

3. — JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE LA AUDIENCIA TERRITORIAL DE BURGOS (1961-1963) (*)

SUMARIO: I. ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los particulares: licencias:* A) Licencia municipal para instalación de depósitos de hidrocarburos. B) Legalización de obras realizadas sin previa licencia. 2. *Actos administrativos que restringen la esfera jurídica de los particulares: órdenes.*—II. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.—III. EXPROPIACIÓN FORZOSA.—IV. URBANISMO: 1. *Señalamiento de alineación, altura y características para edificar.* 2. *Registro Municipal de Solares de Edificación Forzosa:* A) Administración pública demandada: legitimación pasiva. B) Problemática general del Registro: a) Normas vigentes; b) Competencia; c) Procedimiento; d) Concepto de «inadecuación»; e) Inadecuación y «fuera de ordenación»; f) Cuestiones civiles marginales: abuso del derecho y derecho de retorno. 3. *Declaración de ruina: edificaciones independientes.*—V. MEDIOS PERSONALES DE LA ADMINISTRACIÓN: 1. *Elecciones municipales.* 2. *Naturaleza jurídica de la plantilla.* 3. *Funcionario y particular encargado de una función pública.*—VI. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO: 1. *Impuestos sobre la renta: contribución territorial.* 2. *Impuestos sobre el patrimonio: transmisión de acciones.* 3. *Impuestos sobre el gasto: transportes.* 4. *Haciendas locales:* A) Exacciones provinciales: arbitrio sobre la riqueza provincial. B) Exacciones municipales: a) Arbitrio sobre solares sin edificar; b) Contribuciones especiales: a') Naturaleza normativa del expediente; b') Acuerdo de ejecución y acuerdo de imposición; c') Sujetos pasivos; d') Intervención de los sujetos pasivos en el procedimiento; e') Exenciones subjetivas: el Banco de España; f') Estructura; g') Determinación de la deuda tributaria. C) Régimen especial de la provincia de Alava: impuesto municipal sobre entrada de uva.—VII. BIENES: 1. *Alteración de la calificación jurídica.* 2. *Enajenación forzosa de parcelas.*—VIII. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS: 1. *Infracciones disciplinarias:* A) Suspensión preventiva. B) Falta de probidad. C) Calificación jurídica de los hechos. 2. *Infracciones tributarias:* A) Estructura jurídica de las infracciones. B) El principio de culpabilidad y las presunciones legales.

(*) *La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, con sede en la capital del territorio, fué creada por Decreto de 7 de septiembre de 1960. Su jurisdicción se extiende a las provincias de Alava, Burgos, Logroño, Santander y Sorria. Para la de Vizcaya se estableció simultáneamente otra Sala, situada en Bilbao.*

La Sala de Burgos comenzó a funcionar el 20 de febrero de 1961, según dispuso la Orden del Ministerio de Justicia de 24 de enero del mismo año. Aquí se ofrece una selección de sus sentencias desde esa fecha inaugural hasta el 31 de diciembre de 1963, durante cuyo período fueron resueltos, aproximadamente, unos 500 recursos contencioso-administrativos.

Bajo la presidencia del Ilmo. Sr. D. Angel FALCÓN GARCÍA han integrado esta Sala de lo Contencioso-administrativo los Magistrados D. Marino IRACHETA IRIBARREN (febrero 1961-marzo 1962), D. Juan-Manuel ORBE y FERNÁNDEZ LOSADA (marzo 1962 en adelante) y el autor de la presente recopilación jurisprudencial.

I

ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1. *Actos administrativos que amplían la esfera jurídica de los particulares; licencias.*

A) *Licencia municipal para instalación de depósitos de hidrocarburos.*

Todas las cuestiones planteadas en el presente recurso contencioso-administrativo, ya sean procesales o bien afecten al mismo fundamento de la pretensión, tienen un común antecedente lógico, consistente en determinar si la instalación de dos depósitos de hidrocarburos reviste caracteres de peligrosidad, calificación que, en efecto, les corresponde, por ser productos combustibles o inflamables y que han subsistido sin solución de continuidad desde el primitivo Reglamento de establecimientos clasificados (incómodos, insalubres o peligrosos) de 17 de noviembre de 1925, donde, aparte su indudable encuadre en la descripción genérica contenida en el párrafo 3.º de su artículo 2.º, se alude ya al petróleo en el artículo 28 y se regulan los depósitos de hidrocarburos y sus derivados en el 34, clasificados además en el apartado D) de las industrias peligrosas enumeradas en el Nomenclátor, si bien este último —y sólo él, no el resto de la norma reglamentaria que se examina— fuera derogado por la Orden ministerial de 13 de noviembre de 1950 (art. 1.º), configuración jurídica mantenida por el vigente Reglamento de 30 de noviembre de 1961 en sus artículos 3.º, 21 y 26, sustancialmente coincidentes en este aspecto con los anteriores, cuyo Nomenclátor final también incluye tales actividades bajo el número 612-48.

El vigente Reglamento de actividades peligrosas (a diferencia del de 1925, que regulaba directamente la cuestión en su artículo 34) remite a las normas específicas correspondientes para la determinación de las condiciones de seguridad de cada concreta actividad (art. 26). normas que son, de una parte, el Reglamento de instalaciones petrolíferas de 25 de enero de 1936, no modificado posteriormente, y, de la otra, el Reglamento para el suministro y venta de carburantes del Monopolio de Petróleos de 30 de julio de 1958 (parcialmente reformado en 1959 y 1960), aun cuando en realidad esta última disposición tenga una finalidad ajena por completo a la prevención de riesgos, pues se limita a regular la situación y emplazamiento de surtidores y estaciones no en función de su peligrosidad, sino en el de su recíproca competencia comercial, y, en consecuencia, resulta intrascendente como fundamento de la autorización municipal, por lo que para enjuiciar la corrección de ésta ha de atenderse únicamente al primero de los dos Reglamentos mencionados.

El Reglamento de 1936 define los aparatos surtidores como aquellas instalaciones destinadas al almacenamiento de carburantes en un tanque enterrado y su distribución al público mediante una bomba que clasifica

y entrega el producto, surtidores que agrupados constituyen una «estación de servicio», y a continuación señala las condiciones de seguridad de los diferentes elementos (espesor de la chapa, características de la fosa, etc.), y en su artículo 7.º establece una distancia mínima de dos metros respecto de los muros y edificaciones, que aumenta según la capacidad de los tanques hasta fijar la de seis metros cuando éstos puedan almacenar no más de 10.000 ni menos de 7.500 litros (art. 10), distancias aplicables también a las estaciones de servicio (art. 12), por lo que, como según los datos obtenidos de los planos acompañados a la solicitud de licencia y los recogidos en el reconocimiento judicial, los depósitos a instalar tenían y tienen una capacidad de 10.000 litros y han sido enterrados a una distancia no superior a tres metros, contada desde la fachada del edificio a la superficie externa más cercana del recipiente, y que en todo caso tampoco excede de cinco metros hasta la superficie más lejana, resulta evidente la infracción de las normas reglamentarias antes analizadas (*Sentencia de 9 de mayo de 1963*).

B) *Legalización de obras realizadas sin previa licencia.*

En las presentes actuaciones, los recurrentes postulan de este órgano jurisdiccional la nulidad del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de B., por el cual se legalizó administrativamente una situación de hecho consistente en las obras realizadas por don M. C. en el interior de un local del que es arrendatario, sito en la calle S. P., núm. 3, de esta ciudad, propiedad de los demandantes, obras que se llevaron a cabo cuando tras haber solicitado el inquilino interesado la correspondiente licencia municipal, ésta no le había sido aún formalmente otorgada, pues el Ayuntamiento la había subordinado a la presentación de autorización escrita del dueño de la finca, y que posteriormente, en 28 de abril de 1962, había multado y ordenado su paralización por la falta de la susodicha licencia.

La argumentación de los actores en base a la cual pretenden la declaración judicial antes aludida, se construye esencialmente: 1.º, en que sin la autorización escrita de los dueños del inmueble el Ayuntamiento no está facultado para conceder la licencia ni para legalizar *a posteriori* unas obras efectuadas sin ella; y 2.º, porque mediante el Decreto municipal de 28 de abril de 1962, al que califica de resolución municipal perfectamente válida, a tenor del artículo 381 de la LRL, y que, como ya se ha insinuado, multaba al constructor y ordenaba la paralización de los trabajos, dicen creó un derecho subjetivo a favor de los propietarios del local, y que tal derecho quedó revocado *de facto* con el que actualmente es objeto de impugnación.

En lo que atañe al primero de los motivos apuntados y para su adecuada solución, ha de partirse de la legalidad vigente en la materia, que no es otra, y explícitamente así lo admiten los recurrentes en el fundamento primero de su escrito de demanda, que las Ordenanzas vigentes de construcción y especiales de vivienda del Ayuntamiento de B., en cuanto que no han sido derogadas y están de acuerdo con el Reglamento

de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955; según estos actos-regla, que constan por testimonio en autos, subdistinguen los efectos de la autorización dominical, por un lado, las obras de nueva planta, a las que equipararán las que denominan de reforma general y ampliación, así como las de reforma parcial (arts. 149, 162 y 182); y de otro, las que llama obras menores (art. 196), respecto de las cuales no exigen la intervención autorizatoria de la propiedad del inmueble donde van a realizarse.

Las propias Ordenanzas, en su artículo 195 definen éstas como pequeñas variaciones en la distribución con movimientos de tabiques, sin cambiar el uso; así como las de revoque y pintura de fachadas interiores o exteriores, las de decoración del interior de habitaciones, instalación de calefacción y otras análogas, y en general las que no varíen la estructura ni el uso y mejoren las condiciones de higiene y estética; el análisis de la documentación obrante en el expediente administrativo seguido, y muy principalmente el dictamen pericial practicado en período de prueba, acreditan que las obras litigiosas consistieron simplemente en la reposición del pavimento, enlucido y pintura de paredes y techos, saneamiento y reposición de inodoro, acondicionamiento de un mostrador y cocina, así como la sustitución de una puerta de madera por otra metálica; no es menester un razonamiento fatigoso para concluir que estas obras encajan holgadamente, por su naturaleza y entidad, dentro de la definición transcrita y que, por tanto, merecen la calificación de obras menores; así que es evidente que la legalización a través del acuerdo recurrido no implica la infracción de ningún precepto de inexcusable observancia para el ente que lo dictó, más bien puede y debe entenderse que al exigir el Ayuntamiento de B., como presupuesto de la licencia solicitada, la autorización escrita de la propiedad, incurrió en un error material, subsanable a tenor del último párrafo del artículo 369 de la LRL.

En lo relativo al segundo de los motivos por lo que se recurre al acto administrativo comentado, es de ver que el acuerdo de 28 de abril de 1962 por el que se impone una sanción pecuniaria de 500 pesetas al señor S. y se le ordena la paralización de los trabajos entonces en curso en modo alguno cabe entender haya creado derecho subjetivo a favor de los dueños del local, pues tanto este acuerdo como el decreto municipal de 18 de junio del mismo año (el recurrido) no trascienden a la esfera civil que pueda relacionar a los actores con el inquilino de la finca, y menos a una posible relación entre concedente de la licencia y actores; dichos actos administrativos se refieren exclusivamente a una licencia de obras, en las que, desde el punto de vista publicístico, no es dable juzgar interesados a éstos, por lo que el Ayuntamiento pudo dejar sin efecto el primero de ellos sin incidir en la prohibición del artículo 369 ya citado, máxime cuando en acatamiento de las prescripciones contenidas en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (art. 12) se cuidó de especificar que la licencia de obras se otorgaba dejando siempre a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, lo que comporta la desestimación del recurso dado el acomodamiento del acto im-

pugnado al ordenamiento jurídico de que se ha hecho mérito (*Sentencia de 20 de mayo de 1963*).

2. Actos administrativos que restringen la esfera jurídica de los particulares: Ordenes.

La inadmisibilidad del recurso, a tenor del artículo 82, 1, a) y 2, a), de la Ley reguladora de esta jurisdicción, excepción alegada por el Abogado del Estado, plantea como problema previo e inexcusable la determinación de la naturaleza jurídica del acto impugnado, ya que con arreglo al artículo 1.º de la citada norma procesal, la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo.

El acuerdo del Ayuntamiento de P. de la S. en el que se ordenaba al hoy demandante la ejecución de determinadas obras de reparación en una pared o muralla, tenía por finalidad la satisfacción de un interés colectivo primario o interés de la colectividad personificada en la Administración pública, sin que en ningún momento ésta haya perseguido un interés propio, subjetivo o patrimonial (en sentido amplio), como sujeto jurídico y, consecuentemente, dicho acuerdo municipal se dictó en el ejercicio de una actividad administrativa que el Reglamento de Servicios denomina de «intervención» en la esfera privada, dentro de la modalidad específica de la función de policía (art. 1.º, párrafo 1.º) y mediante el uso de la potestad ordinatoria que a tales efectos otorga a las Corporaciones locales el apartado c) del artículo 5.º del mencionado Reglamento.

En definitiva, se trata de un acto administrativo, con categoría de negocio jurídico, de aquellos que restringen la esfera de los particulares, y más concretamente, de una orden, declaración de voluntad emitida por un órgano de la Administración pública y dirigida a imponer al sujeto pasivo obligaciones inmediatas y directas, previa la conminación de una medida jurídica en caso de desobediencia, calificación ésta a la que nada obsta la circunstancia de que lesione o pueda lesionar un derecho de carácter civil, según la expresión del artículo 403 de la Ley de Régimen Local, pues aparte la notoria imprecisión técnica de tal precepto, para delimitar el ámbito de la jurisdicción administrativa ha de estarse a cuanto dispone el artículo 1.º de su norma reguladora, que en ningún momento se refiere a la lesión de derechos, mero requisito de legitimación recogido en el número 2.º del artículo 28, sin hacer distinciones, ya que actos administrativos típicos como los expropiatorios tienen precisamente como consecuencia no ya lesionar, sino sacrificar, entre otros, el derecho de propiedad (artículo 1.º de la Ley de Expropiación forzosa).

Por tanto, ha de concluirse en favor de la admisibilidad del recurso, ya que tiende a impugnar un acto administrativo no exceptuado de fiscalización jurisdiccional, sin olvidar que el artículo 4.º de la repetida Ley procesal establece también que la competencia de esta jurisdicción se extenderá al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente

relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter penal, aun cuando, naturalmente, el mismo precepto se cuida de aclarar que la decisión pronunciada no producirá efecto fuera del proceso en que se dicte y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente (*Sentencia de 15 de marzo de 1961*).

II

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Los contratos administrativos o, mejor, todos los contratos —sea cualesquiera su naturaleza jurídica— en que intervengan las Corporaciones locales, se desarrollan a través de una serie de etapas que culminan en la adjudicación definitiva, hasta la cual el contrato no existe y desde la que —al perfeccionarse entonces el vínculo obligacional— los licitadores y la Administración quedan sujetos a su cumplimiento (art. 45 del Reglamento de Contratación), y este procedimiento, cuya finalidad concreta es seleccionar un contratante capaz y solvente que ofrezca las mejores condiciones y desee ejecutar las prestaciones exigidas, tiende fundamentalmente a garantizar el interés público mediante la articulación de los tres principios cardinales de toda licitación: la publicidad, la competencia y la igualdad, sin que la convocatoria previa implique una «oferta al público» en sentido técnico, sino el cumplimiento de aquel primer criterio de publicidad, puesto que la oferta está constituida por las proposiciones de los licitadores, a las que en su caso prestará su conformidad o aceptación (mediante la adjudicación definitiva y no antes) la Administración pública, que en consecuencia no queda obligada a concluir indefectiblemente el contrato, desde el momento en que la elección del otro contratante es, en principio, resultado del ejercicio de una potestad discrecional, aun cuando dentro de un cauce procedimental reglado.

