

La reclamación administrativa previa al ejercicio de acciones civiles contra Entidades locales

por

FRANCISCO RIBES PUIG

Abogado del I. C. de Murcia
Secretario del Ayuntamiento de Cehegin

SUMARIO: 1. Carácter de la reclamación administrativa previa.—2. Evolución legislativa.—3. «Reclamación» y «recurso».—4. Naturaleza de la vía gubernativa previa.—5. El artículo 376 de la Ley de Régimen local en su relación con el 403 de la misma.—6. La vía gubernativa previa en la esfera estatal.—7. El Real Decreto de 23 de marzo de 1886 y la Ley de Régimen local.—8. Pleitos en materia de montes de propios: A) Situación anterior a la Ley de Montes de 8 de junio de 1957. B) Modificaciones introducidas por la nueva Ley.—9. Tratamiento procesal de la falta de reclamación previa.

1. *Carácter de la reclamación administrativa previa.*

Es general la estimación de que el artículo 376 de la Ley de Régimen local introduce una vía previa al ejercicio de acciones civiles por los particulares análoga a la establecida respecto al Estado por el Real Decreto de 23 de marzo de 1886.

Sabido es que el artículo 533 de la Ley de Enjuiciamiento civil da entrada entre las excepciones llamadas dilatorias a «la falta de reclamación gubernativa previa cuando la demanda fuera dirigida contra la Hacienda pública» (533-7.º). Por lo que

concordado este precepto con el artículo 460 de la propia Ley procesal, que declara exceptuados de la exigencia del acto de conciliación previo, entre otros litigios, los juicios en que sean demandantes o demandados la Hacienda pública, los Municipios, los establecimientos de Beneficencia y, en general, las Corporaciones civiles de carácter público, se venía a la conclusión válida y subsistente de que aquella reclamación gubernativa previa a las demandas contra el Estado tenía finalidades sustitutivas del acto de conciliación.

Establecida, pues, la analogía del artículo 376 de la Ley de Régimen local respecto de la reclamación a que, en cuanto al Estado, se refieren los Reales Decretos de 23 de marzo de 1886 y 1.º de febrero de 1901, es lógico deducir que habrán de convenir a la institución introducida en lo local por aquel precepto, las notas y caracteres atribuidos a la reclamación gubernativa previa a las demandas contra la Hacienda pública.

Trataremos de examinar esta cuestión.

2. *Evolución legislativa.*

Se refleja en las siguientes disposiciones:

a) Ley de 2 de octubre de 1877; artículo 172. «Los que se crean perjudicados en sus derechos civiles por los acuerdos de los Ayuntamientos, haya sido o no suspendida su ejecución en virtud de lo dispuesto en los artículos anteriores, pueden reclamar contra ellos mediante demanda ante el Juez o Tribunal competente, según lo que, atendida la naturaleza del asunto, dispongan las leyes. El Juez o Tribunal que entiende en el asunto, puede suspender, por primera providencia, a petición del interesado, la ejecución del acuerdo apelado, si ya no lo hubiese sido, según lo dispuesto en el artículo 170, cuando a su juicio proceda y convenga, a fin de evitar un perjuicio grave e irreparable. Para interponer esta demanda se concede un plazo de treinta días después de notificado el acuerdo o comunicada la suspensión en su caso, pasado el cual, sin haberlo verificado,

queda esta suspensión levantada de derecho y consentido el acuerdo.»

b) Estatuto municipal; artículo 157. «Los interesados que hayan sufrido lesión en sus derechos de carácter civil, a virtud de algún acuerdo municipal, podrán pedir su revocación, dentro de los ocho días siguientes a la notificación. Si en la primera sesión de la Corporación o en término de quince días, caso de que el acuerdo sea de una Autoridad municipal, no se resuelve sobre la petición, o fuese desestimada, el interesado tendrá otro plazo de treinta días para interponer acción civil con efectos suspensivos, si se acordaren ante los Tribunales ordinarios, sin perjuicio de las que en cada caso y sin ese efecto le asistan con arreglo a las leyes civiles vigentes.»

c) Ley de 10 de julio de 1935; artículo 218. «Será requisito previo y común a toda clase de recursos y al ejercicio de acciones civiles la interposición ante la Corporación o Autoridad que hubiere adoptado el acuerdo del recurso de reposición, que deberá entablarse dentro del plazo de quince días, contados desde el siguiente a la notificación o publicación en forma legal del acuerdo, y ser resuelto en el término de otros quince siguientes a su interposición.»

