

10 de diciembre de 1963.

**VECINOS DE FARLETE
MONTES COMUNALES**

- Montes comunales.
- Ordenanzas para su aprovechamiento.
- Fincas enclavadas.
- Pago al Ayuntamiento por parte de sus poseedores del canon de aprovechamiento.
- Prescripción adquisitiva.
- Subsistencia en el concepto de la posesión.
- Acción declarativa del dominio.
- Carga de la prueba.
- Reclamación gubernativa previa.
- Actos propios o de reconocimiento.

DICTAMEN

EMITIDO A INSTANCIA DE VECINOS DE FARLETE (ZARAGOZA)
SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS DEL MONTE DEL MISMO
NOMBRE, PARA SU DISFRUTE Y APROVECHAMIENTO,
HECHA POR EL AYUNTAMIENTO

ANTECEDENTES

Con los escasos documentos suministrados se reconstruyen o reseñan los siguientes antecedentes incompletos, en lo que quedan en blanco datos que puedan tener gran importancia en la consideración del asunto.

El Ayuntamiento de Farlete, hacia el año 1939, compró el denominado monte de Farlete que prácticamente constituye toda la tierra del término susceptible de aprovechamiento agrícola. Parece que dentro de la finca había determinadas parcelas poseídas por varios vecinos del pueblo, que las cultivaban por su cuenta, pagando al propietario un canon anual, posiblemente del octavo o del noveno de los frutos, o acaso sin pagar nada.

No consta: si en la escritura de compraventa a favor del Municipio se inicio alguna reserva o salvedad acerca de los derechos que dichos poseedores pudieran tener sobre las parcelas; ni si tenían títulos de los que pudiera deducirse una posesión similar a la de los censatarios; ni si lo estaban, en su caso, los títulos de los particulares.

El Ayuntamiento de Farlete sujetó los aprovechamientos y cultivos del monte a unas «Ordenanzas municipales para la exacción de arbitrios en los aprovechamientos del patrimonio municipal», que fueron aprobadas por el Delegado de Hacienda de Zaragoza en 2 de marzo de 1940. Tampoco consta si los antiguos poseedores de parcelas fueron respetados en la posesión que venían disfrutando aunque parece que continuaron en ellas; pero no se ha precisado si se les sujetó al pago de la exacción referida, y si consintieron esa nueva situación o si protestaron de ella con eficacia suficiente para tener por no interrumpida la posesión misma y por no alterado el “concepto” en que poseían.

Recientemente, en el año 1959, el Ayuntamiento de Farlete ha aprobado un Reglamento para el disfrute y aprovechamiento de las tierras del patrimonio municipal, en el cual se califica el monte como patrimonio comunal; calificación que ha prevalecido después de haber sido impugnado el Reglamento en la jurisdicción contencioso-administrativa. En virtud de esta nueva ordenación, se tendrán por libres y reintegradas al Ayuntamiento *para su redistribución* entre los vecinos conforme a los preceptos estatuidos en ella, todas las tierras que hayan venido siendo destinadas al cultivo de cereales.

En aplicación de este Reglamento el Ayuntamiento de Farlete ha procedido a adoptar acuerdos tendentes a la cesación de los antiguos cultivadores en la posesión, dando al asunto un enfoque administrativo, por tratarse de *bienes comunales*.

Fracasada, al parecer, la vía interdictal intentada en defensa de la posesión, los antiguos ocupantes de parcelas acuden a la vía contencioso-administrativa en impugnación de los acuerdos municipales que consideran lesivos para sus derechos.

CONSULTA

Se interesa dictamen acerca de las posibilidades que tengan para hacer valer sus derechos y acerca de cuál es el procedimiento que deben utilizar.

DICTAMEN

Es de suponer que si los consultantes, a los que denominaremos «antiguos poseedores», tuvieran título inscrito en el Registro, acreditativo del dominio pleno o menos pleno de las parcelas que cultivaban, no se habría llegado a la actual situación; pues, amparados en el principio de legitimación, recogido en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, podrían haber ejercitado las acciones reales que se regulan en el artículo 41.

Más aún cuando no ostenten título con esas características y efectos legitimadores, puede ser muy distinta la posición que quepa atribuirles según que, en el período de tiempo transcurrido desde 1950 hasta 1959, hayan adoptado una actitud pasiva de conformismo con la reglamentación del aprovechamiento del patrimonio municipal, o hayan mantenido viva la protesta persistiendo en una posesión en igual concepto que la antigua, sin exteriorizar ninguna conducta que implicase reconocimiento del dominio pleno municipal.