En efecto, la adjudicación provisional, realizada en el mismo acto de la licitación (apartado *h*) del art. 35 del Reglamento), tiene un valor relativo y estricto, es un simple acto preparatorio y de trámite en el sistema de selección del contratista y se limita a establecer el resultado de una mera comparación cuantitativa de las proposiciones presentadas, sin prejuzgar ninguna otra cuestión, por lo que de ella no surge para el adjudicatario ningún derecho subjetivo (no hay contrato aún), sino, en todo caso, un interés directo, personal y legítimo al desarrollo posterior del procedimiento y en consecuencia, una vez efectuada esta adjudicación provisional, la Administración pública ha de revisar por sí y ante sí todo lo actuado y determinar, mediante una mirada retrospectiva, la validez o nulidad de la licitación (según exige el art. 44), e incluso la conveniencia u oportunidad de contratar, desde el momento en que se reserva la aceptación de las ofertas presentadas como última garantía previa de los intereses colectivos, que nunca puede lesionar derecho alguno, sino en todo caso frustrar una expectativa, facultad cuya atribu-

ción implícita a la Administración pública se deduce no sólo de los principios inmanentes a su propia esencia sino que además resulta evidente si se plantea en forma de elección alternativa entre los dos supuestos límites: vinculación absoluta a su originaria decisión de contratar, aun cuando en su concreción definitiva aparezca como perjudicial a los intereses colectivos o posibilidad del desistimiento unilateral.

Desde ambos puntos de vista —el de la juridicidad y el de la conveniencia— ha de examinarse el procedimiento licitatorio sometido a debate y, en relación con el primero, parece indudable que la Administración debe evitar que el contrato proyectado nazca a la vida jurídica con una malformación congénita, es decir, con cualquiera de sus elementos esenciales (consentimiento, objeto o causa) viciados, para lo que el artículo 44 ya citado impone a la Corporación contratante la obligación de resolver acerca de la validez o nulidad del acto licitatorio, o sea —puesto este precepto en conexión con el artículo 36, del que es sistemáticamente desarrollo inmediato—, no sólo sobre el mero acto de la licitación, sino también sobre los preliminares y la capacidad jurídica de los licitadores, enumeración abierta que implícitamente abarca también a los demás presupuestos subjetivos (por ejemplo, competencia de la Corporación para contratar), objetivos y casuales, y aquella obligación de resolver ha sido cumplida por el Pleno del Ayuntamiento de B. en la sesión de 12 de mayo de 1961, desde el momento en que acordó dejar sin efecto la subasta anunciada, es decir, anular el acto de licitación, aun cuando también hable de «suspensión indefinida», expresión incorrecta jurídicamente pero equivalente de hecho, pues si toda suspensión es una «revocación temporal», se convertirá en auténtica y definitiva revocación cuando falte ese límite y tenga carácter *sine die*.

Como se deduce de la motivación del acuerdo municipal antes mencionado, el Ayuntamiento de esta ciudad estima que en el contrato proyectado faltaría, si se llevara a efecto con el único licitador presentado, el presupuesto causal, y aquí conviene subrayar que la causa no es para las Corporaciones contratantes la mera contraprestación (art. 1.274 del Código civil), o sea, en una enajenación de bienes, el precio, sino que consiste en el interés público determinado, según los casos, por la mejor calidad, mayor economía y plazo más adecuado (art. 11 del Reglamento) y, en definitiva, por el mayor beneficio en cualquier aspecto para los intereses colectivos cuya gestión les está encomendada, lo que lleva a la conclusión de que tal elemento estructural implica la indagación de los motivos determinantes y exige la comprobación de la realidad de hecho subyacente para determinar si ha sido apreciada correctamente por la Administración.

Los motivos determinantes del contrato proyectado —elemento causal del mismo— consistían en la creación de una zona industrial para fomentar la expansión urbanística y demográfica de la ciudad, con una finalidad eminentemente social (proporcionar trabajo al mayor número de vecinos), y este motivo determinante, explícitamente invocado en el acuerdo municipal impugnado, resulta también evidente mediante la interpretación conjunta de las condiciones contenidas en el correspondiente

Pliego (como aconseja el art. 1.285 del Código civil), puesto que: 1) el precio señalado —once pesetas el metro cuadrado— es notoriamente inferior al comercial y revela la intención clara de obtener con esta rebaja actual un mayor beneficio colectivo futuro (cláusula 10); 2) existe una desproporción grande, incluso para el profano, comprobada además en el informe pericial, entre la superficie de los terrenos (50.040 metros cuadrados, con una reserva de otros 98.180, según las cláusulas 1.ª y 6.ª) y la industria proyectada por el demandante, cuyo capital de 1.625.000 pesetas, potencia de 100 kilovatios, personal —34 empleados y obreros— y maquinaria, no responde adecuadamente a tal extensión; 3) aun cuando en la cláusula 2.ª se alude tan sólo a la instalación de una industria de fabricación de tableros aglomerados, ello ha de entenderse en función de las anteriormente examinadas y de la misma condición 8.ª, que se refiere a un «complejo industrial», no a una simple fábrica de escaso volumen de producción, como la que se pretende instalar; 4) finalmente, si bien la frase «autorización ministerial» (exigida en las condiciones 2.ª y 16) comprende no sólo la emanada del propio Ministro o de las dependencias centrales del Ministerio, sino también de los órganos periféricos o Delegaciones provinciales, ha de ponerse en relación con las otras cláusulas ya citadas y entonces, mediante esta interpretación conjunta, adquiere un significado concreto de indudable trascendencia, al ser reflejo del motivo determinante de la enajenación de los terrenos y equivalente a la exigencia implícita de una inversión de capital superior a los dos millones de pesetas, con arreglo a la distribución de las competencias respectivas para la autorización de industrias efectuadas por la Orden ministerial de 5 de junio de 1960.

En el segundo aspecto de los señalados al principio, es decir, desde el punto de vista de la oportunidad o conveniencia de la contratación, el problema se centra en el examen de la posibilidad jurídica del desistimiento unilateral antes de existir el contrato, antes —por tanto— de la adjudicación definitiva, y aunque en la normatividad administrativa no se encuentra precepto alguno de carácter genérico que despeje la incógnita, se impone sin embargo una solución afirmativa, pues aparte de que no se puede violentar el consentimiento, ni siquiera de la Administración pública, aun cuando esté sometida al principio de legalidad y aparte también de la inaplicabilidad del artículo 1.124 del Código civil, referente a las obligaciones ya nacidas y reproducido por el 65 del Reglamento sin contemplar el supuesto aquí debatido, lo cierto es que, una vez perfeccionado el contrato, tanto el contratista como la Administración pueden separarse en algunos casos del mismo y no cabe forzarles a su cumplimiento, si bien éste queda sustituido por la indemnización de daños y perjuicios (responsabilidad), como se deduce: A) en cuanto al contratista, del artículo 46 del Reglamento, pues si el adjudicatario se niega a formalizar el contrato, éste queda de pleno derecho sin efecto, con las consecuencias previstas en el artículo 97 (pérdida de la garantía provisional o definitiva y responsabilidad por los perjuicios derivados de una nueva licitación menos ventajosa o de un mayor gasto en la hipótesis del concierto directo); B) en cuanto a la Administración

pública, del artículo 70, que prevé el supuesto de que la Corporación resistiera de llevar a cabo lo que fuere objeto de la obligación contraída y autoriza la denuncia del contrato con resarcimiento al contratista de los daños e indemnización de los perjuicios, lo cual demuestra que si ambos contratantes, y muy especialmente la Administración, pueden desistir unilateralmente después de existente el contrato, con mayor razón habrá de aceptarse la posibilidad de que se haga antes (*Sentencia de 17 de diciembre de 1962*).

III

EXPROPIACIÓN FORZOSA.

Aun cuando el artículo 126, en relación con el 22 (ambos de la Ley de Expropiación forzosa), excluyen de la revisión judicial el acuerdo de necesidad de la ocupación y la constante doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo ha establecido el carácter discrecional de la declaración de utilidad pública (sentencias de 28 de marzo de 1960, 21 de mayo de 1958, 6 de noviembre de 1957 y 3 de octubre de 1956, entre otras muchas), sin olvidar su naturaleza de acto de trámite, presupuesto del expediente expropiatorio, tal exclusión ha de ser matizada porque no puede impedir la comprobación de la *competencia* del expropiante ni el examen de la regularidad del *procedimiento* expropiatorio como un todo (incluyendo cualquier resolución interlocutoria, pues lo prohibido por el artículo 37 de la Ley procesal es la impugnación autónoma de tales actos), si bien el enjuiciamiento de la actividad administrativa deba tenerse en este caso ante el contenido del acuerdo de 15 de septiembre de 1962 (aprobatorio del proyecto y equivalente a las declaraciones de utilidad pública y necesidad de la ocupación), porque este núcleo es precisamente su faceta discrecional y, en consecuencia, supone la potestad de valorar la conveniencia u oportunidad de expropiar o no una cosa concreta, apreciaciones extrajurídicas reservadas privativamente a la Administración.

Un minucioso análisis del preámbulo y del texto dispositivo de la Ley de Educación Física promulgada el 23 de diciembre de 1961, pone de manifiesto la doble naturaleza de tal actividad, puesto que ante todo ofrece una faceta *cultural* en cuyo ámbito tiene una evidente misión pedagógica «en cierto modo paralela a la de la alfabetización», como «escuela de virtudes» y parte indispensable de la íntegra formación humana (art. 1.º), mientras que desde otra distinta perspectiva —la *salubridad*— es «la más clara expresión de la sanidad preventiva», por constituir un eficaz medio de defensa de la salud (art. 2.º), doble carácter que alcanza también al deporte, calificado como la natural proyección de la educación física, que al liberarse expresamente de todo matiz privado para revertir hacia la colectividad, provoca dos consecuencias trascendentales íntimamente ligadas entre sí: 1.ª, constituye una necesidad de carácter público, según el artículo 3.º; y 2.ª, se convierte por ello

en un fin del Estado y, en definitiva, origina la aparición de una auténtica función administrativa (arts. 1.º y 2.º), sin olvidar el innegable interés turístico de muchas de las manifestaciones deportivas.

Si bien la Ley de Régimen Local no incluye expresamente la educación física y el deporte en la enumeración que contiene su artículo 243, tal silencio no significa su eliminación del ámbito de la competencia provincial ya que, por una parte y en atención a cuanto quedó expuesto en el párrafo precedente, podrían encuadrarse perfectamente estas actividades dentro de los apartados *i*), *k*) y *m*) (sanidad, cultural y turismo, respectivamente), sin necesidad de acudir al enunciado genérico del artículo 242, también aplicable, mientras que, además, la competencia de la provincia en este aspecto se da por supuesta no sólo en la propia Ley de Régimen Local, cuyo artículo 235 prevé la existencia en el seno de cada Diputación de una Comisión de Educación, Deportes y Turismo, sino también por la específica Ley de Educación Física (art. 28), que se refiere incluso a la obligatoriedad de consignar ciertas cantidades en los presupuestos de las Diputaciones para la construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas, sin olvidar finalmente que al constituir la educación física una función del Estado, ha de entenderse esta expresión genéricamente y comprensiva, por tanto, no sólo de la Administración general, sino de la Administración indirecta que con aquélla se articula en régimen de descentralización.

De todo lo expuesto se deduce que la Diputación Provincial de S. es competente para construir un Albergue de Alta Montaña en el puerto de P. y puede utilizar el mecanismo expropiatorio en la ejecución de esta obra provincial (art. 287), pues concurre la causa legitimadora (necesidad pública) exigida por el ordenamiento jurídico, y como en el aspecto formal se han respetado las líneas esenciales del cauce procedimental previsto para la tramitación del proyecto en el artículo 288 de la Ley de Régimen Local, hasta su aprobación mediante el *quorum* exigido en el artículo 303, resulta que el acuerdo de 15 de septiembre de 1962 parece extrínsecamente correcto e intrínsecamente válido, porque la fiscalización judicial encuentra aquí el límite infranqueable al que ya se aludió más atrás.

En la que cabría denominar fase preparatoria (que comprende hasta la aprobación definitiva del proyecto), los interesados no podían tener otra intervención que la concedida a cualquier vecino mediante la facultad de formular reclamaciones dentro del plazo correspondiente, porque la obligación de entenderse directamente con ellos surge cuando nace a la vida jurídica el expediente expropiatorio con el acuerdo de necesidad de la ocupación (aquí el de 15 de septiembre de 1962, según el artículo 289 de la Ley de Régimen Local), acto que en consecuencia debe ya ser notificado personalmente a los titulares de los derechos afectados, como cuida de precisar el párrafo 3.º del artículo 21 de la Ley de Expropiación forzosa, para lo cual la Administración según el artículo 3.º de la misma norma, ha de acudir inexcusablemente al Registro de la Propiedad (si se trata de bienes inmuebles), y tan sólo en defecto de inscripción registral de la finca puede tener en cuenta los datos recogidos

dos en Registros informativos o administrativos como son los fiscales y, entre ellos, el Catastro, sin que exima de esta obligación la circunstancia de que uno de los copropietarios haya comparecido en el expediente y actuara como si no existieran otras personas con su mismo derecho, pues precisamente para evitar estas situaciones anómalas está pensado el precepto legal antes examinado.

Incumplida esta razonable previsión legislativa por la Diputación Provincial de S., se tramitó el expediente expropiatorio con la exclusiva intervención de uno de los copropietarios de la finca expropiable, mientras que el otro (doña M. del C. F.), cuya titularidad figuraba en el asiento correspondiente del Registro de la Propiedad de la capital, fué desconocido por la Administración expropiante hasta que compareció espontáneamente, y si bien esta preterición podría viciar radicalmente el procedimiento en cualquiera de sus demás fases (y especialmente en la pieza separada de justiprecio), no tiene eficacia para producir esa misma consecuencia en las circunstancias aquí contempladas, porque la deficiencia quedó subsanada desde el momento en que se notificó correctamente a la interesada el acuerdo de 15 de septiembre de 1962, lo que ha permitido su impugnación tanto en la vía administrativa como en la judicial, y en virtud de ello una declaración de nulidad de actuaciones (que sólo cabría retrotraer hasta el acuerdo antes mencionado, excluido el mismo) carecería de sentido y no reportaría beneficio alguno a los demandantes (*Sentencia de 29 de noviembre de 1963*).

IV

URBANISMO.

1. *Señalamiento de alineación, altura y características para edificar.*

Rechazados los motivos de inadmisibilidad del recurso, procede entrar a resolver el fondo de la cuestión planteada, que consiste en si el Ayuntamiento de V. tiene obligación de contestar a la petición del recurrente de señalarle alineación y altura además de las otras características para edificar en el solar que se cita, o no tiene tal obligación; en primer lugar nos encontramos que tanto el artículo 373 de la Ley de Régimen Local, como el 70 de la Ley de Procedimiento administrativo, imponen a las autoridades y organismos la obligación de resolver las instancias y peticiones que se les dirijan, o declarar, en su caso, los motivos de no hacerlo; esta obligación ha sido totalmente incumplida por el Ayuntamiento demandado, que ni ha resuelto nada, ni ha dado la más mínima explicación de por qué no resolvía; el demandante sólo ha recibido información sobre dictámenes del Arquitecto municipal, al serle entregado el expediente para formular la demanda, y explicaciones de las causas por las que no se resuelve su petición en el escrito de contestación a la demanda, y no es esto lo que la Ley impone a la Administración; pero es que además en ningún caso serían suficientes los

razonamientos expuestos por el defensor de la Corporación demandada, pues el número 2 del artículo 38 de la Ley de esta jurisdicción impone, siempre, a la Administración el deber de dictar una resolución expresa, lo que sería suficiente para estimar las peticiones de la demanda.