Basta un examen, no muy profundo, de la anterior proyección histórico-legal, para advertir importantes fases de evolución.

Mientras la Ley de 1877 y el Estatuto de 1924 ponían en manos de los particulares un derecho o facultad meramente potestativa de *reclamar* o *pedir la revocación* de aquellos acuerdos municipales lesivos a sus derechos civiles, el artículo 218 de la Ley de 1935 configuraba ya un requisito inexcusable previo al ejercicio de acciones civiles y a todo recurso. Este tránsito fué advertido por la jurisprudencia; la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1942, dice: «Estando en vigor el artículo 257 del Estatuto municipal... la utilización del recurso de reforma contra acuerdos municipales, como trámite previo al ejercicio de acciones civiles no era necesaria, sino potestativa; a diferencia de lo que después dispuso el artículo 218 de la Ley de 31 de octubre de 1935, y tanto bajo la vigencia del Es-

tatuto municipal, como de la Ley municipal de 1877, la excepción dilatoria mencionada (7.^a del 533) quedó circunscrita a los casos en que la demanda fuese dirigida contra la Hacienda pública.»

El artículo 376 de la Ley de Régimen local, que es el derecho actualmente vigente, sostiene el carácter de requisito previo ya establecido por la Ley de 1935, pero variando de técnica, habla de previa reclamación, no de recurso.

Por otra parte, dice Barros (1) que la previa reclamación exigida por la Ley de Régimen local comprende toda clase de acciones y no las limita a aquellas que se contraen a impugnar acuerdos lesivos.

3. *Reclamación y recurso.*

El término «reclamación» no es muy preciso. Se le emplea unas veces como sinónimo de «recurso»; otras, supone una mera petición. El artículo 377 de la Ley de Régimen local habla de «recursos o reclamaciones», en tanto que el 374 de la propia Ley, dice: «Se entenderá denegada toda petición o reclamación...»

En cambio, la idea de recurso es más rigurosa. Según Zanobini es la instancia dirigida a obtener la anulación, revocación o reforma de un acto administrativo presentada a la Autoridad administrativa por el titular de un interés jurídico, de acuerdo con determinadas formas y dentro de los plazos prescritos por el Derecho.

Es decir, que mientras el procedimiento de petición o reclamación tiene por objeto provocar un acto administrativo, el procedimiento a que da lugar el recurso se dirige a sustituir un acto administrativo ya existente, por otro (2).

Cabe plantearse la cuestión de si al redactarse el artículo 376

(1) ELÍAS BARROS MARTÍNEZ: *Derecho local de España*. Edición 1951, pág. 411.

(2) FERNANDO GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*. Madrid, 1956, pág. 288.

de la Ley de Régimen local (trasunto fiel de la Base 63 de la Ley de 17 de julio de 1945) se empleó el término «reclamación» en el sentido amplio, primeramente apuntado y que, en otros preceptos, se baraja indistintamente con el vocablo «recurso», o bien se hacía uso deliberado de aquel término, con el propósito de contraponerlo a la idea de recurso, única de que se hacía expresión en el artículo 218 de la Ley de 1935, antecedente más próximo del comentado.