En la primera hipótesis, es decir, si en esos diecinueve años últimos los antiguos poseedores de parcelas, bien que continuando ocupando las mismas superficies, han consentido en pagar al Ayuntamiento el arbitrio que se regulaba en las Ordenanzas municipales de 1939, sobre canon de aprovechamientos; y si esta conducta se produjo sin reservas o protestas formalmente consignadas que evitasen todo equívoco en la interpretación de sea actitud, la posibilidad de defensa de los antiguos derechos quedaría muy debilitada; tanto más si en la escritura de adquisición del monte por el Ayuntamiento no se hizo ninguna salvedad. Podría haberse operado la prescripción adquisitiva ordinaria, a favor del Municipio, por posesión ininterrumpida, durante más de diez años, con buena fe y justo título; conforme al artículo 1.957 del Código civil.

Pero si el Ayuntamiento ha admitido reservas y no ha percibido los arbitrios por aprovechamiento correspondientes a esas parcelas, o de cualquier otro modo ha exteriorizado actos de reconocimiento expreso o tácito del derecho de los antiguos poseedores, podría entenderse que no ha poseído en concepto de *dueño*, con lo que esa posesión no le aprovecharía para la prescripción adquisitiva, ya que el artículo 1.941 dispone que la posesión ha de ser en concepto de dueño.

Por el contrario, aunque los antiguos poseedores hayan seguido en la posesión de las parcelas, si han hecho actos de reconocimiento, expreso o tácito, del dominio a favor del Ayuntamiento, esta conducta entorpecería considerablemente la prueba de la subsistencia de sus primitivos derechos.

En el supuesto de que pueda acreditarse de alguna manera que, no obstante las disposiciones y acuerdos municipales del período 1939-1958, los antiguos poseedores no se han visto afectados por ellos de una manera positiva; o al menos se ha originado una situación equívoca que tampoco haya favorecido al Municipio, y que no ha alterado el concepto en que aquéllos venían poseyendo -por ejemplo, a título de cultivadores a canon de tipo no arrendaticio ni de terraje o aparcería, sin carácter temporal, sino indefinido o similar al censo; entonces cabría hacer valer la subsistencia de estos derechos como derechos de carácter *real*, sobre bienes que el Ayuntamiento no podría reivindicar por simples acuerdos administrativos.

Carecemos de antecedentes acerca de la forma como se han desarrollado las actuaciones administrativas que han culminado con la sustitución de los antiguos poseedores por los nuevos, en la ocupación y cultivo de las parcelas en discusión. Por ello, no podemos aventurarnos a predecir la suerte que hayan de correr los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra los medios coercitivos acordados por la Corporación municipal, para llevar a efecto los lanzamientos. Es de suponer que el Ayuntamiento se habrá apoyado en el artículo 107 del Reglamento de Bienes de Entidades locales, de 27 de mayo de 1955, según el cual la extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o *comunales* de las Entidades locales, en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título, y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar, se efectuará por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa, mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda, con arreglo a Derecho.

Si los recurrentes pueden demostrar que las parcelas de que se trata están excluidas de la adquisición del monte y, por consiguiente, de la calificación de bienes *comunales* (ya que este carácter sólo puede atribuirse a las tierras compradas por el Municipio) podría tener alguna probabilidad de prosperar el recurso contencioso-administrativo, porque el empleo de medios coercitivos no sería ajustado a Derecho, ya que se trata de un beneficio legal sólo aplicable frente a ocupantes de bienes de dominio público o comunales.

Ahora bien, la carga de la prueba (el hecho de la exclusión de las parcelas del patrimonio comunal) parece que incumbiría a los actores, por ser un hecho extintivo de los presupuestos de la actuación administrativa; conforme a lo prevenido en el artículo 1.214 del Código civil. Si ese hecho no se prueba, y en cambio la Corporación municipal acredita en el expediente o en los autos (contencioso-administrativos) que las parcelas son integrantes del patrimonio comunal, es muy probable que se declare que la utilización del medio coercitivo por el Ayuntamiento de Farlete, para la extinción de los derechos de sus ocupantes, es ajustado a Derecho, según el citado Reglamento de Bienes. Cabe que, si el procedimiento adoleciera de vicios o defectos formales importantes, se obtenga una sentencia de anulación por defectos de trámite; pero, entablado otro nuevo procedimiento administrativo, con el mismo fin, en el que se subsanasen los vicios, se correría igualmente el riesgo de ser vencido en la cuestión de fondo.