Además de tal fundamento, inspirador de todos los ordenamientos en materia de relaciones entre la Administración y los administrados, existe en el presente caso un concreto y particular precepto que ampara la petición deducida en la demanda; en efecto, el artículo 134 de la Ley de Régimen Local impuso a todos los Municipios la obligación de formular un plan general de urbanización, que cumplió el Ayuntamiento de V., y como complemento del mismo dictó unas Ordenanzas, que han sido aportadas a los autos, y que son las vigentes, aunque el plan general de Ordenación urbana se encuentra en período de revisión, según se afirma en unas extrañas certificaciones, de lo que informa el Arquitecto municipal, que también se acompañaron con la contestación a la demanda; pues bien, el número 2 del artículo 43 de la Ley de Régimen del Suelo, dispone que «todo administrado tendrá derecho a que el Ayuntamiento le informe por escrito, en el plazo de un mes a contar de la solicitud, del régimen urbanístico aplicable a una finca o sector», ante este precepto de indudable aplicación, puesto que el Ayuntamiento afirma la existencia de un plan de ordenación, a cuyo cumplimiento no se opone ni la publicidad de las Ordenanzas ni la suspensión de licencias para construir, y que se basa sencillamente en la buena fe que debe presidir la actuación administrativa, no es suficiente que se informe verbalmente (exige por escrito), como se alega por la Corporación, y ha de ser estimada en todas sus peticiones la demanda formulada por el actor.

La actuación municipal al no contestar a ninguna de las peticiones que se le han formulado respecto de este asunto, durante cinco años, dando lugar a la interposición de este recurso, conduce a que se aprecie, cuando menos, una *notoria temeridad*, que implica su condena en las costas, según preceptúa el artículo 131 de la Ley reguladora de esta jurisdicción (*Sentencia de 31 de octubre de 1963*).

2. *Registro Municipal de Solares de Edificación Forzosa.*

A) *Administración pública demandada: legitimación pasiva.*

Los acuerdos municipales acerca de la inclusión en el Registro de Solares y demás incidencias derivadas de ella a que se refiere el artículo 144 de la Ley del Suelo, son susceptibles de recurso de alzada ante la Comisión Provincial de Urbanismo (art. 220), cuya resolución expresa o presunta es la única que agota la vía gubernativa y tiene el carácter de «acto definitivo» impugnabile judicialmente (art. 37 de la Ley reguladora de esta jurisdicción), y como consecuencia de todo ello, la Administración pública, legitimada pasivamente como demandada principal, es la general del Estado, en la que se encuentra encuadrada la Comisión aludida, típico órgano colegiado estatal, aun cuando periférico (y en tal sentido ha de entenderse su calificación de «órgano local», según el artículo 195 de la Ley del Suelo), por lo que, en definitiva, el presente

proceso adolece desde su raíz de un equivocado planteamiento al prescindir del Abogado del Estado y haberse practicado todas las actuaciones con el Ayuntamiento de S., cuya posición procesal era la de un litisconsorte o, en el peor de los casos, la del coadyuvante (*Sentencia de 1 de julio de 1963*).

B) *Problemática general del Registro.*

a) *Normas vigentes.*

El problema fundamental cuya solución determina inexorablemente las respuestas a las demás cuestiones concretas debatidas en este proceso, consiste en establecer la normatividad aplicable al régimen jurídico del Registro de Solares, típicamente administrativo o informativo, para lo que debe partirse del hecho indiscutible de la vigencia de la Ley del Suelo, una vez transcurridos sesenta días desde su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, según preveía su disposición final 1.ª, vigencia que elimina toda posibilidad de que tenga mero carácter programático (sentencias de 24 y 29 de septiembre de 1960), por lo que la regulación del Registro mencionado, contenida en la Ley de 15 de mayo de 1945, ha sido derogada (sentencias de 27 de junio, 29 de septiembre, 5 de noviembre y 3 de diciembre de 1960 y 15 de abril, 17 de mayo y 17 de junio de 1961), y sustituida por la actual norma urbanística, como se deduce de su preámbulo, donde aparece claro que se refunden en su texto los preceptos anteriores con las modificaciones que la experiencia aconseja, aun cuando, como consecuencia de la amplia cláusula derogatoria, la misma jurisprudencia del Tribunal Supremo haya reconocido también la pervivencia del Reglamento de 23 de mayo de 1947, pero sólo en cuanto concuerde con la Ley del Suelo o la complemente, aplicabilidad expresamente declarada respecto de los artículos 3.º (sentencia de 29 de septiembre de 1960), 5.º y 12 (sentencia de 24 de junio de 1963) y 13 (sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1960).

b) *Competencia.*

Corresponde a los Municipios la gestión urbanística según el apartado a) del artículo 101 de la Ley de Régimen Local, y ante el carácter genérico de esta norma ha de acudir a la regulación específica para concretar su contenido y delimitar la interacción de las esferas estatal y municipal, que para esta materia se articulan en el artículo 202 de la Ley del Suelo mediante un criterio negativo o de exclusión: aquellas facultades de índole local no atribuidas expresamente a otros organismos pertenecen al Municipio, conclusión ratificada por vía positiva en el artículo 142, que otorga explícitamente al Ayuntamiento la competencia para decretar la inscripción en el Registro de Solares, calificado —también de modo explícito— como «municipal», por lo que el problema se reduce a determinar cuál de los diversos órganos externos del Ayuntamiento (expresión genérica que designa a la Corporación representativa del Municipio) es el competente no sólo para la incoación y tramitación

del expediente de inclusión en el Registro, sino también para su resolución.

En cuanto al primero de los dos aspectos que se acaban de mencionar es evidente la inexistencia de norma expresa en la Ley de Régimen Local o en su Reglamento de Organización, que otorgue al Alcalde la misión de tramitar los expedientes en general, si bien la práctica administrativa lo haya entendido así en función de la estructura colegiada de las Corporaciones, que exige siempre la designación de un ponente o instructor individual, solución pragmática cuyo encaje legal es el apartado i) del artículo 116 de aquella Ley, que encomienda con carácter residuario al Alcalde las atribuciones —como ésta— no expresamente reservadas al Pleno o a la Comisión Permanente y sin olvidar —finalmente— que el mismo criterio se desprende del párrafo 3.º del artículo 12 del Reglamento de Solares que implícitamente le encomienda la instrucción, con referencia expresa a la práctica de pruebas.

En cuanto a la competencia para resolver el expediente de inclusión, conviene destacar que el apartado e) del artículo 121 de la Ley de Régimen Local atribuye al Pleno del Ayuntamiento tan sólo la aprobación de planes y proyectos de urbanismo, actividad normativa como todas aquellas relativas a presupuestos, Ordenanzas y Reglamentos mencionadas en otros apartados, que constituye el núcleo esencial de las competencias típicas de un organismo representativo deliberante cual éste, por lo que el silencio en el aspecto examinado del artículo 122 —donde se enumeran las atribuciones de la Comisión Permanente— sólo podría significar que las facultades urbanísticas ejecutivas quedaban encomendadas al Alcalde en virtud de la competencia residuaria ya aludida, si no existiera precisamente el artículo 5.º del Reglamento de Solares, según el cual la referencia genérica al Ayuntamiento ha de entenderse como concretada a la Comisión Permanente, solución ratificada por las sentencias de 10 de abril de 1962 y 24 de junio de 1963.

e) *Procedimiento.*

El procedimiento para la inscripción en el Registro de Solares está regulado, ante todo, por los artículos 142 al 151 de la Ley del Suelo y, en cuanto no se opongan a estas normas prevalentes, por los artículos 8.º al 16 del Reglamento de 23 de mayo de 1947, por lo que se plantea una compleja cuestión en el momento de determinar las disposiciones aplicables supletoriamente, ya que: a) por una parte, el Reglamento antes mencionado (art. 7.º) declaraba el carácter subsidiario del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 29 de junio de 1934, hoy derogado y sustituido por el de 26 de noviembre de 1959; b) por otra, el artículo 259 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1955 establece que se tramitarán conforme a sus normas los expedientes de que deba entender la Administración local, a menos que las Leyes, Reglamentos o Instrucciones los sujeten a normas especiales; c) finalmente, el Decreto de 10 de octubre de 1958 dictado en cumplimiento de la Ley de Procedimiento administrativo, declara el carácter especial y la subsis-

tencia de los procedimientos regulados en la Ley del Suelo en materia de... registro y enajenación de solares de enajenación forzosa (número 26 del art. 1.º), y en el preámbulo se refiere a la supletoriedad de la Ley de Procedimiento administrativo, según el párrafo 2.º de su artículo 1.º, que también en el número 4 establece su eficacia subsidiaria respecto de las normas procedimentales vigentes para las Corporaciones locales.

El problema tiene trascendencia práctica, porque mientras la Ley de Procedimiento administrativo regula la audiencia del interesado como trámite final de la instrucción, solamente anterior al informe de la Asesoría Jurídica o del Consejo de Estado (art. 91), en cambio el párrafo 2.º del artículo 12 del Reglamento de Solares lo configura como un escrito de alegaciones y proposición de pruebas dentro del plazo de ocho días desde el momento en que se notifique la incoación del expediente, regulación análoga a la inserta en el artículo 296 del Reglamento de Organización y a la establecida en los Reglamentos de Procedimiento económico-administrativo de 1924 y 1959, dictado el último con posterioridad a la vigencia de la Ley de Procedimiento y en ejecución de su disposición final 3.ª, circunstancia ésta que demuestra la compatibilidad del trámite de alegaciones —como modalidad específica del de audiencia— con las actuales y progresivas directrices de la actuación administrativa, por lo que en definitiva se cumplió esta primaria garantía procedimental al notificar a los hoy demandantes la iniciación del expediente y admitirles, dentro del plazo reglamentario, los correspondientes escritos con los documentos adjuntos, criterio explícitamente aceptado en las sentencias de 13 de marzo de 1961 y 18 de septiembre de 1962 que se refuerza mediante la argumentación ofrecida por las de 17 de febrero de 1960 (referente a una Orden ministerial resolutoria de la alzada contra la inscripción en el Registro de Solares, dictada sin audiencia del interesado y sin haberle puesto de manifiesto el expediente) donde se acude a un «elemental principio de economía procesal, tendente a evitar una duplicidad innecesaria de otro recurso, cuyo resultado después de anular ciertas diligencias para tramitar nuevamente el expediente con la subsanación de algún defecto cometido, sería idéntico al resuelto».

Si bien el párrafo 2.º del artículo 12 del Reglamento de Solares, como los artículos 88 al 90 de la Ley de Procedimiento administrativo, otorgan a los interesados la facultad de proponer pruebas, no es menos evidente que sujetan su admisibilidad al juicio del órgano administrativo sobre su pertinencia (párrafo 3.º del mencionado artículo 12, y 2.º del artículo 88, *in fine*, de la Ley también aludida), lo que significa (de acuerdo con la doctrina establecida en la sentencia de 17 de septiembre de 1960) que es potestativa la admisión o denegación, y que la Administración, «al estimar suficientemente justificada la inclusión en el Registro por las pruebas que constaban en el expediente, no cometió ninguna infracción que produzca nulidad», criterio jurisprudencial que debe matizarse, pues tal naturaleza potestativa no supone la absoluta discrecionalidad y debe ser ejercitada razonablemente, en función de los hechos relevantes y del fin objetivo determinante de la actuación administrativa según el orde-

namiento jurídico, por lo que, con base en estos elementos extrínsecos de comparación es lícita y posible la fiscalización judicial de tal potestad para evitar precisamente la indefensión que, al producirse, vicia de nulidad el procedimiento y puede afectar al elemento causal (presupuesto de hecho) del acto administrativo resolutorio (arts. 293 del Reglamento de Organización y 48 de la Ley de Procedimiento) (*Sentencia de 7 de noviembre de 1963*).

d) *Concepto de «inadecuación».*

En el Registro Municipal de Solares no sólo se inscriben éstos (predios urbanos sin edificar), sino también aquellas construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o *inadecuadas* al lugar donde radican (párrafo 3.º del artículo 142 de la Ley del Suelo), para cuya interpretación ha de acudirse al artículo 3.º del Reglamento de Solares de 1947, cuyo apartado d) estima edificación inadecuada la de categoría inferior a las mínimas normales de la vía urbanizada de que se trate, y entre ellas, las que: 1.º, estén en manifiesta desproporción con la altura corriente en aquellas zonas por su clase, requisito éste mínimo pero no suficiente; 2.º, desmerezcan del conjunto, desmerecimiento que constituye fundamentalmente un concepto estético y supone una evaluación comparativa en función de las circunstancias urbanísticas del emplazamiento.

e) *Inadecuación y «fuera de ordenación».*

Esta inadecuación no puede ser salvada o corregida —como pretenden los demandantes— por la construcción obligatoria de una falsa fachada para ocultar el muro al descubierto y permitir la correcta alineación a las dos calles, pues ni estéticamente sería satisfactoria tal solución ni económicamente es razonable imponer al propietario la realización de obras por importe superior al millón de pesetas en beneficio exclusivo de tres arrendatarios de locales de negocios, y que afectarían a paredes maestras, obras que además de aumentar el volumen de edificación y modernizarlo, incrementarían naturalmente el valor expectante de la finca para una posible expropiación y en consecuencia, están al margen de las previsiones del artículo 48 de la Ley del Suelo, que configura el concepto «fuera de ordenación» como el mantenimiento de un *statu quo* mediante la inmovilización arquitectónica de los edificios afectados incluidos en esta categoría por su carácter no provisional pero sí transitorio, para permitir la realización efectiva de lo proyectado al futuro: el Plan urbanístico.