Como antes señalamos, el recurso presupone un acto administrativo objeto de impugnación; no hay, pues, recurso, sin acto previo. En cambio, el particular puede tener, frente a la Administración municipal, un interés legítimo en obtener la declaración de su derecho sin que exista acto administrativo expreso que combatir, en cuyo caso no habría lugar a reclamación previa alguna. Una sentencia de 25 de octubre de 1951, dice: «La falta de reclamación previa que el Ayuntamiento demandado opone como excepción 7.ª de las del artículo 533 de la Ley de Enjuiciamiento civil, la apoya en no haberse interpuesto el recurso de reposición que determina el artículo 218 de la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, pero tal recurso era imposible, porque lo primero que se necesita para esto es que exista un acuerdo municipal, aunque sea tácito, contra el que se pueda recurrir, y aquí no lo había.»

En cuya razón, quizá se pensara en emplear el vocablo «reclamación» para comprender en el supuesto muchos casos posibles en los que no se diese el acto administrativo previo, con mejor garantía de los derechos de particulares.

Según Alvarez-Gendín (3), la reclamación es también recurso y se usa indistintamente el término en relación con el ejercicio por los particulares de una verdadera función pública sin necesidad de proteger derechos subjetivos; basta un interés económico o moral.

Para Garrido Falla (4), cuando la Administración resuelve una

(3) SABINO ALVAREZ GENDÍN: *Acción popular y recursos contra actos de la Administración local*, en «Revista de Administración Pública», núm. 11, pág. 229.

(4) F. GARRIDO FALLA; obra citada, pág. 322, nota 78.

de estas reclamaciones previas, por contraste de lo que ocurre cuando decide sobre un recurso, no está administrando en el sentido preciso de la expresión, sino que se limita a cuidar de los intereses anejos al aspecto privado de su personalidad jurídica. Luego entonces, nos permitimos añadir, quizá en la redacción del artículo 376 de la Ley de Régimen local se haya omitido deliberadamente el concepto de recurso, por entender que este se remite mejor al acto de poder, en tanto que la reclamación previa al ejercicio de una acción judicial por un particular contra el Ayuntamiento, ha de rozar casi exclusivamente a los aspectos patrimoniales o privados de la actividad municipal.

4. *Naturaleza de la vía gubernativa previa.*

Por la analogía expresada, la reclamación a que se refiere el artículo 376 de la Ley de Régimen local participará de la que los autores y la jurisprudencia asignan a la establecida por Real Decreto de 23 de marzo de 1886.

Como ya hemos anticipado, dicha reclamación es considerada como sustitutivo del acto de conciliación. La jurisprudencia es en este punto unánime (5). Se viene estimando que responde al propósito de arbitrar un especial procedimiento de conciliación, atendida la imposibilidad de transigir intereses y derechos del Estado.

Entre los autores, señalemos a Prieto Castro (6), quien dice que el intento previo de conciliación no se impone en los litigios con la Administración por el carácter que tiene esta parte.

Dentro de esta dirección genérica se estima, por lo común, que tal forma sustitutoria de la conciliación es consecuencia de la privilegiada posición del ente administrativo, como hemos visto por lo que se refiere a Prieto Castro.

Escribe Barros (7) que aunque en realidad la reclamación

(5) Entre otras, sentencia de 20-V-1941, 14-II-1941, 17 y 19-II-1954.

(6) L. PRIETO CASTRO: *Derecho Procesal Civil*, Zaragoza, 1946, vol. I, página 74.

(7) ELÍAS BARROS MARTÍNEZ: ob. citada, pág. 411.

o el recurso previo obran a modo de acto conciliatorio, no viene considerándose por la generalidad de los autores como el acto de conciliación que regula la Ley de Enjuiciamiento civil, fundándose para ello en la igual situación jurídica en que los particulares acuden a la conciliación ante el Juez, y la diferencia profunda existente entre el particular, que pide, y la Administración, que resuelve, ya que ésta, mientras la contienda no se someta a la jurisdicción de los Tribunales, mantiene su atributo de poder. No obstante, dice también, aparte diferencias doctrinales, no cabe duda de que ambos actos previos tienen la misma finalidad: evitar un litigio sólo aconsejable cuando los medios persuasivos hubieran fracasado.