Agotados o descartados los recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa, sólo quedaría a los «antiguos poseedores» la defensa de sus derechos por la vía civil, acudiendo al juicio ordinario, para ejercitar contra el Ayuntamiento de Farlete (previa la reclamación gubernativa exigida por el artículo 376 de la Ley de Régimen Local) la acción *declarativa* de dominio, bien fuera pleno o bien sujeto a censo, o bien dominio sujeto originariamente a censo pero extinguido éste por prescripción; y la consiguiente acción condenatoria al reintegro en la posesión con devolución de frutos. Si hubieran prosperado los recursos contencioso-administrativos (en cuanto al fondo), ocurriría al revés; pues repuestos los antiguos poseedores en la posesión de las parcelas, sería el Ayuntamiento el que tendría que demandarles. Parece que, procesalmente, es más cómoda la posición de «demandado» que no la de actor. Pero hablamos ahora de la hipótesis de haberse perdido los recursos contencioso-administrativos.

Ante la jurisdicción civil, en pleno juicio declarativo, podrían debatirse ampliamente la existencia, subsistencia y naturaleza de los derechos de los antiguos poseedores. Habrían de probar su título de adquisición, que podría ser el de usucapión, referida su consumación a época anterior a la compra del monte por el Ayuntamiento de Farlete, debiendo acreditarse la sucesión hereditaria en esos derechos a favor de los herederos de los fallecidos con posterioridad a dicha fecha.

Este pleito ofrecería, por lo menos, las siguientes dificultades para los demandantes. En primer lugar, la demostración del título y la identificación de las fincas; pues sabido es que la acción *declaratoria* de propiedad está sujeta a los mismos requisitos que la jurisprudencia exige para la acción reivindicatoria (título, identificación de la cosa y detentación por otro).

En segundo lugar, habría que precaverse contra la actuación del Ayuntamiento que, seguramente, trataría de demostrar que desde el año 1939 los antiguos poseedores han realizado acto de reconocimiento, expreso o tácito, de que las parcelas formaban parte del patrimonio comunal del pueblo. Por ejemplo, si se consistió la posesión a título de cultivadores temporales con pago de arbitrio municipal.

Finalmente, habría que defenderse de la posible excepción o reconvencción del Ayuntamiento que acaso intentaría probar que, aunque en el año 1939 los poseedores pudieran tener derechos reales sobre las parcelas, de carácter real o perpetuos, si las parcelas fueron incluidas en el título de compraventa, se ha podido producir la prescripción adquisitiva ordinaria, a favor del Municipio por concurrir los requisitos de posesión por diez años, con justo título y buena fe, conforme a los artículos 1.957 y 1.940 a 1.954 del Código civil.

Es decir, que aun cuando la acción real que ejercitasen los demandantes no estaría prescrita, por no haber transcurrido desde el año 1.939 los treinta años que señala el párrafo del mismo artículo: «Entiéndese esta disposición sin perjuicio de lo establecido para la adquisición del dominio o derechos reales de prescripción.»

También habría de tenerse en cuenta, en el pleito civil, las disposiciones de la Ley Hipotecaria, si la finca está inscrita en el Registro de la Propiedad; especialmente si lo estaba a nombre del vendedor y si el Ayuntamiento ha inscrito su derecho por título de compra. Pues, habiendo de instarse la nulidad de la inscripción, conforme al artículo 38

de dicha Ley, podría tropezarse con los preceptos de los artículos 34, 36 y 37, en los que se estatuye una casi invulnerable protección a favor de los terceros.

En conclusión, la posibilidad de hacer valer los antiguos derechos y el procedimiento que debe utilizarse depende de la posibilidad que haya de probar los siguientes extremos de hecho:

- 1.º La existencia de los antiguos derechos del año 1939.
- 2.º La naturaleza (real u obligacional) de tales derechos.
- 3.º Su exclusión en la adquisición que hizo el Ayuntamiento.
- 4.º Su subsistencia desde 1939, y especialmente su no extinción por actos de reconocimiento de los poseedores o por usucapión a favor del Municipio.

Es la opinión del Letrado suscrito, que, como siempre, sometería gustoso a otras si resultasen mejor fundadas.

Madrid, 10 de diciembre de 1963.