Por otra parte no parece que exista incompatibilidad alguna entre los artículos 48 y 142 de la Ley del Suelo, puesto que —ante todo— un edificio calificado como «fuera de ordenación» ha de llegar inexorablemente a la ruina o puede resultar en cualquier momento inadecuado al lugar de su emplazamiento por la alteración efectiva de las características urbanísticas de la zona y no simplemente por las previsiones del Plan (construcción de nuevos edificios adyacentes, apertura de calles y plazas, etc.), como ha ocurrido precisamente en este caso, en cuyo momento el Ayuntamiento de oficio, cualquier vecino —mediante la denuncia del

hecho— e incluso el mismo propietario, según el párrafo 1.º del artículo 11 del Reglamento de Solares, pueden provocar la iniciación del correspondiente expediente para la inclusión en el Registro, por lo que la hipotética «convivencia» entre el denunciante y el dueño del inmueble (no probada) carecería de trascendencia jurídica, incluso aunque se hubiera acreditado plenamente su realidad.

f) *Cuestiones civiles marginales: abuso del derecho y derecho de retorno.*

Por otra parte, no cabe hablar de fraude de Ley ni de *abuso del derecho*, categoría ésta que no puede tener encaje aquí, porque los presuntos perjuicios sufridos por los arrendatarios derivarían *directamente* no de la conducta del propietario, sino de un acto administrativo jurídicamente correcto, que hubiera podido producirse (y seguramente se habría producido) de oficio, por lo que la solicitud inicial (incluso en el supuesto de que su firmante hubiera actuado con mandato verbal del dueño) no supone el ejercicio de un derecho subjetivo en el estricto sentido de la expresión, sino el de una *facultas agendi* (la de poner en marcha el procedimiento como mera denuncia de unos hechos), basada en un simple interés directo, personal y legítimo, facultad genéricamente prevista en los artículos 39 de la Ley de Régimen Jurídico y 70 de la de Procedimiento administrativo, pero específicamente autorizada en el ya mencionado párrafo 1.º del artículo 11 del Reglamento de Solares, sin olvidar que en la hipótesis (admitida en este momento con fines exclusivamente dialécticos) de que existiera abuso del derecho por parte del propietario vincularia tan sólo a éste con sus arrendatarios y, en consecuencia, originaría una relación jurídica de naturaleza evidentemente civil, excluída por definición del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En definitiva, lo que en realidad se plantea, porque constituye el núcleo económico de las relaciones entre propietarios y arrendatarios, es el problema de la cuantía de las indemnizaciones, y en especial el de la pervivencia del *derecho de retorno* a local análogo en el nuevo edificio, derecho establecido por la Ley de Arrendamientos Urbanos vigente (artículos 81 y siguientes), y que no sólo por su emplazamiento, sino también por sus características intrínsecas, tiene naturaleza civil y está sustraído al conocimiento de esta jurisdicción especial, como ocurre también con el contenido del artículo 149 de la Ley del Suelo, que contiene las consecuencias jurídicas de la inscripción en el Registro de Solares entre los particulares afectados, ya que se trata de cuestiones en las que no interviene como sujeto la Administración, y además extrañas a la acción urbanística oficial (sentencia de 24 de septiembre de 1960), aun cuando reguladas en una Ley fundamentalmente administrativa, circunstancia ésta irrelevante para la calificación jurídica de su carácter (sentencia de 29 de septiembre de 1960), por lo que corresponde a los Tribunales ordinarios determinar si ese derecho de retorno sobrevive o se ha extinguido (*Sentencia de 13 de diciembre de 1963*).

3. *Declaración de ruina: edificaciones independientes.*

La propiedad del inmueble solicitó del Ayuntamiento de B. la incoación del oportuno expediente de ruina del edificio sito en el número 4 de la calle de L. T., de esta ciudad, aportando certificación del Arquitecto don F. A., en el que hace constar la carencia de mínimas condiciones de habitabilidad del mismo, daños que presenta en la cubierta y otras zonas de la estructura, concluyendo que existe peligro de derrumbamiento y ruina inminente de la construcción; oponiéndose el único inquilino, entidad «S. de R. F. S. L.», cuyo Arquitecto, en dos dictámenes, si bien declara existentes daños, también añade que éstos constituyen simples lesiones cuya reparación es factible y su importe no alcanzaría al cincuenta por ciento del valor de lo edificado; haciendo constar el perito tercero, en este caso el Arquitecto del Ayuntamiento, que poner en condiciones de habitabilidad el referido edificio supondría un desembolso superior a las cien mil pesetas, siendo el valor del inmueble, excluido el solar y unos pabellones adosados al mismo, de unas ciento setenta mil pesetas, y que por esta razón procede declararlo en estado de ruina, dictamen que fué acogido por la Comisión Permanente del Municipio en la sesión de 11 de julio de 1962, acto administrativo que recurrido en reposición fué confirmado en 21 de noviembre del mismo año, el cual es objeto y tema de la presente actuación jurisdiccional.

El inquilino impugna el meritado acuerdo, sosteniendo que no se dan los supuestos de hecho contemplados por el apartado 2.º del artículo 170 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 para que el Ayuntamiento de B. adopte una solución que, como la descrita, implica la terminación de sus derechos que como arrendatario de esa planta baja le corresponden por aplicación del apartado 1º del artículo 114 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos, pues habida cuenta los informes periciales obrantes en el expediente y de los cuales ya se ha hecho mérito, y muy particularmente del practicado a su instancia, el coste de reparación del edificio no alcanzaría al cincuenta por ciento del total valor de lo edificado, pues que no se trata de una ruina que pudiera calificarse técnicamente de tal, es decir, constitutiva de un peligro real e inminente de derrumbamiento de lo construido y prácticamente irreparable, supuesto normado en el número 1.º del citado precepto, sino simplemente de un supuesto de ruina económica, que es el contemplado por el 2.º de los apartados de dicho artículo.

Tomado el acuerdo municipal hoy en trance de revisión en virtud de un expediente contradictorio, en el que, con audiencia de todos los interesados y con aportación de cuantas pruebas se propusieron, entre las que figuran los informes de los Arquitectos, el del promotor y el del Ayuntamiento, ambos coincidentes en señalar el estado de ruina del edificio y que su reparación excedería en costo al cincuenta por ciento de su valor; además de otros informes del Arquitecto del arrendatario, en el que se acepta sustancialmente el estado de insalubridad e inhabitabilidad de parte del mismo, así como la existencia de daños esencialmente

coincidentes con los descritos en las otras pericias, de los que simplemente discrepa, y ello con escasa diferencia, en valorar el importe de la reparación, es por lo que en principio debe entenderse que la declaración de la ruina del edificio decretada por el Ayuntamiento es un supuesto de los previstos por el repetido artículo 170 de la Ley del Suelo y concretamente subsumible en su apartado 2.º, constituyendo, en consecuencia, una actuación administrativa en todo acomodada al ordenamiento jurídico.

Tal conclusión aún se ha robustecido más en el curso de estas actuaciones, por la circunstancia de que, practicada una nueva pericia, el Arquitecto informante viene de nuevo a coincidir con el dictamen del Arquitecto municipal y el del promotor del expediente, tanto al calificar y describir la clase de daños y desperfectos apreciados, como al valorar la entidad económica de su reparación y valoración de lo edificado; y no a otra consecuencia es dable llegar de la otra prueba practicada al respecto, es decir, del reconocimiento judicial que esta Sala llevó a efecto en el correspondiente período de prueba y en que *de visu* fueron observadas las deficiencias descritas en las pericias relacionadas.

No es obstáculo a la conclusión anterior la argumentación del recurrente en el acto de la vista tendente a demostrar que si el último de los dictámenes periciales es conteste en valorar la reparación en un porcentaje superior al cincuenta por ciento del valor de la edificación, ello es debido a la fecha en que ese Arquitecto examinó el inmueble e informó ante el Tribunal —mes de septiembre de 1963—, y teniendo en cuenta la manifestación del propio perito de que el transcurso del tiempo ha operado en un doble sentido, de un lado aumentando el daño, y por ende el coste de la reparación, y de otro despreciando el valor de lo edificado, se llegaría a la consecuencia de que debiéndose estar para realizar esas apreciaciones al momento en que se dictó la resolución municipal impugnada y que causó estado —noviembre 1962—, indudablemente ese exceso del porcentaje entonces no existiría y no cabría la declaración de ruina; mas es de ver que esta argumentación no puede influir decisivamente en la resolución a adoptar, pues el recurrente no ha probado con cifras la cantidad que el influjo del tiempo ha podido aumentar y disminuir el *quantum* de los relatados factores —coste del daño y valor de lo edificado—, y no cabría, de no valorar este informe pericial practicado en el proceso, sino acudir para decidir la cuestión controvertida al dictamen del Arquitecto municipal obrante en el expediente, informe netamente ponderado —aun puesto en parangón con el del Arquitecto de la Sociedad demandante—, objetivo y sin posibilidad de otra inspiración que la del servicio a la Ley y de los intereses generales que ella ampara, aun cuando en este concreto caso sean opuestos a los intereses protegidos por una normativa excepcional, cual el de arrendamientos, y que correspondían a la «S. L. S. de R.», de la F.; y de dicho dictamen sólo se desprende que antes de aquella fecha el coste de la reparación ya superaba notablemente al cincuenta por ciento del valor de lo edificado.

Aun cuando el expediente y declaración de ruina se refieren al edi-

ficio número 4 de la calle de ... de las T., sin especificación de más, de lo actuado se desprende que lo ocupado por el recurrente es no sólo la planta baja del inmueble principal, sino otros dos pabellones edificados con independencia de éste y en el mismo solar y que, según dictamina el Arquitecto municipal, en nada tienen que ver con el mismo, criterio éste no desvirtuado sino confirmado en la diligencia de reconocimiento judicial, de la que se infiere no sólo la independencia estructural sino un muy distinto estado de conservación e incluso de destino y susceptibilidad de aprovechamiento aislado, por lo que si bien y aun cuando las fincas urbanas deben constituir una unidad a los efectos que se examinan, procede admitir la excepción que se advierte en el presente caso, derivada de estar compuesto el inmueble por cuerpos de edificación independiente, y sólo extender la declaración de ruina del edificio a lo que constituye en el patio o parte zaguera del solar, que también disfruta la parte actora, criterio ya acogido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la sentencia de la Sala cuarta de 7 de marzo de 1961 entre otras, y máxime atendiendo a que para la determinación del coste de reparaciones y valor del inmueble y, en definitiva para determinar el porcentaje que cualifica la ruina económica, se ha prescindido de las aludidas construcciones accesorias (*Sentencia de 17 de octubre de 1963*).

V

MEDIOS PERSONALES DE LA ADMINISTRACIÓN.

1. Elecciones municipales.

La estructura piramidal de los órganos electorales (Junta Central y Juntas Provinciales y Municipales), su composición y en especial sus funciones, que rebasan evidentemente el área local, permite encuadrarlos en la Administración General del Estado (como, por otra parte, pone de manifiesto el artículo 11 de la Ley Electoral) y, además, estimar que entre tales Juntas existe un vínculo jerárquico, según se desprende de la enumeración que de sus atribuciones hace la Ley de 1907 en los diversos apartados de su artículo 15 (al que se remite el siguiente), donde les otorga facultades inspectoras (1.º), disciplinarias (7.º), sancionadoras (8.º) y resolutorias de consultas (2.º), apelaciones (3.º) y «quejas» (4.º), expresión esta última que por su contenido resulta equivalente a la de recurso, y en consecuencia no parece existir inconveniente alguno en admitir la previa alzada en vía administrativa ante la Junta inmediatamente superior a aquella cuya decisión se impugna.

Por otra parte, resulta inaplicable en este punto el artículo 382 de la Ley de Régimen Local, que encomienda a los Gobernadores civiles la resolución de aquellas cuestiones referentes a incapacidades, excusas o incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones, porque esta norma se refiere indudablemente a un momento posterior a la elección e incluso a la proclamación y toma de posesión, mientras que el ar-

título 120 de la Ley reguladora de esta jurisdicción instaura un recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de las Corporaciones que resuelvan acerca de las condiciones legales de los ya proclamados en el acto de su constitución, contemplado precisamente en el artículo 127 de la Ley de Régimen Local, por lo que en pleno período electoral todas las actuaciones anteriores a la proclamación de electos —y entre ellas la de candidatos— son de mero trámite e inimpugnables autónomamente, aunque pueden ser combatidas luego en el bloque procedimental cuando se someta a debate el resultado final, ya que su irregularidad viciaría gravemente el procedimiento.

De todo lo expuesto se deduce que la alzada ante la Junta Provincial es para esta Sala irrelevante y que la demanda inicial de este recurso fué presentada dentro del plazo de cinco días previsto, ya que tuvo entrada en Secretaría al siguiente de haberse producido la proclamación del Concejal electo, desde el momento en que sólo frente a esta última puede entenderse planteada la pretensión impugnatoria e incluso estaría también temporáneamente interpuesta incluso si se estimara como *dies a quo* del cómputo el 7 de noviembre, en que debió haberse procedido a la publicación del resultado del escrutinio (aunque no se hiciera así y se demorara cinco días más), según lo dispuesto en el artículo 67 del Reglamento de Organización, que fija el jueves siguiente a la elección para tal acto.

En cuanto al fondo de la cuestión debatida, es evidente que si bien el artículo 5.º de la Ley Electoral establece que el hecho de no figurar como elegible en las listas correspondientes no quita capacidad al que legalmente debiera disfrutar de ella (la inscripción en este caso es meramente declarativa), no resulta menos cierto que la misma Ley permite, en el párrafo 2.º de su artículo 4.º, que las normas específicas del régimen local regulen la cuestión de modo diferente, como precisamente ocurre en este aspecto, ya que el artículo 50 del Reglamento de Organización otorga eficacia constitutiva a la inclusión en la relación de los proclamados candidatos, por lo que el problema queda así circunscrito a determinar si el hoy demandante fué excluido válidamente, pues en el supuesto de que la contestación resultara negativa, viciaría de nulidad la votación posterior y el resultado del escrutinio.

Con abstracción de ciertas aparentes irregularidades formales en el funcionamiento de la Junta Municipal, cuyas actas figuran firmadas exclusivamente por el Presidente y un solo Vocal y revelan la activa intervención del Secretario (desposeído de voz y voto por el art. 11 de la Ley Electoral), es evidente que el señor S. F. no está incurso en la capacidad recogida en el núm. 6.º del art. 79 de la Ley de Régimen Local, a pesar de haber sido condenado dos veces en causa criminal por la Audiencia Provincial de S., ya que la sentencia más reciente le impuso las sanciones de multa y privación del permiso de conducir, irrelevantes para estos efectos, y aunque la anterior, en cambio, penaba un delito de lesiones con dos meses de arresto mayor, multa y accesorias de suspensión de cargo público, resulta que la privativa de libertad —única que pudiera determinar la incapacidad —fué cumplida en su totalidad con aplicación

del beneficio de la remisión condicional, habiendo transcurrido ampliamente el plazo prescrito en el artículo 92 del Código Penal para su consolidación e incluso para poder obtener la rehabilitación (*Sentencia de 13 de diciembre de 1963*).

2. *Naturaleza jurídica de la plantilla.*

El análisis de la naturaleza jurídica de la plantilla de personal revela que ésta no es sino un esquema organizativo, comprensivo de todos los empleos o cargos retribuidos —puestos de trabajo— de carácter permanente (art. 10 del Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones Locales) y en atención a su estructura y finalidad no constituye un acto administrativo, en el estricto sentido de la expresión, equivalente al término «resolución», tal como se utiliza, por ejemplo, en el artículo 1.º de la Ley jurisdiccional o en el 113, entre otros muchos, de la de Procedimiento administrativo, sino una auténtica norma o «disposición» general (quizá «acto-condición» desde otras perspectivas terminológicas), según claramente pone de manifiesto además el párrafo 3.º del artículo 13 del mencionado Reglamento, al establecer la necesidad de su publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* para la entrada en vigor y, en consecuencia, como no procede la notificación personal a los distintos funcionarios de la Corporación, nunca podrá hablarse de un acto consentido y, por tanto, sí podrá pretenderse su modificación, que también resulta posible de oficio, a diferencia de lo que ocurriría si se tratase de un acto o resolución creador de una situación jurídica individualizada (recuérdese que la plantilla afecta a la relación orgánica, perfectamente diferenciable y diferenciada de la relación de servicio que une a la Administración con el funcionario), sin olvidar que, en definitiva, la falta de impugnación de una norma administrativa no impide en ningún momento la impugnación de los actos de aplicación individual fundada en la antijuridicidad de aquélla (art. 39 de la Ley reguladora de esta jurisdicción) (*Sentencia de 5 de octubre de 1963*).