Creemos modestamente que más bien que esa desigualdad de las partes por privilegio de la Administración, lo que desfigura un poco la analogía de la vía previa con el acto de conciliación, son las posibilidades de llegar a avenencia, muy limitadas por parte de la Administración general y local.

La Revista «Informaciones Municipales», de Luis Marqués Carbó, números 55-57, hace referencia en la página 31 a unas sentencias dictadas por las Audiencias de Barcelona y Madrid, inspirándose una de ellas en la idea de que «este trámite previo no constituye ningún privilegio especial para las Corporaciones locales, sino el medio adecuado para que éstas, en su caso, puedan volver sobre su acuerdo, reconocer la justicia de la reclamación y evitar la provocación del pleito».

Hay que estimar, pues, que la reclamación previa representa una garantía, tanto para la Administración como para los administradores «distinta del procedimiento administrativo en general y del gubernativo en cuanto al fondo, por que aquí se trata de derechos civiles y no de materia administrativa, y en cuanto a la forma, por que ha de ajustarse a un procedimiento especial establecido para el Estado por Real Decreto de 23 de marzo de 1886» (8).

(8) BERMEJO GIRONÉS: *Contestaciones al programa de Secretarios de 1.ª categoría de Administración local*, Madrid, 1941, pág. 384.

Para Garrido Falla (9), la vía gubernativa previa que regula el Real Decreto de 23 de marzo de 1886, no tiene carácter de recurso administrativo, sino que es semejante al acto previo de conciliación; se intenta impedir el nacimiento del litigio, haciendo posible que la Administración se asesore por sus órganos técnicos de los posibles derechos civiles del reclamante; debiendo deducirse que, por tratarse de derechos civiles, la cuestión planteada no tiene carácter administrativo, ya que sobre aquellos derechos no puede la Administración hacer declaraciones.

Para Martínez Useros, la teleología de la vía previa es posibilitar la exclusión de litigios innecesarios y también prevenir a la Administración de la naturaleza de las acciones que contra ella se van a ejecutar.

5. *El artículo 376 de la Ley de Régimen local en su relación con el 403 de la misma.*

Dice este último precepto, en su número 1: «Contra los actos o acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales que lesionen derechos de carácter civil, podrán ejercitar los interesados las acciones correspondientes en la vía judicial ordinaria.»

Cabe pensar si esta disposición escinde el procedimiento, ya que no existe en la dicción legal referencia o conexión expresa con el artículo 376.

Llama la atención el carácter de generalidad con que éste preceptúa la reclamación previa, de lo que parece deducirse que deba exigirse siempre.

A juicio de Abella (10), no existe la menor contradicción, porque ambos preceptos contemplan y dan normas a supuestos distintos.

Estima imprescindible el recurso de reposición, o reclamación previa, cuando la acción civil vaya dirigida contra la Administración local, sin que ésta haya tomado la iniciativa con

(9) F. GARRIDO FALLA: ob. citada, pág. 321.

(10) ABELLA: *Régimen Local*, edición 1956, pág. 543.

acuerdos, actos o resoluciones, sino que el ciudadano se propone actuar *motu proprio*, en cuyo sentido este precepto se asemeja al artículo 218 de la Ley municipal de 1935. No se exige, en cambio, cuando el actor vaya en vía civil contra los acuerdos lesivos de este orden, es decir, contra resoluciones concretas a que se refiere el artículo 403 de la Ley.

El asunto parece opinable y dudoso. El artículo 376 de la Ley de Régimen local no señala plazo alguno de ejercicio a la reclamación previa, ni lo establece tampoco para la sustanciación de la acción civil una vez formulada y resuelta aquella reclamación. En cambio, los artículos 2.º y 3.º del Real Decreto de 23 de marzo de 1886 fijan un término para entablar la acción judicial después de darse por terminada la vía gubernativa, pasado el cual deja ésta de surtir efecto, con lo que se trata de evitar, según se expresa en la exposición de aquel Real Decreto, que la reclamación pueda convertirse en arma de mala fe. Sirviéndonos, una vez más, del acto de conciliación civil como modelo o patrón, es de advertir que dicho trámite previo al juicio tiene un período de validez, transcurrido el cual es forzoso reproducirlo. Y así, el artículo 478 de la Ley de Enjuiciamiento civil establece que «si no se presentare la demanda ordinaria dentro de los dos años siguientes al acto de conciliación, no producirá efecto alguno este acto, y deberá intentarse de nuevo antes de promover el juicio».

