimar la existencia de una explotación agrícola o forestal, a los efectos de no sujeción al arbitrio, no basta con que la finca en cuestión venga calificada de rústica en los distintos archivos o dependencias del Estado, de la Municipalidad u Organismo sindical o profesional correspondiente, ni siquiera con la simple afección del terreno a un determinado cultivo o plantación, sino que es menester, además, que sus rendimientos guarden la debida proporción con la extensión de la finca y con el valor, sobre todo, que a la misma deba reconocerse, esto es, que se trate de una verdadera unidad de producción agraria en que se combinen diversos factores, solo uno de los cuales está constituido por la tierra, tendentes a integrar una verdadera empresa. (Sentencia de 2 de enero de 1978, Ar. 57).

3. ARBITRIO DE PLUSVALÍA: EXPLOTACIÓN FORESTAL

CONSIDERANDO: Que la tercera alegación (tratarse de unas liquidaciones que por referirse a fincas destinadas a aprovechamientos forestales están exentas del impuesto) mereció un amplio y exhaustivo estudio por parte de la sentencia recurrida, que por certera debe ser confirmada. En efecto, el solo hecho de que en los terrenos de las fincas en cuestión existan plantaciones forestales no significa que posean el carácter o condición de «explotaciones» de dicha naturaleza a los efectos de su exención tributaria, como lo postula la recurrente, sino que, como viene reiterando la jurisprudencia de esta misma Sala, una explotación forestal para estar exenta se caracteriza por ser una empresa más o menos grande que posee capital, instrumental, equipo animal y mecánico, con personal (capital y trabajo), dedicado a una explotación racional económicamente rentable, de tal modo que cuando estas condiciones no se den, no existe explotación, en sentido económico fiscal, aunque los predios estén poblados de una vegetación herbórea y arbórea, que viven a beneficio del tiempo e incluso son objeto de alguna actuación del hombre. (Sentencia de 21 de enero de 1978, Aranzadi 133).

XI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL

CONSIDERANDO: Que contemplado el Decreto 1.225 (24 de abril de 1975) a la luz de los principios que informa la legislación contencioso-administrativa, no puede ser calificada como disposición de carácter

general de las comprendidas en el artículo 53, c), de la Ley de la Jurisdicción, que quedan exceptuadas del recurso de reposición como condición para acceder luego al recurso contencioso-administrativo en que pueden ser impugnadas directamente ante los órganos competentes de dicha jurisdicción, pues para que tal condición exista es preciso que la disposición contenga una normativa de carácter general, que vaya destinada a una colectividad *in genere*, no apareciendo el sujeto directamente obligado, sino cuando se produzca la comisión del supuesto normativo, permaneciendo en tanto oculto o indeterminado, e incorporándose al ordenamiento jurídico positivo, circunstancia que no ocurre en el caso de autos, en el que ese Decreto resuelve definitivamente la cuestión concreta sometida a la decisión administrativa y va dirigido y determinadamente a unos Municipios cuyos nombres aparecen consignados en el texto. (Sentencia de 23 de febrero de 1978, Ar. 401).

2. FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA

CONSIDERANDO: Que la referida fundamentación de la sentencia también es tachada de incongruente e innovadora por el apelante, toda vez que es distinta del único motivo por el cual el Ayuntamiento denegó la legalización de industria solicitada, motivación que fue la de hallarse ubicado el taller en zona afectada por la protección de carreteras, a tenor de las Leyes de 29 de octubre de 1920 y 7 de abril de 1952, lo que el apelante estima por entero ajeno al ámbito de aplicación de la Ley del Suelo, cuya normativa constituye la razón de ser de la sentencia recurrida; objeciones, sin embargo, que deben rechazarse por su incoherencia con la significación y fines de la revisión contencioso-administrativa, tal como resultan del artículo 83 de su Ley rectora, donde se sitúa el control de juridicidad del acto impugnado a nivel de ordenamiento jurídico como totalidad normativa a que se sujeta la actividad de la Administración, incluidos los principios que lo informan, y sin vinculación, por tanto, de las funciones revisoras del Tribunal a los concretos preceptos citados en la motivación del acto recurrido, siempre que la situación de hecho requiera la aplicación de otras normas del Derecho administrativo de preferente actuación que también den fundamento a los mismos pronunciamientos contenidos en el acto impugnado. (Sentencia de 3 de diciembre de 1977, Ar. 359 de 1978).