3. *Funcionario y particular encargado de una función pública.*

La circunstancia de participar del ejercicio de funciones públicas es requisito necesario, pero no suficiente, para calificar al titular como funcionario, en el sentido estricto que recoge el artículo 321 de la Ley de Régimen Local, si bien sirva indudablemente de criterio delimitador para desplazar la relación jurídica del ámbito de la jurisdicción laboral (artículo 3.º del TR de 4 de julio de 1958), según acertadamente estimaron la Magistratura de S. y el Tribunal Central, y hacerla gravitar dentro de la órbita de la contencioso-administrativa, pues ésta se extiende no sólo a los funcionarios, sino también a una gran parte del personal desprovisto de tal cualidad (obreros de plantilla —art. 5.º del Reglamento de Funcionarios—; arrendamiento de servicios —art. 141 del Reglamento de Servicios—, como el de los Recaudadores) y, especialmente, a los llamados doctrinalmente «particulares encargados de una función pública», entre los que constituyen ejemplo clásico los Notarios y dentro de

cuyos límites se encuentran precisamente los *Guardas particulares jurados*, si se recuerda que tanto su nombramiento y separación como su régimen disciplinario (arts. 84, 103 y 104 del Reglamento de la Guardia Civil de 2 de agosto de 1876) corresponden a los Alcaldes, incluso en el supuesto de que hubieran sido propuestos por particulares, estuvieran directamente a su servicio y fueran por ellos remunerados, nombramiento y separación que son típicos actos administrativos con categoría de negocios jurídicos para ampliar o restringir, respectivamente, la esfera jurídica del administrado, y, como tales, constituyen el objeto de la fiscalización judicial encomendada a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 1.º de su Ley reguladora) (*Sentencia de 27 de marzo de 1963*).

VI

EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO.

1. *Impuestos sobre la renta: Contribución territorial.*

Tal como ha sido planteada la presente *litis* no ha de resolverse en esta sentencia ninguna cuestión de hechos, pues sobre los mismos hay plena conformidad entre las partes, y el único punto a tratar es si procede o no deducir de la cuota liquidada por el arbitrio provincial sobre el producto neto el importe de lo pagado como cuota del Tesoro por contribución territorial, en el mismo período impositivo, cuestión que implica un problema interpretativo de los preceptos que regulan este arbitrio, en relación con las normativas del impuesto sobre sociedades, o sean los artículos 636 y 647 de la vigente Ley de Régimen Local y la disposición 12 de la tarifa tercera sobre utilidades de la riqueza mobiliaria, puesto que la Orden ministerial comunicada de 9 de julio de 1957, citada en la contestación a la demanda, al faltarle el requisito esencial de la promulgación, no puede tenerse en cuenta como disposición normativa y en ningún caso tendría fuerza de obligar si está en contradicción con los preceptos legales.

Las sentencias del Tribunal Supremo que se citan en los Vistos han mantenido el criterio (alegado ahora por las sociedades recurrentes) de que al remitirse el artículo 647 de la vigente Ley de Régimen Local para la recaudación del arbitrio provincial sobre el producto neto a los preceptos vigentes para las cuotas de la tarifa tercera de la Contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria (hoy impuesto sobre sociedades), «en todo lo concerniente a plazos, forma, validez y revisión de las liquidaciones, recursos contra éstas, inspección, defraudación y penalidad», han de ser deducidas de la cuota que resulta de aplicar el tipo a la base impositiva, lo pagado, en el mismo período impositivo, como cuota del Tesoro por Contribución territorial; pues para que las liquidaciones por tarifa tercera de utilidades estén hechas en forma y sean válidas es necesario que se haya dado cumplimiento a las disposiciones de

la misma, y como el párrafo primero de la 12 de sus disposiciones prescribe que de la cuota determinada por la base fiscal se deducirá el importe de la cuota del Tesoro por Contribución territorial y de la industria y el comercio, devengadas por la empresa en el período de la imposición, por lo que no puede ofrecer dudas de que por imperio de una disposición en relación con el artículo 647 de la Ley de Régimen Local, se deben hacer tales deducciones (las de contribución territorial) de la cuota del arbitrio provincial sobre el producto neto.

De los artículos 636 y 647 de la Ley de Régimen Local resulta que a este arbitrio le es aplicable en toda su integridad (salvo el tipo de gravamen, fijado en el art. 646) las disposiciones sobre la Contribución de utilidades de la riqueza mobiliaria. Tarifa tercera, hoy impuesto sobre sociedades, puesto que a éstas se remite, tanto para determinar la base impositiva (rendimiento neto anual), cuanto para practicar la liquidación de las cuotas de este arbitrio, y dado además que no existe diferencia en la naturaleza jurídica de las exacciones estatal y provincial, y ser las dos de carácter personal, habrá de aplicarse en ambas no sólo el principio de que ha de deducirse el pasivo por la sustracción de todas las cargas que disminuyen la libre disponibilidad de la renta, sino también el de que las exacciones de producto son un anticipo a éstas de carácter personal, por lo que han de ser deducidas de la cuenta de estas últimas, siempre que haya precepto legal que lo autorice, como sucede en el presente caso, dado el reenvío efectuado por la Ley de Régimen Local, que no permite hacer una distinción para efectuar las deducciones, entre los sujetos activos perceptores de los tributos, para dar lugar a la deducción cuando el precepto sea el Estado y denegarlo cuando sea la Provincia (*Sentencia de 24 de junio de 1963*).

2. *Impuestos sobre el patrimonio: transmisión de acciones.*

Dentro del grupo de tributos que gravan el tráfico jurídico, el impuesto sobre emisión y negociación de valores mobiliarios, incluido en la Ley del Impuesto de Derechos reales de 25 de septiembre de 1892 y más tarde en la de 26 de marzo de 1900, reguladora del Timbre del Estado, se desgajó para adquirir propia sustantividad mediante la Ley de 13 de marzo de 1943, y desde entonces tiene como presupuesto de hecho (en cuanto a la negociación) no ya la transmisión, sino la transmisibilidad, cualidad inherente al documento y aptitud inmanente para ser objeto de tráfico, concepto potencial en suma, siempre y cuando que tal aptitud pueda ser actualizada por los medios y en la forma que autoriza el Código de Comercio (Orden ministerial de 9 de abril de 1945), por lo que en definitiva parece que la intención del legislador fué circunscribir el impuesto de Derechos reales, en este aspecto, a los valores mobiliarios que por su naturaleza no fueren susceptibles de transmisión específicamente mercantil y cuyo tráfico esté sujeto al Derecho común (artículo 8.º de la Ley de 1943), calificativo equivalente en nuestro ordenamiento al de «civil».

Con carácter residuario del origen conjunto de ambos tributos y como

indicio de la intención legislativa antes señalada, La Ley del Impuesto de Derechos reales declara la exención de las negociaciones de valores industriales o mercantiles realizadas con la intervención de Agente mediador (art. 6.º, apartado A, núm. 3.º), y el Reglamento perfila luego, desde una distinta perspectiva, la sujeción al impuesto, que limita a las hipótesis en que el contrato de transmisión sea formalizado mediante escritura pública notarial (arts. 20, párrafo 6.º, y 48, párrafo 2.º), con lo que el presupuesto objetivo queda delimitado con la suficiente precisión en sus dos vertientes positiva y negativa en función exclusivamente del elemento formal del negocio jurídico contemplado.

En la transmisión de valores mobiliarios la forma constituye un requisito para su validez, como una excepción más al principio espirituálista característico de nuestro sistema de contratación (arts. 1.254, 1.258 y 1.278 del Código civil), hasta el extremo de que su omisión acarrea automáticamente la nulidad de pleno derecho (art. 1.º del Decreto de 19 de septiembre de 1936, que ratifica el 3.º de la Ley de 23 de febrero de 1940), por lo que el propósito de vender las acciones que exteriorizó el señor V. L. ante el Consejo de Administración de la Sociedad, aunque aceptado en aquel mismo momento por el futuro comprador, carecía de eficacia para producir la transmisión y ésta sólo podía realizarse mediante la intervención del fedatario correspondiente, notarial o mercantil, pues además en la sesión del órgano directivo social se autorizó simplemente la transmisión propuesta y se declaró la renuncia de los demás socios a su derecho preferente de adquisición de las acciones otorgadas por el artículo 7.º de los Estatutos.

El documento notarial suscrito posteriormente no añade nada al negocio jurídico ya perfecto, carece de fuerza para novarlo y ni siquiera ha podido aclararlo, puesto que para ello sería inexcusable —ante todo— que intervinieran en su otorgamiento ambos contratantes y no sólo el comprador, único compareciente, que se limita a relatar unos hechos ya acaecidos y a formular diversas manifestaciones ajenas a la transmisión de las acciones, si bien a ella ligadas por ser consecuencia de las relaciones del adquirente con la Sociedad, extramuros del vínculo entre vendedor y comprador, por lo que en este aspecto el contenido del instrumento público corresponde exactamente a su calificación como «acta», según el criterio recogido en el Reglamento del Notariado (arts. 144, 187 y 208), sin posibilidad de ser calificado como «escritura», sobre todo en cuanto afecta a los valores negociados, cuya póliza, extendida por el Corredor colegiado de Comercio, se testimonia en el apartado III de las manifestaciones formuladas ante el Notario.

No enerva la conclusión así obtenida el hecho de que la transmisión hubiera de ser notificada notarialmente —según ordenó el Consejo de Administración—, puesto que tal obligación no constituía requisito de validez o de eficacia para la compraventa de los valores, ni sirve tampoco esta circunstancia para presumir la existencia de una intención defraudatoria, desde el momento en que los contratantes se limitaron a una lícita elección entre varios medios preestablecidos legalmente (fenómeno de la denominada «remoción» impositiva), ya que además el artículo 7.º

de los Estatutos sociales no exige (como afirma el acuerdo del Tribunal Económico-administrativo) que se acrediten fehacientemente en un momento determinado los requisitos previos a la enajenación de acciones previstos en dicha norma estatutaria, pero es que aun cuando así fuera, tal exigencia nunca impediría la enajenación intervenida por el correspondiente fedatario, cuya póliza podría ser completada, antes o después de la operación, mediante el documento notarial donde quedase constancia del cumplimiento de aquellos requisitos que limitan y encauzan la venta de las participaciones sociales.

En relación con el Impuesto del Timbre, el acta notarial se limita a documentar una serie de manifestaciones del compareciente, relativas a la creación y estructura de la Sociedad (I), a la autorización otorgada por el Consejo de Administración para que el señor V. vendiera sus acciones (II), a la ya realizada enajenación de éstas, con exhibición y testimonio de la correspondiente póliza (III), al cese del vendedor como socio y Consejero Delegado, a la participación actual de cada uno de los miembros restantes y a la composición del nuevo Consejo (IV y último apartado), más una certificación adjunta comprensiva del acuerdo social que autorizó la venta de los valores, y en consecuencia —una vez excluida la posibilidad de que este instrumento notarial haya servido de vehículo a la transmisión— resulta evidente que carece de objeto valuable y no debió gravarse con el timbre gradual, sino con el fijo, según previene el apartado 2.º del artículo 11 del Reglamento del correspondiente impuesto (*Sentencia de 21 de octubre de 1963*).

3. *Impuestos sobre el gasto: transportes.*

La liquidación por el impuesto de Transporte a que se refiere este procedimiento comprende el período del 1 de julio de 1955 al 31 de marzo de 1956, las disposiciones aplicables a la misma son las vigentes en aquel momento, por lo que las alegaciones y citas contenidas en la demanda y contestación, posteriores a tales fechas, carecen de aplicación concreta al presente caso, aunque pudieran servir de base de una interpretación de los textos anteriores.

El primer punto que ha de quedar determinado es el de qué bienes o actos están sujetos al impuesto, ya que si el transporte realizado por el recurrente no está sujeto al gravamen, no es necesario que la Ley declare su exención, aunque en nuestras disposiciones tributarias se empleen confusamente ambos términos; y en el párrafo 2.º del artículo 1.º del Reglamento de este impuesto, se expresa que grava el transporte de viajeros, mercancías de todas clases y metálico, por lo que si las cosas transportadas no tienen el carácter de mercancías, quedan excluidas del impuesto por no estar sujetas al mismo.

Las cosas muebles, corporales y con aptitud para el tráfico mercantil, no son mercancías en todo momento, sino únicamente en aquellos en que efectivamente se adscriben a ese tráfico, lo que nunca ocurre en los productos agrícolas mientras se encuentran en poder del productor, por lo que en el caso planteado en este procedimiento, en que el agricultor ha

transportado sus propios frutos agrícolas, no está tal acto sujeto al impuesto por no haber adquirido los objetos transportados la cualidad de mercancías; y a esto no se opone ni el número 5 del artículo 3.º del Reglamento que regula la base del impuesto a las empresas que se dediquen exclusivamente a transportes propios, pues éstos han de ser mercancías, ni la exención contenida en el número 8 del artículo 7.º del mismo Reglamento por la misma razón, y si normalmente los productos fabricados y elaborados son mercancías, no sucede lo mismo con los agrícolas, que exceptuados expresamente en el Real Decreto de 13 de abril de 1926, no lo son ahora por innecesarios al no tratarse de una exención, sino de ausencia de sujeción al impuesto.

Aunque el período a que se refiere este asunto es anterior a la supresión de la patente de circulación, la relación entre las Patentes y el Impuesto de Transportes es manifiesta, como lo prueba, en función de los aumentos de impuestos sobre los carburantes derivados del petróleo, el artículo 98 del mismo Reglamento; la Orden del Ministerio de Hacienda de 22 de julio de 1954 sobre la calificación fiscal de agrícola de los remolques; el artículo 14 de la Ley de 22 de diciembre de 1955 que autoriza al Ministro de Hacienda la supresión de la Patente, sin que afecte a la contribución industrial de las empresas de transportes, pero sí al impuesto de Transporte, que puede ser aumentado a los vehículos automóviles que usen carburante distinto a la gasolina y que se dediquen comercialmente (expresión bien definida) al transporte de viajeros y mercancías, y el Decreto de 31 de diciembre de 1956, que reduce el importe de las patentes B y C y el impuesto de Transportes en la misma proporción (75 por 100) en los vehículos accionados por motores de explosión; y aunque estas dos últimas disposiciones no sean aplicables, si demuestran esa interdependencia de ambos tributos (*Sentencia de 15 de febrero de 1962*).

4. *Haciendas locales.*

A) *Exacciones provinciales: arbitrio sobre la riqueza provincial.*

La única cuestión planteada en este procedimiento, al igual que la que fué objeto de la reclamación ante el Tribunal Provincial Económico-administrativo, consiste en determinar cuáles son aquellos productos o materias que interviniendo en el proceso de fabricación de la fibra textil artificial y de la celulosa cruda, cuyo valor ha de ser deducido del que tiene el producto final, a los efectos de la imposición del arbitrio sobre la riqueza provincial regulado en los artículos 622 y siguientes de la vigente Ley de Régimen Local.

Para poder hacer tal determinación ha de partirse del objeto que grava tal arbitrio, que no es otro, según resulta de los preceptos citados, que la riqueza obtenida o producida dentro de la provincia, pues éste es el ámbito territorial de la imposición, por lo que todas aquellas materias primas naturales o productos industriales que tengan su origen fuera de la misma están exentos de dicho arbitrio y, por tanto, no puede conceptuarse como riqueza obtenida, en la transformación industrial, más

que la diferencia de valor entre las materias o productos empleados en la fabricación y el producto final, pues los primeros ya existían, sin que esto convierta el arbitrio sobre el producto bruto en imposición sobre beneficios, puesto que los gastos de fabricación que comprenden los de todo el complejo industrial no son deducibles y constituyen una auténtica riqueza obtenida en la provincia y, en definitiva, no se realiza la resta de ingresos menos gastos, fundamental en la fijación de beneficios.