No existe análoga disposición en el procedimiento local. Si se trata de advertir o prevenir a la Corporación de una acción o pleito que contra el mismo ha de plantearse, dicho aviso o advertencia ha de tener una virtualidad ligada a cierto período de tiempo; no puede estar indefinidamente anunciada la interposición de una acción civil, obrando a modo de espada de Damocles sobre el interés municipal.

Nos inclinamos a creer en la exigibilidad de la reclamación previa con carácter general y sin distinguir en que haya o no acto municipal previo, reconociendo, no obstante, las dudas que ofrece la cuestión.

6. *La vía gubernativa previa en la esfera estatal.*

El derecho vigente en la materia es el Real Decreto de 23 de marzo de 1886, cuyos antecedentes están en la Real Orden de 9 de julio de 1847, Real Decreto de 20 de septiembre de 1851 y Reglamento del Tribunal de Cuentas del Reino de 2 de septiembre de 1853. Se dictó aquel Real Decreto para reunir en una sola normativa legal innumerables disposiciones, no obstante introducir dos importantes novedades: la necesidad de la consulta a la Dirección General de lo Contencioso para que la reclamación del particular reciba la instrucción correspondiente, y la fijación de un término para entablar la acción judicial después de darse por terminada la vía gubernativa, pasado el cual deje ésta de surtir efecto.

Las finalidades de esta vía gubernativa, según resulta del propio preámbulo, son las siguientes: 1) Evitar que el Estado se vea comprometido en un litigio sin la preparación necesaria. 2) Aunque los intereses y derechos del Estado no pueden ser objeto de transacción, por lo que se exceptúan del requisito de la conciliación exigible en las demandas entre particulares, la reclamación administrativa ha de hacer posible el inmediato reconocimiento del derecho del particular en aquellos excepcionales casos en que aparezca tan perfecto que así lo exija la justicia y las mismas razones de economía procesal.

El procedimiento se establece, pues, para llenar el vacío resultante de la excepción establecida por el párrafo tercero del artículo 460 de la Ley de Enjuiciamiento civil, y constituye, en la propia expresión de la repetida exposición de motivos, una garantía en favor de los derechos del Estado, con ventaja posible para los particulares.

Ya las Reales Ordenes de 7 de febrero y 10 de abril de 1918, obligaban a los Ayuntamientos, en caso de ser demandados sobre la propiedad de un monte, a utilizar, en su caso, como excepción dilatoria, la falta de reclamación previa en la vía gubernativa. La Real Orden de 9 de septiembre de 1922 dispone que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.º y en los

demás del Real Decreto de 1.º de febrero de 1901, que se aplicará en los casos de total exclusión de un monte en el Catálogo, las reclamaciones en vía gubernativa, como trámite previo a la judicial, deberán continuar tramitándose con arreglo al Real Decreto de 23 de marzo de 1886.

Este es, por lo tanto, el punto de referencia de innumerables disposiciones. Una sentencia de 10 de noviembre de 1944 dice que la reclamación previa responde a la esencia de la función de gobierno, a la cual es inherente la facultad jurisdiccional administrativa, y por ello, desde la Real Orden de 9 de junio de 1847 no se ha interrumpido el deber de cumplirla y viene a ser reproducida por el artículo 13 del Real Decreto de 16 de marzo de 1886, artículo 25 del Reglamento de 18 de junio de 1925, disposición transitoria tercera del Reglamento de 31 de enero de 1933, artículos 243, 246 y 324 del Decreto de 26 de julio de 1934, artículo 1.º del Decreto de 13 de mayo de 1938 y artículo 4.º de la Ley de 26 de septiembre de 1941.