3. ORGANO MUNICIPAL COMPETENTE PARA EJERCITAR LA ACCIÓN

Que habiéndose planteado por la representación del codemandado la excepción procesal de inadmisibilidad del recurso que se examina por el hecho de no haberse acordado por el Pleno de la Corporación demandante, sino por la Comisión Permanente de la misma, la interposición de aquél, debe estudiarse tal cuestión en primer lugar, y puesto

que el apartado i) del artículo 122 de la Ley de Régimen local establece que es de la competencia de la Comisión Permanente la adopción de acuerdos para entablar toda clase de recursos en asuntos civiles, criminales, administrativos y contencioso-administrativos, todo ello en caso de urgencia y dando cuenta al Pleno en su primera reunión para la resolución definitiva, y el artículo 190 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, señala que los Ayuntamientos celebrarán sesión ordinaria una vez al trimestre, por lo menos, habida cuenta que el plazo para interponer el presente recurso era de dos meses, es indudable que *prima facie* existía la urgencia que prevé el citado artículo 122, i), de la Ley de Régimen local y, por tanto, tenía competencia la Comisión Permanente para acordar su interposición, no constando, por otra parte, que la Corporación haya revocado el expresado acuerdo de la Comisión Permanente, y por todo ello procede desestimar la excepción de inadmisibilidad referida. (Sentencia de 28 de enero de 1978, Ar. 152).

4. PROCESO DE LESIVIDAD: ACTO MUNICIPAL QUE ES MERA EJECUCIÓN DE SENTENCIA

El proceso de lesividad, pues, tratándose de una liquidación dictada por la Administración municipal en ejecución de sentencia, no es recurrible en vía contenciosa, utilizado el proceso de lesividad por el acuerdo impugnado supone la realización y efectividad del mandato judicial que en el fallo se contiene, faltando, pues, el primer presupuesto exigido por el artículo 56 de la Ley para promover el proceso de lesividad, «que la propia Administración sea autora del acto cuya anulación pretende por lesividad», ya que la declaración de voluntad contenida en la liquidación impugnada ha sido el órgano judicial, no fue un acto elaborado por la Corporación demandante, sino simplemente un acto administrativo de ejecución. (Sentencia de 28 de febrero de 1978, Ar. 449).

XII. POLICIA MUNICIPAL

1. ANUNCIOS EN LA VÍA PÚBLICA

El alcance temporal limitado o provisorio que las licencias municipales que amparan anuncios (luminosos o no) visibles desde la vía pública impone el artículo 91 de las Ordenanzas municipales de la edificación al preceptuar que «... tendrán carácter provisional y habrán de renovadas cada dos años por el propietario del anuncio...»; de lo cual se desprende que el mero transcurso del plazo reglamentario sin que el particular interesado haya instado la renovación priva de eficacia a la licencia por ministerio de la ley y sin necesidad de intimación, de acuerdo con el carácter provisorio atribuible a las autorizaciones

administrativas temporales sometidas a un plazo de caducidad. (Sentencia de 3 de marzo de 1978, Ar. 863).

2. LICENCIAS: CONCEPTO

CONSIDERANDO: Que la circunstancia de que el otorgamiento de licencia represente, en lo que de genérico existe en este tipo de acto administrativo, una simple remoción de límites, de un derecho preexistente en manos del administrado, no significa que deba prevalecer un criterio restrictivo en la interpretación de las causas que puedan oponerse a su concesión, como ocurriría si el derecho de propiedad de que se parte respondiera a las características puramente civilistas, ya que el moderno ordenamiento jurídico urbanístico ha venido a socavar los cimientos de tal derecho, conformándolo de acuerdo con unos nuevos juicios de valor, entre los que destaca la función social asignada a este derecho dominical, siendo por esto por lo que, en la actualidad, se le califica de derecho de carácter estatutario, en cuanto su contenido viene determinado por las habilitaciones legales. (Sentencia de 13 de febrero de 1978, Ar. 976).

Otra similar la de 10 de febrero de 1978, Ar. 624.