Partiendo de esta base y de lo dispuesto en el artículo 625 de la Ley de Régimen Local, que en su número 1.º sólo hace compatible este arbitrio con el de los productos naturales utilizados como materia prima, no con el de los productos industriales, y que en su número 2 ordena que para fijar la base que corresponda a la riqueza transformada se deduzca el valor de la materia prima y el que tuviera el producto en los procesos o fases de transformación anterior, puesto que estos productos constituyen la materia prima de la posterior transformación, no puede admitirse que en un proceso de transformación químico en que los distintos cuerpos que intervienen en la obtención del producto final se descomponen para integrar uno distinto, haya de encontrarse ninguno de ellos, no ya de forma tangible, expresión difícil de comprender, sino tampoco de modo sensible, por ser contrario a la misma naturaleza del proceso de fabricación de la fibra textil artificial.

En este proceso, tal como se describe en el informe pericial practicado en autos, es necesario el empleo de las materias primas naturales y productos industriales que han sido estimadas como deducibles de la base del gravamen por el fallo recurrido y que se consumen, sin posibilidad de recuperación en las proporciones que se indican, por lo que no puede decirse que la riqueza obtenida sea la suma de todos estos productos que ya no existen, sino tan sólo la diferencia que resulte entre el valor del producto final, deducidos los que han sido empleados en su fabricación y no son utilizables nuevamente, lo que da como conclusión calificar como materia prima, a los efectos de la desgravación del arbitrio provincial sobre riqueza transformada, aquellos productos naturales o industriales necesarios para la obtención del producto final y que se incorporan a éste o quedan destruidas en el proceso de fabricación.

A tal concepto no se oponen las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1959 y 5 y 20 de octubre de 1960, que no hacen más que confirmar las del Tribunal Provincial de Granada, sin definir la materia prima, y decidiendo únicamente las cuestiones sometidas a su decisión, sobre unos productos concretos que no tienen analogía con el presente, y además falta la interpretación que ha de darse a la frase «se incorporan de alguna manera en el producto final», sobre lo que no existe referencia alguna en los Considerandos del Alto Tribunal, y que lo mismo puede significar que han de apreciarse como formando parte de este último o que han formado con su destrucción el nuevo cuerpo químico, pues lo que resulta de tales sentencias es que se rechaza como degravables aquellos productos que no intervienen en la formación del

alcohol, de modo tal que se transformen en un nuevo cuerpo o se destruyan (*Sentencia de 28 de marzo de 1961*).

B) *Exacciones municipales.*

a) *Arbitrio sobre solares sin edificar.*

Aun cuando no consta en el expediente administrativo cómo se ha realizado por el Ayuntamiento la rectificación de valores de los solares, parece ser se ha hecho por zonas, atribuyendo los valores según aquellas en que están situados, por lo que la impugnación global puede ser distinta de la individual, pues la primera tiene en cuenta el valor general de los terrenos según la zona en que estén comprendidos, y la segunda no sólo tal situación, sino la particular de cada solar que puede influir en su cotización en el mercado, por lo que no hay identidad entre las reclamaciones individuales y generales.

Al disponer el artículo 77, b) del Reglamento de Haciendas locales que el acuerdo por el que se establezca este arbitrio deberá expresar el procedimiento para la estimación de superficie y valores de los solares, indica claramente que los administrados habían de cumplir aquellos requisitos que se determinen en la Ordenanza para ejercitar sus posibles derechos frente al Ayuntamiento, sin que sea lícito a éste exigir otros que no consten en los mismos, aunque tengan el rango de precepto reglamentario que por naturaleza tienen como destinatario a la Administración municipal; y al no exigirse en las Ordenanzas que al presentar la reclamación se acompañe estimación valorada suscrita por perito (bases 9.^a, 10 y 17), la recurrente no ha infringido ningún precepto para ella obligatorio que imponga la desestimación de su pretensión; y al mismo resultado nos lleva el principio de todo el ordenamiento jurídico-administrativo, que estima como defectos subsanables esta falta de requisitos que deben ser advertidos por la Administración para que se cumplan por el interesado.

Además existe una diferencia básica entre la primera valoración de los solares al implantarse el arbitrio, puesto que según el artículo 505, 2, de la Ley de Régimen Local, puede ser simultáneo a la inclusión de los inmuebles y estimación de superficie, y siempre anterior a la formación de la matrícula de contribuyentes, por lo que puede entenderse que existe una indeterminación de sujetos (los propietarios de solares sin edificar) y la rectificación general de tal valoración, en cuyo momento los interesados son perfectamente conocidos por la Administración municipal, al estar incluidos nominalmente en la matrícula; y si para las primeras es suficiente a efectos de notificación, el ser publicados, en la segunda, tal exposición al público no es suficiente, según disponen los artículos 79 y 80 de la Ley de Procedimiento administrativo, 312 al 315 del Reglamento del Régimen jurídico de las Corporaciones locales, y artículo 508 de la Ley de Régimen Local, al disponer en su apartado 3.º que las estimaciones practicadas por la Administración serán puestas en conocimiento de los propietarios a quienes afecte, indica una notificación directa y, por tanto, que la exposición al público es insuficiente

para poderse apreciar el consentimiento de los propietarios si no reclaman contra la valoración administrativa, sólo queda subsanado este defecto si los interesados presentan la reclamación en tiempo y forma; por tanto, únicamente apreciando que la reclamación formulada por la Cámara lo ha sido en forma queda subsanado el defecto de notificación a los propietarios, como parece ser lo entendió el Ayuntamiento al admitir a trámite tal reclamación (*Sentencia de 30 de octubre de 1962*).

b) *Contribuciones especiales.*

a') *Naturaleza normativa del expediente.*

En efecto, es inexcusable la existencia de una Ordenanza para cada exacción (arts. 717 y 718 de la Ley de Régimen Local), y este presupuesto de la imposición aparece cumplido por el Ayuntamiento de M. de F., ya que con fecha 3 de diciembre de 1948 aprobó una regulación genérica de las contribuciones especiales y, además, según el artículo 18 del Reglamento de Haciendas Locales, los documentos integrantes del expediente oportuno sustituyen a la Ordenanza fiscal, precepto que rectamente entendido, significa también que aquéllos podrán servir de norma complementaria específica, pues si tienen virtualidad por sí solos, con mayor razón podrán completar y matizar las normas existentes y, en consecuencia, a estos efectos el conjunto documental inserto en el procedimiento administrativo previo a la imposición de las contribuciones adquiere naturaleza normativa y ha de ser estimado como una disposición general, lo que acarrea dos consecuencias importantes: a) en cuanto ejercicio de la potestad autonómica o reglamentaria de la Administración pública, autolimita su conducta posterior y, por tanto, su potestad tributaria y su obligatoriedad se extiende no sólo a los particulares sino a la propia Corporación, que debe sujetarse a la normatividad que ella misma ha creado; b) el régimen jurídico no es el peculiar de los actos administrativos individualizados, y si bien cabe su impugnación directa (para los que se conceden precisamente los plazos de quince y ocho días, a que se refiere el artículo 30 del Reglamento de Haciendas para examinar el expediente y entablar reclamaciones), la falta de ésta o su desestimación no impedirán la de los actos de aplicación individual, fundada en su antijuridicidad (párrafos 4.º y 2.º del artículo 39 de la Ley reguladora de esta jurisdicción).

b') *Acuerdo de ejecución y acuerdo de imposición.*

El artículo 453 de la Ley de Régimen Local no impone la simultaneidad de los acuerdos de ejecución de las obras y de imposición de las contribuciones especiales y, en consecuencia, la adopción de cada uno de ellos en momentos distintos no afecta a la validez del último, sino que se limita a demorar la eficacia del primero, y esto tampoco de modo absoluto, puesto que puede pasarse a la realización de lo acordado si el Ayuntamiento consigna presupuestariamente cantidad bastante para hacer frente al gasto aun en el caso de que no prospere la imposición, conclusiones no desvirtuadas por la sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1959, donde se sostiene un criterio diame-

tralmente opuesto, pues su fundamento jurídico explícito se encuentra en el derogado Decreto ordenador de las Haciendas Locales de 25 de enero de 1946, cuyo artículo 24 coincidía sustancialmente con el citado principio de este párrafo, pero que contenía otro (el art. 37) que prohibía a los Ayuntamientos, en la hipótesis debatida, «tomar acuerdo alguno», precepto del que han prescindido significativamente tanto la Ley como el Reglamento de Hacienda vigentes.

c') *Sujetos pasivos.*

Pueden ser sujetos pasivos de las contribuciones especiales, con carácter genérico, la persona o entidad por cuya cuenta y riesgo gire el negocio o el dueño de los bienes afectados (art. 463 de la Ley), determinados por la inscripción en los Registros jurídicos o informativos a que alude el artículo 16 del Reglamento de Hacienda, mientras otros preceptos prevén la sujeción de las Compañías de seguros (art. 470) o de transportes (art. 469, b) para supuestos específicos, normas a las que plenamente se ajusta el artículo 11 de la Ordenanza de M. de F., y que, en consecuencia, legitiman el acuerdo municipal de 9 de septiembre de 1960, donde se aprueban las bases del reparto y se establece la obligación de contribuir con motivo de las obras de urbanización y pavimentación respecto de los dueños de los vehículos de tracción mecánica, de las explotaciones industriales y mercantiles y de las fincas urbanas contiguas.

Dentro de la problemática que suscita la determinación del sujeto pasivo ha de encuadrarse cuanto se refiere a las *Asociaciones administrativas de contribuyentes*, ente colectivo cuya sustitución puede ser preceptiva para el Ayuntamiento (de oficio, cuando ha de cubrirse más de un tercio del coste o a instancia de los interesados, mediante petición de las mayorías personal y real), o facultativo, incluso cuando se dan los anteriores supuestos, en función del coste total y del censo de población, según lo dispuesto en el artículo 465, por lo que, en definitiva, como el coste total de las obras era 1.694.100, 77 pesetas, y la «deuda tributaria global», o cantidad a distribuir entre los contribuyentes, sólo alcanzaba la cifra de 505.189,72, ligeramente inferior al tercio de aquella, no resultaba necesaria la Asociación administrativa, cuya creación, además, no fué solicitada por los interesados.

Una vez solventada esta cuestión, parece conveniente examinar seguidamente si los llamados «profesionales» (a los que con esta denominación no se alude en ningún lugar del expediente expuesto al público) pueden ser estimados como «dueños de explotaciones industriales o mercantiles», y para ello deben distinguirse dos grupos: 1) los Médicos, Veterinarios y Practicantes, cuya actividad no se dirige a la producción o transformación de bienes (industria) o a facilitar su circulación e intercambio del producto al consumidor (comercio), sino a la prestación de servicios personales de marcado carácter intelectual; 2) los Farmacéuticos que aun cuando posean un título universitario, desarrollan sus funciones en un establecimiento abierto al público (la oficina de farmacia), cuyo asiento físico ha sido estimado como «local de negocio» por la ju-

risprudencia civil del Tribunal Supremo, y realizan actos de comercio en el estricto sentido técnico de la expresión, consistente en una serie indeterminada de compraventas mercantiles (art. 325 del Código de Comercio), hasta el extremo de que es un hecho notorio que la situación de una farmacia influye decisivamente en su volumen de ventas y, en consecuencia, en el precio para su traspaso, lo que no ocurre en el caso de los demás profesionales sanitarios.

De cuanto anteriormente queda expuesto se deduce que los Médicos, Veterinarios y Practicantes no están sujetos al pago de la contribución especial establecida por el Ayuntamiento de M. de F., con arreglo al criterio mantenido por sus propias disposiciones reguladoras (Ordenanza de 1948 y expediente), mientras que sí lo están los titulares de las farmacias afectadas, aunque para estos últimos resulta también evidente la incongruencia entre las bases del reparto propuestas por la Comisión de Hacienda y aceptadas por el Pleno, y las cuotas asignadas a don W. del H. V., desde el momento en que se adopta como módulo el importe de la cuota que por el negocio se satisfaga al Tesoro (sin discriminar el tributo específicamente aplicable, por lo que tanto puede tratarse de la licencia fiscal del impuesto industrial como la correspondiente a los profesionales en el que grava los rendimientos del trabajo) y, sin embargo, la misma Corporación olvida su propio criterio inicial y prefiere atender al volumen de ventas o de ingresos, incurriendo así en una clara infracción de las normas autonómicas que, como se dijo en un principio, autolimitaban la potestad tributaria municipal y tenían fuerza vinculante también para el Ayuntamiento autor de aquéllas, por lo que, en definitiva, procede igualmente declarar la nulidad del acto administrativo de determinación de la deuda tributaria para que, una vez fijada nuevamente con arreglo a las bases del reparto aprobadas, se devuelva al interesado la cantidad remanente (*Sentencia de 6 de marzo de 1963*).

d') *Intervención de los sujetos pasivos en el procedimiento.*

Si bien la motivación explícita del primero de los acuerdos municipales impugnados carece de fundamento, pues la reunión celebrada el 23 de enero por la Asamblea bajo la presidencia del Alcalde, adolece de un vicio de origen insubsanable y fué convocada y celebrada antiestatutariamente, no resulta menos cierto que la Asociación administrativa de contribuyentes puede discutir —y esto es precisamente lo que lleva haciendo desde hace más de un año—, reclamar, proponer, ser oída, intervenir, recurrir y, en definitiva, colaborar desde su nacimiento y no antes, como se verá a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo, pero en ningún momento tiene competencia para *decidir* o resolver en definitiva (y ello equivaldría la facultad de «modificar» el proyecto, según se solicita en la Súplica de la demanda), porque en ese caso usurparía la posición privativa e irrenunciable —la competencia siempre lo es, como señala el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo— del Ayuntamiento, único competente para determinar, con el margen de error propio de toda actuación humana, cuanto afecta al interés colectivo.

En el extremo 3.º del escrito de 17 de octubre de 1961, origen de la reclamación económico-administrativa y de este proceso, se trata de establecer la *conveniencia* de modificar el proyecto en algunos aspectos (anchura de calzada y aceras) en función del tránsito futuro, del carácter residencial de la zona y de otras varias circunstancias, es decir, se opera con una serie de datos, algunos de los cuales (por ejemplo el referente al tráfico previsible) no pasan de ser meras opiniones personales, más o menos fundadas, para la resolución de un problema que, como todos aquellos que afectan a la vida ciudadana, exige, para la mayor vitalidad de las instituciones y el mayor acierto en la decisión, la colaboración de los particulares interesados mediante la publicidad, el debate y la crítica constructiva (como evidentemente lo es ésta), pero que nunca permite que la colaboración se convierta en suplantación del ejercicio de la potestad administrativa, que en este supuesto tiene un aspecto discrecional evidente desde el momento en que toda discrecionalidad consiste en la facultad de apreciación del interés público para decidir la conveniencia u oportunidad de una actuación administrativa determinada (*Sentencia de 13 de junio de 1963*).

e) *Exenciones subjetivas: el Banco de España.*

Si bien los artículos 9.º del Fuero de los Españoles —en el aspecto positivo— y 5.º de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública —en el negativo—, así como el 719 de la de Régimen Local, cuidan de delimitar el principio de legalidad en materia tributaria, ello significa simplemente que, con arreglo al criterio de igualdad ante las cargas públicas y como garantía de su respeto, sólo el Poder legislativo es soberano para determinar tanto la sujeción al tributo como la exención, sin que en ningún momento pueda implicar aquel principio la exigencia de una interpretación meramente literalista y, en consecuencia, prohibir toda labor hermenéutica e integradora en función de total ordenamiento jurídico, conclusiones propugnadas en la más reciente tendencia jurisprudencial de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, que en las sentencias más arriba reseñadas ha puesto de relieve no sólo la posibilidad de utilizar cualquiera de los medios interpretativos habituales en la técnica jurídica general (gramatical, lógico y finalista), sino la necesidad de utilizarlos no limitándose al primero de ellos.