En materia económica y fiscal, además del artículo 257 del vigente Estatuto de Recaudación, cabe remitirse al artículo 2.º del Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas de 29 de julio de 1924, que en su artículo 2.º establece: «En asuntos de índole civil no podrán intentarse demandas judiciales contra la Hacienda pública, ni admitirse citaciones de evicción que se hagan a la misma, si no van acompañadas unas y otras de documento bastante que acredite haber sido agotada previamente la vía gubernativa en la forma que previene el Real Decreto de 23 de marzo de 1886, con excepción de los casos a que alude el artículo 4.º del mismo».

7. El Real Decreto de 23 de marzo de 1886 y la Ley de Régimen local.

Frente a la extensión y frondosidad legislativa en materia de la vía gubernativa, previa al ejercicio de acciones civiles contra el Estado, es de resaltar la concisión e insuficiencia con que análoga materia aparece regulada por el artículo 376 de

la Ley de Régimen local, siendo así que la relativa novedad de la misma parecía exigir una más detenida atención del legislador, bien por vía legal o en el cauce reglamentario.

Ni el citado precepto, ni el 342 del Reglamento de 17 de mayo de 1952, resuelven los numerosos problemas que ofrece el planteamiento de la reclamación previa al ejercicio de acciones civiles contra Corporaciones locales.

No se hace referencia alguna a la especialidad de las acciones que los particulares puedan deducir en materia de montes de propiedad municipal.

Ya hemos hablado de las inseguridades que ofrece la problemática de su concordancia con el artículo 403 de la propia Ley, y, además, es también evidente que, aparte la denegación por silencio transcurrido el plazo de dos meses a que se refiere el citado artículo 376, no existe plazo determinado para la sustanciación del procedimiento administrativo, ni tampoco para la formalización de la demanda civil en el Juzgado, denegada que haya sido la reclamación o recurso.

En materia de tercerías u otras acciones civiles contra procedimientos de apremio, se debe estar a lo dispuesto por el artículo 662 de la Ley de Régimen local.

8. *Pleitos en materia de montes de propios.*

Aspecto importante de la cuestión que comentamos es el relativo a la reclamación previa que por los particulares haya de formularse antes de entablar demanda contra un Ayuntamiento por razón de titularidad o pertenencia de un monte público catalogado.

Sabido es que concurren en la materia dos legítimos intereses: el del Estado, por razón de la tutela que le corresponde (art. 1.º del R. D. de 17 de octubre de 1925), y el del Municipio, titular del derecho de dominio.

Si un particular plantea demanda en ejercicio de acción reivindicatoria sobre todo o parte de un monte catalogado, ha de demandar al Estado (y en su representación al Abogado

del Estado) y al Ayuntamiento propietario. Existe, pues, un forzoso litisconsorcio pasivo en razón de una dualidad de intereses, o de vertientes de un solo interés público, de que son titulares dos personas morales distintas.

El particular, que habrá de agotar la vía gubernativa previa, a través del cauce procesal del Real Decreto de 23 de marzo de 1886, ejerce una acción de puro carácter civil en la que es demandada la Administración local; concurren en el caso los dos supuestos en que se tipifica el artículo 376 de la Ley de Régimen local.

Exigir que agote los dos procedimientos, a tanto equivale como a imponerle la obligación de formular simultáneamente dos reclamaciones. Una, ante el Estado, por razón de la tutela que ejerce; otra, ante el Municipio, dueño del monte. Y ambas en relación con idéntico objeto: el mismo monte; debiéndose hacer notar que sujetas a distinto régimen y tramitación, dichas reclamaciones en cuanto a plazo de silencio negativo y de presentación de la demanda subsiguiente, aquella simultaneidad exigiría al actor cierta cautela en el planteamiento para que no se frustre su derecho.

La cuestión ha sido ya resuelta por la Ley de 8 de junio de 1957 como veremos luego.