3. LICENCIAS: CARÁCTER REGLADO

La naturaleza propia de las licencias, como manifestación de la intervención de las Corporaciones locales en la actividad de sus administrados a que alude el apartado b) del artículo 5.º del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955, ha propugnado que la concesión o denegación de ellas no puede discurrir por un cauce absolutamente discrecional, sino reglado, al menos en parte, en el que el actuar de la Administración debe ponerse en función del derecho preexistente, ciñéndose a permitir o denegar su ejercicio según cumplan o no las condiciones o circunstancias requeridas (sentencias de 9 de febrero de 1959, 10 de noviembre de 1960 y 3 de marzo de 1961), y a controlar si el ejercicio de las facultades del particular se ajusta a las condiciones que lo encauzan y regulan en interés público (sentencia de 29 de enero de 1957), respetando las disposiciones en el doble sentido de tener que denegar las que a ellas se opongan y de tener que conceder las que se acomoden (sentencia de 31 de octubre de 1958). (Sentencia de 6 de marzo de 1978, Ar. 920).

De parecido tenor son las sentencias de 16 de enero de 1978, Ar. 159; 24 de enero de 1978, Ar. 516, y la de 2 de enero de 1978, Ar. 476, diciéndose en ésta:

CONSIDERANDO: Que es doctrina general la que sostiene que en esta materia, el acto licencia postula, de acuerdo con su naturaleza, inmanentemente, una obligada adecuación a la norma, no sólo como presupues-

to esencial, sino incluso de lícita vigencia; en base de lo cual la jurisprudencia ha declarado (sentencias de 13 de octubre de 1966, 13 de diciembre de 1973, 6 de junio y 24 de octubre de 1974, 25 de febrero y 8 de noviembre de 1976, etc.) el carácter reglado de esta actividad municipal que propiamente consiste en conceder o denegar la licencia pedida, según que lo instado se acomode o aparte de la solución ofrecida por las normas legales o de ordenanza aplicables, ya que éstas son preceptos terminantemente encauzadores de sus facultades, dentro de cuyos límites ha de resolverse; deviniendo, en consecuencia, obligada la concesión cuando la petición del particular reúna los requisitos objetivos exigidos, en cuanto adecuada a la ley u ordenanza vigente en el momento de la iniciación del procedimiento.

XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. ACTO NULO POR INCUMPLIMIENTO DE TRÁMITE LEGAL

Las nulidades por omisión de trámites o requisitos no comportan, sin más, la nulidad del acto administrativo en que se cometieron, pues para ello han de ser esenciales y capaces de impedir que el acto administrativo en cuestión no pueda cumplir, con esas omisiones, el fin perseguido por el ordenamiento jurídico, debiendo, además, producirse indefensión del administrado. (Sentencia de 2 de enero de 1978, Aranzadi 476).

2. RECURSO DE REPOSICIÓN: «REFORMATIO IN PEIUS»

CONSIDERANDO: Que por lo que se refiere a la apelación formulada por el Ayuntamiento de Zaragoza, circunscrita, exclusivamente, a que se modifique, revocando la sentencia apelada, la liquidación de la finca de 3.152 metros cuadrados, estándose al importe de 665.364 pesetas y no al de 67.374 pesetas, que fijó la Corporación apelante en un principio, la Sala ha de desestimar dicha apelación, pues el valor pretendido por el Ayuntamiento de Zaragoza, es decir, el de 665.364 pesetas, advino a la vida fáctica a través de un recurso de reposición que, precisamente, interpuso en su día Pirenaica de Construcciones, S. A., contra la liquidación efectuada para la finca de autos por el Ayuntamiento apelante, liquidación que se cuantificó en 67.374 pesetas, de ahí que en el citado recurso de reposición la entidad mencionada formulase su estimación, en el sentido de no estar la finca a que se contrae dicha liquidación sujeta a la tasa controvertida o, en el peor de los supuestos, a que se rebajase su cuantía, pero nunca a que ese primitivo importe se elevara, ya que ello, aparte de no postularse, representaría un absurdo jurídico, por lo que al canalizarse la elevación enjuiciada a través de un recurso de reposición, la misma ha de ser anulada, puesto que el recurso administrativo que nos ocupa no puede entenderse como un