En función de los anteriores criterios interpretativos, ha de contemplarse la exención otorgada al Banco de España en el artículo 3.º del Decreto-Ley de 7 de junio de 1962 (promulgado al siguiente día 13) como consecuencia de su nacionalización, por obra de la cual se convierte en una entidad de Derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad, dependiente del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda, lo que en definitiva significa que pasa a encuadrarse dentro del esquema organizativo estatal y en la amplia y flexible estructura de la Administración pública mediante una articulación de signo descentralizador en el aspecto funcional, como parte integrante de la llamada Administración indirecta del Estado, por lo que la concesión de personali-

dad jurídica independiente debe entenderse simplemente en un sentido instrumental.

Por lo tanto, el Estado y el Banco emisor —que están en relación del todo a la parte— no pueden recibir un trato diferente y, en consecuencia, la exención concedida al último, sea cualquiera la amplitud con que esté redactada, ha de moverse dentro de los límites de la posición que el propio Estado adopte respecto de la esfera tributaria municipal, por lo que en el caso de las contribuciones especiales que no se funden en aumentos determinados de valor, como la Administración general, sólo queda exenta por razón de los servicios que interesen a la defensa nacional, y eso no siempre, pues tales servicios están también sujetos a gravamen cuando se trata de ciertas obras (alcantarillado, aceras, pavimentación, alumbrado, etc.), según el apartado b) del artículo 472, resulta evidente que el Banco de España —entidad estatal autónoma— no puede pretender el régimen más beneficioso que supondría la aplicación automática del artículo 3.º, en su norma orgánica, mediante una interpretación literal sin matizar las diferentes hipótesis, ya que, además, la índole peculiar de las operaciones encomendadas al Banco emisor, su misma estructura e incluso su intrínseca naturaleza, no justifican en ningún momento tal amplitud en este aspecto concreto de la potestad tributaria local.

En consecuencia, es irrelevante para la resolución de las cuestiones debatidas la determinación del nacimiento de la relación jurídico-tributaria o del devengo de la deuda impositiva, así como cuanto se refiere a la ejecutividad del acuerdo relativo a las obras de urbanización de la calle Sanjurjo, para las que, por cierto, el Ayuntamiento consignó cantidad bastante mediante habilitaciones y transferencias de créditos del presupuesto de Urbanismo, y resulta igualmente intrascendente en este momento delimitar con exactitud la divisoria entre los procedimientos administrativos de gestión y de reclamación, ya que, cualquiera que fuera la solución adoptada para cada uno de esos interesantes problemas, el resultado final de este proceso sería el mismo, una vez establecida con toda generalidad la obligación en que se encuentra el Banco de España de satisfacer las contribuciones especiales impuestas por el Municipio cuando benefician especialmente a personas o clases determinadas, pues en el supuesto de las derivadas de aumentos determinados de valor, la exención es absoluta, por serlo también la del Estado y coincidir los límites de ambas (art. 468) (*Sentencia de 13 de julio de 1963*).

f) Estructura.

La Ley de Régimen Local utiliza para regular las contribuciones especiales una serie de términos cuyo exacto significado conviene precisar con el fin de facilitar la interpretación de las normas legales y reglamentarias pertinentes, y esta terminología, que se traduce en una constelación de categorías jurídicas individualizadas, aunque en sólida interconexión, ofrece como conceptos fundamentales los siguientes: A) *costo de las obras*, o también *coste legal*, que origina la llamada «deuda tributaria global o total», cantidad a distribuir entre los contribuyentes,

obtenida en la forma que luego se expone y dentro de la que el *presupuesto de ejecución* es una parte con carácter de mera previsión y el único factor de posible y aun probable fluctuación; B) *base de imposición*, que es el módulo utilizable para el reparto y que, a pesar de su nombre, ninguna relación guarda con la «base tributaria» en sentido técnico y sí con el tipo de gravamen, constituido en este caso por el número de metros lineales de fachada, criterio distributivo no discutido y al que exclusivamente se refiere, para prohibir su modificación posterior, el artículo 456; C) *cuota* o asignación individual y, en definitiva, concreción de la auténtica deuda tributaria mediante la aplicación del tipo de gravamen (base de imposición) a la base en su estricta significación jurídico-tributaria (costo de las obras), mecanismo que, por lo demás, es común a todos los tributos.

g') *Determinación de la deuda tributaria.*

De lo expuesto se deduce con suficiente claridad que salvo la base de imposición (o tipo de gravamen), los demás elementos conjugados para la individualización de la deuda tributaria, es decir, el importe de las obras y, naturalmente, la cuota, pueden y deben ser adecuados a la realidad cuando el coste efectivo fuera distinto, en más o menos, del calculado (presupuesto), según expresa inequívocadamente el párrafo 1.º del artículo 456, y como su determinación se efectúa mediante un doble y simultáneo criterio positivo (o de inclusión) y negativo (de exclusión), con arreglo a lo dispuesto en el artículo 454, resulta notorio que, en virtud de este último, la deuda tributaria global debe quedar disminuida en el total importe del auxilio económico estatal, que en definitiva minorará los gastos a cargo de la Corporación y no puede convertirse en motivo de enriquecimiento para ella, no sólo por imperativo de la norma antes citada, sino por la misma naturaleza de las cosas, desde el momento en que si la subvención se prorrateara (como en principio hizo el Ayuntamiento de C.), dejaría de adscribirse parcialmente al fin concreto previamente determinado, con infracción evidente de las correspondientes reglas contables y, en consecuencia, el coste definitivo de las obras de urbanización de la calle del Teatro habrá de ser fijado (según ha declarado correctamente el Tribunal Económico-administrativo de L.) en 180.255,83 pesetas, cifra obtenida mediante la suma de las diversas cantidades parciales computables como gastos y la deducción del importe íntegro de la subvención concedida por la Junta Provincial del P.

En cuanto a las demás pretensiones contenidas en la demanda, se ha planteado su inadmisibilidad fundada en los apartados a) del artículo 40 y c) del 82 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, por lo que para su mejor estudio parece indispensable examinar con cierto detalle los actos administrativos que se suponen sustancialmente idénticos, y a este respecto el acuerdo municipal de 30 de julio de 1955 contenía diversos extremos, que en síntesis son: 1) la decisión de acometer las obras de urbanización total de la calle del Teatro de C.; 2) implícitamente, la imposición de contribuciones especiales para sufragar aquéllas; 3) la adopción, como base única del reparto, del número de metros lineales

de fachada de las fincas urbanas enclavadas en dicha calle; si bien tanto en este acuerdo como el posterior de 29 de diciembre de 1960 y en el expediente administrativo correspondiente, se omitía toda referencia a la clase y entidad de tales obras y, en consecuencia, el desarrollo analítico de las mismas, con la concreta indicación de las cantidades parciales del presupuesto imputables a la pavimentación, aceras, saneamiento, etcétera, desglose que no aparece hasta el escrito de alegaciones del Ayuntamiento en el procedimiento económico-administrativo, de forma incidental y sin base documental alguna.

La individualización de cada uno de los conceptos que integran las obras de urbanización, de naturaleza evidentemente compleja, es una exigencia lógica, implícita en el texto literal del artículo 470, puesto que si cada una de ellas tiene un límite legal cuantitativo para la fijación de la deuda tributaria global mediante la aplicación de tantos por ciento diferentes según la clase de obras (alcantarillado, pavimentación, etc.) y su importancia (como ocurre precisamente en la construcción y renovación de aceras), las Corporaciones están constreñidas a exponer detalladamente las cifras parciales correspondientes, sin que tal deber pueda estimarse cumplido mediante los presupuestos técnicos (en la fase inicial), que no permiten conocer tales datos que, omitidos o desconocidos, mal podían ser impugnados por los contribuyentes, quienes sólo tenían a la vista el importe global y, en definitiva, no cabe aceptar dialécticamente que un extremo indebidamente omitido (dato negativo) sea objeto de confirmación o reproducción mediante un acuerdo posterior, que también lo omite, por lo que la excepción procesal esgrimida carece de viabilidad y en ningún momento puede impedir la revisión del acto administrativo impugnado, en cuanto a su adecuación al artículo 470 de la Ley de Régimen Local, y con más razón si se recuerda que el párrafo 2.º del artículo 456 establece terminantemente que el señalamiento definitivo de cuotas se ajustará siempre a los preceptos de la Ley de Régimen Local y a los demás que regularan el primitivo.

La infracción del artículo 470 antes señalado no constituye un vicio del procedimiento que provoque la nulidad de éste, sino que afecta de manera directa e inmediata al acto administrativo de señalamiento definitivo de cuotas, cuya invalidez acarrea automáticamente, puesto que si bien el expediente administrativo está incompleto, ello implica solamente un defecto, en el sentido etimológico de la expresión, que puede y debe ser subsanado mediante la incorporación al mismo de los datos correspondientes, cuya inexistencia no afecta a la raíz (realidad de las obras de urbanización y pertinencia de la imposición de contribuciones especiales), sino al coronamiento o fase final de distribución de la deuda tributaria global, una vez determinada correctamente dentro de los límites establecidos en el precepto reiteradamente mencionado, puesto que incluso la distribución de aguas ha de estimarse comprendida en el apartado p) del artículo 469, que utiliza una amplia fórmula y autoriza no ya la interpretación extensiva, sino la integración analógica, sin que obste a ello la naturaleza de este tipo de instalación, que supone indudablemente, en mayor o menor grado, un beneficio para los propietarios de

los inmuebles afectados, al implicar una revalorización de éstos (causa de toda contribución especial, según el artículo 451, apartado b); junto a una innegable utilidad pública (y de ahí su coexistencia con el impuesto para financiar el establecimiento del servicio) y otra posterior e individualizable para el usuario, quien, en su caso, satisfará la tasa oportuna (*Sentencia de 8 de noviembre de 1962*).

C) *Régimen especial de la provincia de Alava: Impuesto municipal sobre entrada de uva.*

Para el cumplimiento del artículo 208 de la Ley de Régimen Local que previene la aplicación a la provincia de Alava de los preceptos de la misma en todo lo que no se oponga a las especialidades de carácter económico y administrativo consagrados por las disposiciones que configuran su régimen propio, se dictó el Decreto-Ley de 10 de agosto de 1954, que hace una distinción clara y rotunda, en el orden del establecimiento de impuestos y arbitrios municipales, entre los especiales y propios del régimen foral y aquellos permitidos por la legislación general y común, en el apartado a) del artículo 1.º y en su artículo 2.º: en la primera de dichas disposiciones, que se refiere a los especiales y propios del régimen foral, concede a la Diputación alavesa la facultad de autorizar los impuestos y arbitrios de carácter municipal que estime procedentes, siempre que no se hallen en contradicción con los pactos internacionales, ni se refieran a aquellos cuya administración se reserva el Estado; y en la segunda autoriza a los Ayuntamientos y Juntas vecinales de la provincia de Alava a hacer uso de los recursos de derecho común, previa autorización de la Diputación foral; de donde resulta que cuando se trate de establecer arbitrios e impuestos no regulados en el Reglamento de Haciendas Locales, ha de seguir el primero de dichos preceptos, por lo que las únicas limitaciones a que se encuentra sujeta la Diputación de Alava son las que expresamente se consignan en el mismo, mientras que en el segundo caso habrían de observarse los preceptos de la Ley de Régimen Local y Reglamento citado.

A lo expuesto no se opone el artículo 11 del Decreto-Ley de 10 de agosto de 1954, puesto que se refiere al procedimiento de aprobación de presupuestos, cuentas, imposición, etc., pero no al contenido propio de las imposiciones, tanto por su redacción como por la posición en que está colocado, en el orden lógico de sus diversos preceptos, por lo que al encontrarnos en el presente caso con una imposición, no sólo no regulada, sino incluso prohibida por la legislación fiscal común, ha de encuadrarse entre las autorizadas por el apartado a) del artículo 1.º del Decreto-Ley de 10 de agosto de 1954, que al no estar comprendida en las limitaciones que el mismo contiene, ha sido tomado el acuerdo impugnado conforme a las disposiciones que regulan la imposición municipal en la provincia de Alava, sin que se haya infringido ningún precepto de las que regulan esta materia.

Probado en autos que el Ayuntamiento de E. tenía establecido desde el año 1911 un impuesto sobre la uva que entrase en el Municipio pro-

cedente de otros términos municipales, exactamente igual que el objeto del acuerdo recurrido, con las mismas excepciones, las procedentes de determinadas comarcas propiedad de los vecinos del Municipio, cabría su inclusión dentro del artículo 572 de la Ley de Régimen Local, puesto que en el momento de su entrada en vigor se encontraba establecido, sin que haya sido impugnado por ninguno de los interesados, hasta el momento en que se ha elevado su cuantía, elevación justificada, ya que es un hecho notorio que del año 1913 al 1958 el índice del coste en cualquier producto y orden de cosas es superior al diez por uno, además de existir en autos la certificación del Instituto Nacional de Estadística sobre el precio del vino, y el coste medio de vida, si bien referido este último a partir de 1936, por lo que si la imposición ha de cumplir alguna finalidad, no puede continuar con el tipo anterior, totalmente desbordado por los precios y costos actuales.

Al no existir norma positiva concreta que haya sido infringida por el acuerdo recurrido, ha de examinarse si éste ha sido dictado con desviación de poder, como se alega por el demandante; este ejercicio de la potestad administrativa para fines distintos de los fijados en el Ordenamiento jurídico, se funda por el recurrente en la desventajosa posición en que se coloca a los industriales de E., respecto a los de pueblos limítrofes, la discriminación en favor de los propietarios de esta villa de viñedos en otros términos municipales, duplicidad tributaria, ser contrario a la política general de favorecer a la vitivinicultura, y privilegios para B. B.; para resolver esta cuestión ha de tenerse en cuenta que la finalidad de la imposición, conforme al Ordenamiento jurídico, es no sólo el proporcionar los ingresos precisos para atender a los gastos y la elección de los medios, sino también la protección a intereses generales del Municipio en el caso de imposición municipal, en sus distintos aspectos, por lo que la doble finalidad que expresa el Ayuntamiento, aumentar los ingresos que no llegan a cubrir los gastos que origina su recaudación y vigilancia, tratando por este medio de no hacer uso del reparto municipal, y velar por la calidad de los vinos elaborados en la villa, son perfectamente correctos en principio; el primer argumento del recurrente no implica tal desviación, pues la exclusividad de la imposición no lesiona el interés general del Municipio, ni siquiera de todos los industriales que elaboran vinos, sino únicamente de aquellos que, sin ser viticultores, compran la uva para la elaboración del vino procedente de viñedos situados en otros términos municipales.

Las expresiones a favor de los viñedos de L., V., D. de E. y N., pertenecientes a vecinos de E., cumplen la finalidad proteccionista a favor de los vecinos del Municipio, y no puede hablarse de contradicción con la política general sobre desgravaciones de la vitivinicultura, puesto que no grava toda la uva que entra en la localidad y precisamente favorece a la producida en el término municipal y en los colindantes que lo sean, bajo la dirección de los vecinos de E., por lo que no constituye un obstáculo a la elaboración en general del vino, sino al elaborado con distinto fruto que aquellos que estiman como genuinos para su denominación de origen.