A) *Situación anterior a la Ley de Montes de 8 de junio de 1957.*

Era bastante confusa en este punto. A falta de sentencias del Tribunal Supremo, las de los Juzgados han venido siendo contradictorias.

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Caravaca (Murcia), de 26 de julio de 1955 (acción reivindicatoria ejercida por un particular sobre determinada parte de un monte catalogado de propios y precedida por lo que al Ayuntamiento se refiere de acto de conciliación), decide del siguiente modo la excepción de falta de reclamación propuesta: ...«nunca podríamos admitir como viable excepción la alegada, puesto que el precepto del artículo 376 de la Ley de Régimen local

por el que se obliga a reclamar previamente ante la propia Corporación a todo el que intente ejercitar acciones civiles contra el mismo, no tiene aplicación cuando, como en este caso ocurre, aparte haberse celebrado el acto de conciliación, la especial naturaleza del objeto que se reivindica, fuerza al demandante a agotar la vía gubernativa en el organismo estatal correspondiente, y si también le exigiésemos aquello, tanto sería como hacerle acudir dos veces a un mismo procedimiento que el número 7 del artículo 533 de la Ley Procesal civil, en relación con varias disposiciones como la Real Orden de 30 de junio de 1915, sólo le pide haga una vez, pues por otra parte, no hay duda de que el artículo de la Ley de Régimen local al principio citado, responde a la misma exigencia que estas últimas disposiciones».

Naturalmente, no estamos de acuerdo con la tesis de esta sentencia. Si la vía del Real Decreto de 1886 tuvo como finalidad evitar litigios innecesarios y preavisar a la Administración del Estado de los que contra la misma se planteen, iguales consideraciones teleológicas abonan la reclamación previa ante el Ayuntamiento demandado, cuya personalidad, en modo alguno está absorbida por la del Estado. Tanto más cuanto que, en el caso de que el actor ni siquiera formule demanda de conciliación al Ayuntamiento (de lo que está evidentemente exceptuado por el artículo 460, párrafo tercero, de la Ley Procesal civil), resultará que aquella Corporación pública viene a ser de peor condición procesal que un particular y puede verse envuelta, sin aviso previo, en un litigio con perentorio plazo de contestación y por ello, sin tiempo bastante para recibir informe de Letrado, adoptar acuerdo de oposición y que el facultativo designado pueda, con la extensión necesaria, estudiar y preparar su defensa. Por otra parte, en la vía civil ordinaria es exigible el intento de conciliación respecto de cuantas personas hayan de ser demandadas, por lo que es forzoso acudir, no dos veces, sino cuantas sea necesario, a un mismo procedimiento, requisito previo e inexcusable de un solo pleito.

Otras veces ha triunfado la tesis contraria. Una sentencia del Juzgado de Primera Instancia, número uno, de Murcia, de 19 de noviembre de 1957, dice: «Que opuesta la excepción de falta de reclamación previa al Ayuntamiento de..., exigida por el artículo 376 de la Ley de Régimen local, en cuanto expone la fórmula en que debe realizarse, sin limitación en cuanto al tiempo, claro es que ha de acogerse; porque con tal reclamación, al igual que con la que ha de hacerse al Estado cuando se trate de demandas dirigidas contra él, no se persigue otra cosa que abrir cauce a una posible conciliación con el fin de evitar el proceso, como es de ver en las sentencias de 17 y 19 de febrero del año 1954; y como se trata de una acción civil de naturaleza real y la indicada reclamación previa al Ayuntamiento no se ha llevado a cabo, es visto que procede dejar de entrar a conocer en el fondo del asunto, aunque se haya apurado la vía gubernativa respecto del Estado, ya que la acción va dirigida principalmente contra la Corporación de..., a quien pertenece el monte.»

B) *Modificaciones introducidas por la nueva Ley.*

El apartado a) del número 6) del artículo 11 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, relativo a juicios que se refieran a montes del Catálogo, establece que en ellos será parte el Estado además de la entidad pública que sea titular del monte.