presupuesto formal o un medio habilitante para el desbordamiento de las potestades revocatorias de la Administración, sino como una vía impugnatoria normal y necesaria, en la mayoría de los casos, al que le es innato y consustancial el principio de congruencia, en base del cual la Administración puede revisar en vía de recurso y en la medida en que venga autorizada por las peticiones del recurrente, pero sólo en esa medida y ámbito, pues para el resto ha de acudir a sus potestades de revisión de oficio, toda vez que el ámbito objetivo del recurso está determinado por las pretensiones deducidas. Por lo que si el administrado acude en reposición a la Administración, lo es en la certeza de que, en el peor de los supuestos, sus problemas o cuestiones han de quedar tal como en principio se manifestó la Administración al respecto, pero nunca agravarse, prueba de ello es que *reformatio in peius* sólo se admite en materia de contrabando y, para ello, con una serie de advertencias y requisitos para las partes afectadas por la resolución de que se trata, so pena de su inadmisión. (Sentencia de 22 de marzo de 1978, Ar. 1.134).

XIV. SERVICIOS

MATADEROS: CONCESIONARIO: OBLIGACIÓN DE PRESTAR EL SERVICIO

El incumplimiento por la Administración de la obligación que pesa sobre ella de mantener el equilibrio económico de la concesión —al denegar en la vía administrativa la petición formulada por el mismo concesionario— «no es una prestación o contraprestación que forme parte del contenido obligacional de la concesión, sino deber o carga legal (artículo 127, número 2, del Reglamento de Servicios) que otorga al concesionario el derecho a obtener la compensación económica necesaria para restablecer el equilibrio económico (artículo 128, número 3)» (sentencia de 4 de marzo de 1977); es lo cierto que, aun en el supuesto de incumplimiento por el Ayuntamiento concedente de las obligaciones o de los deberes o cargas legales derivados de la concesión, no cabe al concesionario decidir la suspensión del servicio, atendido lo que preceptúa el artículo 56 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953, en el que, textualmente, se dispone que «por ningún motivo, ni aun por demora en el pago, podrá el contratista interrumpir el cumplimiento del contrato, pero quedarán a salvo los efectos previstos en el artículo 94», así como lo ordenado en el artículo 71, número 2, del propio Reglamento, en el cual se establece que «cuando fuere el contratista quien declare la resolución, rescisión o denuncia no podrá interrumpir las prestaciones a su cargo hasta que se hubiere reconocido la procedencia de la declaración formulada o se le autorice para suspenderlas mientras se dilucida la discrepancia», y en el artículo 128, número 1, del Reglamento de Servicios de las Cor-

poraciones locales de 17 de junio de 1955, que impone al concesionario «prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por la Corporación concedente, incluso en el caso de que circunstancias sobrevenidas e imprevisibles ocasionaren una subversión en la economía de la concesión, y sin más interrupciones que las que se habrían producido en el supuesto de gestión directa municipal»; deduciéndose de lo expuesto que el incumplimiento por el contratista de sus obligaciones, al cesar intencionadamente en la prestación del servicio encomendado —que en todo momento sigue ostentando la calificación de público (artículo 126, número 1, del Reglamento de Servicios) y debe, en consecuencia, ser atendido de una manera regular y continua— genera la facultad ejercitada por la Corporación, con arreglo al artículo 65 del Reglamento de Contratación, de declarar la resolución del contrato en perjuicio del recurrente. (Sentencia de 7 de febrero de 1978, Ar. 971).

XV. URBANISMO

ACCIÓN PÚBLICA: DEMOLICIÓN DE LO CONSTRUIDO CONTRA LEY

La demolición no tiene aquí su fundamento en la titularidad jurídica subjetiva, sino que se impone como consecuencia natural de la plena efectividad de la observancia de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana y de los Planes urbanísticos de ordenación; no es, pues, un interés privado el que se protege, sino un interés general y público, ni el artículo 28, 3, de la Ley de la Jurisdicción, el precepto que concede acción para exigirla, sino que esta pretensión se deriva del artículo 223 de la Ley del Suelo, en cuanto la observancia de las normas urbanísticas comporta como efecto natural la demolición de las construcciones sin licencia, de las que contravinieran las condiciones impuestas o de las amparadas en licencia cuya nulidad se declare, como nos dicen los artículos 171 y 172, y sin cuyo efecto la observancia de las normas legales o planificadoras sería mera teoría. (Sentencia de 2 de febrero de 1978, Ar. 970).

NEMESIO RODRÍGUEZ MOÑO