No está probada la doble imposición, desde el momento en que no se ha acreditado qué gravámenes pesan sobre el vino ya elaborado y que percibe el Ayuntamiento de E., y si el impuesto de consumo grava el vino o la uva que se consume dentro del Municipio, no existirá tal doble imposición; y por último, la falta de igualdad en la distribución de la carga impositiva, por la bonificación concedida a B. B., ésta existía de antes y no se ha modificado la proporcionalidad, por lo que y ante tal situación anterior, que se mantiene sin presentar hechos que demuestren la igualdad de la situación del recurrente como tal entidad, que hiciese injusto darles trato desigual, ha de ser desestimado el recurso, puesto que la eficacia o ineficacia futura de lo acordado, que no puede apreciarse en este momento, no es tampoco motivo de anulación del acto objeto de este procedimiento (*Sentencia de 31 de marzo de 1962*).

VII

BIENES.

1. *Alteración de la calificación jurídica.*

Corresponde a la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la apertura de calles y plazas, así como su cierre cuando éstas no ofrecen las características oportunas, según ha puesto de relieve la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (sentencias de 19 de julio de 1912 y 19 de enero de 1911) y por lo tanto la decisión administrativa de alterar la calificación jurídica de un bien municipal (afectación o desafectación) ofrece un amplio margen discrecional, como revela el artículo 8.º del Reglamento de Bienes, al consignar como fundamento de ella la «conveniencia» (concepto, en principio, extrajurídico que supone la evaluación comparativa de un haz de posibilidades de actuación respecto de un interés público concreto), si bien tal conveniencia ha de basarse en una realidad de hecho, cuya apreciación no puede ser nunca arbitraria y debe moverse dentro de los límites razonables en función de la naturaleza de las cosas y de la sana crítica, aspectos a los que sí cabe extender la fiscalización judicial.

Analizadas las características de la vía pública cuya supresión se ha decretado por el Ayuntamiento de P., resulta que se trata de una «calleja», así calificada por todos, ya que —significativamente— nadie se ha atrevido siquiera a llamarla calle, sin denominación específica (falta de nombre, indicio también de su escasa importancia), de dos metros y veinte centímetros de anchura, no susceptible de ampliación, desprovista de aceras y de firme en la calzada, sólo utilizable para el tránsito de personas o caballerías, no para el de vehículos de tracción animal o mecánica y convertida en un estercolero y durante el invierno en un barrizal, por lo que, si se tiene en cuenta la imposibilidad de que pasen carros, automóviles, camiones o ambulancias, parece clara su escasa utilidad para la huerta, las fábricas o el hospital, cuya proximidad, así

como la de una zona escolar, aconseja precisamente el cierre de un lugar que es un posible foco de insalubridad.

Los anteriores hechos, en su parte esencial reconocidos por el propio demandante y, además, suficientemente acreditados en el expediente administrativo, no pueden ser combatidos en función de la conveniencia particular de uno o de varios de los vecinos interesados, porque la desafectación debe hacerse en vista de los intereses generales, y sería procedente, aunque de ella se derivara algún perjuicio para concretas personas, perjuicio que en este caso no existe o es mínimo si se recuerda que las fincas colindantes tienen todas su acceso principal por otras calles y sólo en su parte trasera abren alguna entrada a esta calleja, con la escasa utilidad que ha quedado subrayada en el párrafo precedente, sin que, además, en ningún caso pueda lícitamente hablarse, como pretende el demandante, de servidumbre de luces o vistas y de paso sobre una vía pública, bien de dominio público, por impedirlo su propia naturaleza intrínseca no susceptible de gravamen alguno (art. 188 de la Ley de Régimen Local), y prohibirlo además explícitamente el artículo 584 del Código civil, por lo que, en último caso, tales derechos reales, actualmente inexistentes, podrían ser constituidos en su día sobre la finca patrimonial de propios en que jurídicamente se ha transformado la calleja, sujeta ahora al Derecho privado en su tráfico jurídico, si se dieran naturalmente los supuestos legitimadores exigidos en el Código civil (*Sentencia de 16 de diciembre de 1963*).

2. *Enajenación forzosa de parcelas.*

El acuerdo municipal de 5 de septiembre de 1962 no infringe en su primer pronunciamiento el artículo 100 del Reglamento de Bienes de las entidades locales, ya que dicho precepto no hace obligatoria e inexcusable para las Corporaciones locales la enajenación de las parcelas sobrantes a los propietarios colindantes (lo que supondría la creación de una figura de estructura semejante a la de un retracto legal), sino que está dictado en atención al interés general y en beneficio de la Administración, a la que se otorga la facultad de desprenderse de ciertos terrenos no utilizables, con posibilidad, incluso, de obligar al particular a que adquiera la parcela, conclusión reforzada por el encuadramiento sistemático de la norma analizada dentro del capítulo V del Reglamento que regula, fundamentalmente, la forma de la enajenación y nunca prohíbe o impone ésta, limitándose a encauzarla, como consecuencia de lo cual la expresión «serán enajenadas» no ha de estimarse imperativa respecto de la decisión de enajenar al referirse tan sólo al procedimiento y excluir el sistema normal de subasta (art. 98), que se sustituye por el de venta directa, sin olvidar además que cuanto queda expuesto hace referencia a las parcelas no utilizables, y la discutida en este proceso deja de tener tal carácter, sea cualquiera la denominación dada por los técnicos municipales, desde el momento en que el Ayuntamiento encuentra para ella un uso o destino, el de permitir la apertura de una vía pública (*Sentencia de 14 de mayo de 1963*).

VIII

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

1. *Infracciones disciplinarias.*A) *Suspensión preventiva.*

La suspensión preventiva es, como explícitamente declara el artículo 125 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, una medida precautoria de excepción, y esta su naturaleza jurídica implica diversas consecuencias, una de índole formal (el acto administrativo que la decreta ha de ser motivado) y otra sustancial, constituida por la causa determinante, o sea, por la situación de hecho que le sirve de fundamento, pues la suspensión podrá decretarse *siempre que* la presunta gravedad de los hechos lo aconseje o cuando la permanencia del funcionario constituya obstáculo notorio para la instrucción del expediente (artículo 116 del citado Reglamento), norma notoriamente infringida por el decreto de la Alcaldía de L., que ordenó la incoación del expediente, pues sin razonamiento alguno y de plano se impone la suspensión con ocasión de ciertos hechos (cuya calificación jurídica no corresponde a este lugar) desprovistos a primera vista, aun dando por supuesta su realidad, de trascendencia frente a la propia Corporación (no se trataba de una falta de probidad, que hiciera peligrosa la continuación en el cargo del imputado) y frente a la pública opinión (tampoco la imputación se basaba en una conducta poco honrosa, ni los hechos se habían producido con publicidad y escándalo), sin que, finalmente, la presencia del inculcado en su puesto de trabajo, como Administrador del Madero, pudiera obstaculizar la tramitación del procedimiento sancionador, atribuido a un Concejal y encomendado a una dependencia municipal distinta, independiente y alejada del edificio donde prestaba sus servicios el demandante, por lo que, en definitiva, debe declararse anti-jurídica tal suspensión y, en consecuencia, nula por su manifiesta disconformidad con los preceptos ya citados (*Sentencia de 15 de noviembre de 1962*).

B) *Falta de probidad.*

Aun cuando los hechos se hubieran probado, no les correspondería la calificación jurídica asignada, pues la falta de probidad se caracteriza como ausencia de honradez en el obrar y consiste en la obtención de un beneficio económico ilegítimo al amparo de la función pública, porque si bien el vocablo «probidad», según el Diccionario de la Academia, es bondad, rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad, etc., la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha perfilado un concepto estricto de esta infracción administrativa, que se hace encajar en el campo de las negociaciones ilícitas, sin referencia alguna a la moral sexual del funcionario, restricción que es paralela de los significados usualmente atri-

buídos a las palabras «honradez» y «honestidad», sinónimas filológicamente, pero que ofrecen matices diferenciales en su utilización diaria coloquial, literaria y jurídica, y así, a través de la casuística jurisprudencial, este tipo de infracción presenta dos modalidades bien definidas: a) la disposición por el funcionario para fines particulares de los fondos que maneja en virtud del servicio; o b) el prevalecerse del cargo para obtener de los particulares un beneficio económico; supuestos ambos procedentes de idéntica raíz (la falta de integridad) y cuya ilicitud tiene un común fundamento: el quebrantamiento de la lealtad y abuso grave de la confianza que la Administración pública depositó en el funcionario (*Sentencia de 6 de noviembre de 1961*).

C) *Calificación jurídica de los hechos.*

Tanto el acuerdo de la Comisión Municipal Permanente como la propuesta del instructor del expediente disciplinario, muestran a primera vista y sin necesidad de comprobar la realidad de los hechos imputados, un defectuoso enfoque jurídico de la cuestión debatida, con olvido o desconocimiento de ciertos principios inmanentes a la esencia de toda infracción jurídica y de su efecto inmediato —la sanción—, ya que: 1.º, supuesta la existencia del hecho (jugar a las cartas en horas de servicio), la calificación correcta impone su encuadre en el artículo 105, número 1.º, apartado b), por tratarse de un defectuoso cumplimiento de las funciones encomendadas a los funcionarios inculcados y nunca de una irrespetuosidad en acto de servicio (art. 103, que aplica el instructor). lo cual revela una inadecuación notoria con el fundamento contenido en el primer Resultando de la propuesta; 2.º, la falta administrativa o infracción descrita en este mismo párrafo de la resolución es única e indivisible, de igual gravedad para todos los copartícipes, tanto subordinados como jefe, si bien la responsabilidad de éste pudiera resultar agravada por la concurrencia de esa circunstancia subjetiva y, en definitiva, la sanción hubiera debido ser la misma, aunque en su grado máximo, desde el momento en que el Reglamento de Funcionarios no prevé la imposición de sanciones distintas de la señalada para cada falta en el artículo 108, y en consecuencia, impide que una infracción calificada, aun erróneamente, como leve, sea castigada con una medida diferente de las dos primeras de la escala general (apercibimiento y multa); 3.º, el negar los hechos imputados no constituye infracción administrativa alguna, según aparece de la simple lectura de los artículos 102 al 106 del Reglamento, ya mencionado y ello implica, sea cualesquiera el valor moral de la negativa, la impunidad de una conducta no tipificada, si se recuerda el apartado 3.º del artículo 335 de la Ley de Régimen Local, que clara y taxativamente establece el principio de legalidad al decir que ninguna sanción, salvo la de apercibimiento, podrá ser imputada sino a causa de faltas predeterminadas y sin olvidar que todo acusado actúa lícitamente, o sea, dentro de la Ley, aun cuando niegue los hechos imputados y éstos queden perfectamente acreditados, como demuestra la deliberada omisión del requisito del juramento o promesa previo a la

confesión del procesado en el artículo 387 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, aplicable analógicamente a los procedimientos administrativos sancionadores y aplicada por el mismo Instructor de este expediente, que con acierto indudable prescindió de tal formalidad (*Sentencia de 22 de noviembre de 1962*).

2. *Infracciones tributarias.*

A) *Estructura jurídica de las infracciones.*

Las infracciones administrativas tipificadas en el artículo 341 de las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas no pueden ser aplicadas nunca de un modo mecánico, con arreglo a la simple enunciación literal, sino que, como cualquier otra transgresión jurídica, deben ser interpretadas en función del total ordenamiento positivo en que están insertas y a la luz de los principios generales del Derecho, trascendentes e inmanentes, que forman e informan ese ordenamiento, y a tal efecto no debe olvidarse que en la estructura y, más aún, en el núcleo de toda infracción ha de existir un esencial elemento subjetivo consistente en una cierta intencionalidad (sea dolo o mera voluntariedad), a veces explícita, pero las más de ellas implícita en la descripción del «tipo» o presupuesto de hecho, porque su falta en un caso concreto es causa de exclusión de la culpabilidad del autor, según —por ejemplo— se reconoce de manera expresa en el último párrafo de la quinta falta comprendida en el artículo 340.

Esta intencionalidad o malicia, según la más castiza y tradicional expresión de las Leyes españolas, estriba precisamente, cuando se trata de las infracciones aduaneras, en el propósito deliberado de incumplir una concreta obligación legal de dar, de hacer o de no hacer (y entre ellas la de veracidad) en beneficio propio y, en todo caso, con perjuicio para los intereses colectivos, polarizados aquí en el Tesoro o Hacienda pública, y por ello la finalidad específica de la infracción descrita en el número 6.º del artículo 341 de las Ordenanzas (como de la análoga, aunque no idéntica, del número 13 del artículo 340) es precisamente tutelar tales intereses generales y evitar la posibilidad de introducción fraudulenta —contrabando— de los bultos que relacionan el manifiesto o la declaración del consignatario y no descargados, sin que en ningún caso se trate de sancionar una mera inexactitud formal, realizada de buena fe, y cuya disconformidad con la realidad deriva de hechos no imputables al consignatario y además conocidos por la Administración (recuérdese el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico), a través de sus órganos aduaneros de B., donde se practicó la equivocada descarga del bulto que faltaba en la de S., luego remitido a esta última Aduana (*Sentencia de 30 de enero de 1962*).

B) *El principio de culpabilidad y las presunciones legales.*

El principio de la culpabilidad significa que no puede existir infracción jurídica sin culpa, sin intención maliciosa y, en consecuencia, que

toda infracción, incluso las que se dan frente al ordenamiento jurídico tributario, se caracteriza no sólo por la mera violación de la respectiva norma y por el perjuicio o lesión que ocasiona o podría haber ocasionado a los intereses de la Administración pública, sino también por su imputación a un sujeto (autor) que ha manifestado su desobediencia frente a las obligaciones impuestas por la Ley tributaria, lo que revela la ineficacia en esta esfera de ciertas presunciones jurídicas establecidas que amparan supuestos distintos (con origen en una actividad lícita de estructura negocial) para determinar la responsabilidad derivada de un acto ilícito (art. 1.089 del Código civil), que viene dada por la conducta o actuación de una persona, y sólo de ella, sea cualquiera el nombre que aparezca en Registros informativos o jurídicos (por ejemplo, el Mercantil) como titular de un cierto cargo.

El artículo 2.º del Reglamento de 14 de diciembre de 1956 para el Registro Mercantil, al negar efectos respecto de terceros a los documentos sujetos a inscripción y no inscritos no es, en definitiva, aplicable cuando se trata de infracciones jurídicas para desplazar, mediante una ficción, la responsabilidad desde un sujeto (el que realmente era Gerente de D., y debió cumplir cuanto las normas tributarias exigen en relación con el Impuesto de Sociedades, e incluso hubiera debido también procurar la inscripción de su mandato y la extinción del anterior) a otro distinto, que renunció a la gerencia social en 1954, y si la actuación de la Administración fué correcta en un principio al ejercitar su potestad sancionadora contra quien aparecía en un Registro público como Gerente, dejó de serlo desde el momento en que tuvo conocimiento de la personalidad del auténtico responsable a través de la escritura pública correspondiente, pues lo impide el carácter personalísimo de las consecuencias inherentes a los actos u omisiones ilícitos, carácter personalísimo que tiene su raíz en el mencionado principio de la culpabilidad y se polariza fragmentariamente en numerosos preceptos del ordenamiento jurídico tributario, como el que determina la imposición de sanciones por incumplimiento de obligaciones fiscales al representante legal y no al representado o aquel otro (en la Contribución general sobre la Renta) que declara intransmisibles a los herederos las multas (*Sentencia de 11 de mayo de 1962*).

RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE.

CRONICA ADMINISTRATIVA