Dice el c) del mismo número y precepto: «no se admitirá la demanda sin que se acredite haber agotado previamente *contra el Estado* la vía gubernativa».

Y completando la regulación del caso que nos ocupa, el artículo 12 de la propia Ley, dice en su párrafo 2): «en los casos en que se discuta la titularidad de montes que aparezcan como de Entidades públicas distintas del Estado, se les concederá a las mismas vista y audiencia del expediente que se instruya como consecuencia de la reclamación deducida para agotar la vía gubernativa, sin que sea posible allanamiento más que en el caso de que consientan en él la Entidad demandada y la Administración».

Se pretende con este precepto, sin duda, dar sencillez y unidad al procedimiento, salvando las dificultades que para el particular demandante resultan de la dualidad de reclamaciones con régimen distinto. Inconveniente doctrinal de la solución parece el de no ser tan respetuosa con la personalidad de los Municipios, quienes habrán de comparecer para ser oídos en vía administrativa, ante los organismos del Estado, ejercientes de una mera tutela, a quienes toca entender con carácter principal en una cuestión que afecta esencialmente a los derechos dominicales de aquéllos.

Debe, en fin, concordarse, la aplicación del artículo 376 de la Ley de Régimen local con estos preceptos de la de 8 de junio de 1957, cuando las acciones civiles afecten a la pertenencia o titularidad que en el Catálogo se asigne a un monte de propios.

9. *Tratamiento procesal de la falta de reclamación previa*

Ya en la exposición de motivos del tan repetido Real Decreto de 23 de marzo de 1886, se dice que dicha omisión constituye en la Ley procesal una excepción dilatoria. Prieto Castro (11) la estima como «defecto que puede calificarse de verdadera excepción a hacer valer únicamente por el demandado».

Ahora bien, si éste no la esgrime, la obligación de los jueces de velar por la pureza del procedimiento, que es de orden público, ¿no les obligará a estimar de oficio la excepción no propuesta? Debe advertirse que la reclamación es una exigencia previa, un requisito de admisibilidad de la acción civil por el Juez, un presupuesto procesal, cuya omisión impide la consumación de la relación jurídica normal del proceso, y, por consecuencia, ha de vedar al Juez toda posibilidad de entrar en el fondo del asunto. Es de observar también que en tanto la Ley de Régimen local, dice: «no se podrán ejercitar

(11) PRIETO CASTRO; ob. citada, vol. I, pág. 275.

acciones civiles...», la Ley de Montes establece con mayor rigor: «no se admitirá la demanda sin que se acredite haber agotado, previamente, contra el Estado la vía gubernativa».

Con todo, las probabilidades de que el Juez rechace de plano la demanda, se verán muy mermadas por el principio de justicia rogada. El propio artículo 462 de la Ley de Enjuiciamiento civil, que prohíbe al Juez admitir demandas a las que no se acompañe justificación de haberse celebrado o intentado el acto de conciliación, declara, no obstante, válidas y subsistentes las actuaciones que se hayan practicado sin este requisito.

En este sentido, la sentencia de 19 de febrero de 1954, dice: ...«la excepción de falta de reclamación previa en la vía gubernativa, no vicia radicalmente la relación procesal..., ni como equivalente al acto de conciliación produce otro efecto que el previsto en el artículo 462 de la Ley de Enjuiciamiento civil, por lo que su desestimación indebida queda al margen del recurso de casación por infracción de ley en el que sólo cabe plantear problemas de derecho material o de fondo».

De modo análogo, la de 17 de febrero de 1954, califica la omisión del trámite administrativo previo como infracción puramente procesal, inadecuada para dar lugar a un recurso de casación en cuanto al fondo, y agrega que según la doctrina legal «más que de una excepción propiamente dicha, se trata de un expediente previo, equivalente al acto de conciliación, sin el cual no puede entrarse a conocer de las demandas contra el Estado, implicando su estimación por los Tribunales un obstáculo momentáneo para continuar el pleito».