

Aspectos procesales de la legislación de montes en relación con las Entidades locales (*)

por

ALBERTO VERA FERNANDEZ-SANZ

Secretario del Ayuntamiento de Vinaroz.

SUMARIO: *Introducción.*—I. *Clases de procesos según la Ley de Montes.*—II. *Procesos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria.* 1) Concepto. 2) Naturaleza jurídica. 3) Requisitos subjetivos: A) Órgano jurisdiccional. B) Partes. 4) Pluralidad de partes: A) Litisconsorcio. B) Intervención procesal. 5) Requisitos objetivos. 6) Requisitos previos a la iniciación del proceso. 7) Desarrollo anormal del proceso. 8) Ejecución de sentencias.—III. *Conclusiones.*

INTRODUCCION

Las especiales atenciones que reclaman los montes incluidos en el C. U. P. trae consigo la sumisión de dichos bienes de carác-

(*) En el presente trabajo se emplean las siguientes abreviaturas:

L. M.: Ley de Montes.

R. M.: Reglamento de Montes.

C. U. P.: Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

L. H.: Ley Hipotecaria.

R. E. A.: *Revista de Estudios Agrosociales.*

B. O. C. S.: *Boletín Oficial del Colegio de Secretarios de Administración Local.*

L. E. C.: Ley de Enjuiciamiento Civil.

L. A. O. P. J.: Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial.

E. D. G. C.: Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso.

R. D. G. C.: Reglamento de la Dirección General de lo Contencioso.

P. F. E.: Patrimonio Forestal del Estado.

L. R. L.: Ley de Régimen Local.

R. H.: Reglamento Hipotecario.

L. P. A.: Ley Procedimiento Administrativo.

R. E. V. L.: REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL.

ter forestal a un régimen que, en algunos aspectos, pudiéramos denominar especialísimo dentro de la especialidad propia que el Derecho administrativo supone y comporta respecto del Derecho común. Y decimos especialísimo, puesto que, paradójicamente a lo que pudiera pensarse, estos montes no tienen a los ojos del legislador y de la jurisprudencia la naturaleza demanial, y, por tanto, no gozan plenamente del régimen aplicable al dominio público, si bien se encuentran sometidos por la Ley a determinadas limitaciones, ventajas y garantías que salen de la órbita propia y normal del régimen de bienes privados de la Administración (1).

Uno de los aspectos en que se desgrana ese especial régimen que consideramos, en muchos puntos, como proteccionista o de garantía, es el referente a los procesos, que tiene por objeto pretensiones sobre montes incluidos en el C. U. P. La L. M., en su preámbulo, se expresa en los siguientes términos: «Merece singular atención cuanto concierne a la firme defensa de la propiedad forestal pública, la que, salvada esencialmente del alcance de las leyes desamortizadoras, en sus más importantes masas, ha sufrido, sin embargo, al correr de los tiempos, fuertes ataques y segregaciones que realizaron avisados y logreros, manejándose hábilmente en la complejidad y entresijo de disposiciones y preceptos y procedimiento a veces interferentes y no siempre bien diferenciados en las jurisdicciones administrativa y judicial.»

«Un detenido estudio de la cuestión espigando en los campos del Derecho administrativo y del hipotecario, ha permitido esquivar aquellas dificultades al conjugar, dentro del respeto debido a las jurisdicciones, los principios necesarios para mantener la integridad de la posesión acreditada de estos bienes, que por tantos conceptos interesan a la colectividad, reservando como procede, cuanto se refiere a la propiedad, a la acción de los jueces y Tribunales ordinarios.»

Consecuente con este principio, el articulado de la L. M. y del reciente R. M. clasifica y regula en algunos puntos los posi-

(1) Vid. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, páginas 482 y 483, 1960. GUAITA MARTORELL: *Régimen jurídico administrativo de los montes*, segunda edición, 1956.

bles litigios sobre montes de utilidad pública, de acuerdo con la naturaleza de la pretensión que se deduzca.

I. CLASES DE PROCESOS SEGUN LA LEY DE MONTES

1) Litigios que versen sobre cuestiones de propiedad, posesión u otros de carácter civil, *a sensu contrario* de lo que dispone el artículo 9.º L. M., conocerán de ellos los órganos de la jurisdicción ordinaria.

2) Litigios entablados sobre inclusión o exclusión de montes del C. U. P., corresponde su conocimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa.

3) Queda prohibido el ejercicio de acciones reales del artículo 41 L. H. con referencia a montes catalogados o parcelas que de los mismos formen parte (art. 11, 6, L. M., y art. 68 R. M.) (2).

¿Es esta distribución de materias a las distintas jurisdicciones adecuada? ¿Se puede considerar conveniente desde el punto de vista de la salvaguarda de los intereses de la Administración y, por tanto, de la colectividad? Es evidente que el legislador, en su intención de reservar al conocimiento de los órganos de la jurisdicción ordinaria las cuestiones de propiedad, posesión o cualesquiera otras de carácter civil, se ha guiado no sólo por el criterio delimitador jurisdiccional, de acuerdo con la naturaleza de las

(2) Estos preceptos son, sin duda alguna, un auténtico acierto de la L. y R. M., que ha venido a poner coto a desmanes y rapacías de particulares contra los montes públicos, y que ya fué denunciada por la doctrina: «los ataques más graves contra la eficacia jurídica del Catálogo han venido así determinados por los procedimientos expeditivos de las informaciones posesorias inscribibles en el Registro de la Propiedad...», sobre todo por el ya famoso artículo 41 de la L. H. de 1946, que al interpretarse... como «un verdadero juicio competente de propiedad», deja sin efecto las garantías del Decreto de 1 de febrero de 1950..., y si bien es cierto que la Administración puede, en el juicio del artículo 41 L. H., alegar los medios conducentes a la prueba de su propiedad, no puede desconocerse la precariedad de la nueva situación. Es preciso comprender que de no poner coto a los principios en que se informan dichos procedimientos, puede llegarse paulatinamente a un empobrecimiento del patrimonio forestal en manos de entidades públicas». GARRIDO FALLA y SERRANO: «Consideraciones sobre una posible reforma de la legislación de montes», *R. E. A.*, núm. 1, 1952, pág. 36. En análogo sentido se pronuncia GONZÁLEZ BERENGUER: *El patrimonio de las Corporaciones locales*, 1951, páginas 104 a 112.

pretensiones (3), sino también, al parecer, por un deseo ya tradicional en nuestra legislación, que considera mayores las garantías de los juicios declarativos ordinarios sobre los sumarios o sobre los procesos ventilados ante los órganos de las jurisdicciones especiales. Más de un autor se ha expresado en contra de esta sumisión a la jurisdicción ordinaria de los litigios con un marcado interés jurídico público (4). GONZÁLEZ BERENGUER, por ejemplo, se basa en apoyo de la competencia a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa:

1) En que el derecho de propiedad puede muy bien ser regulado por normas que no sean las civiles si así lo requiere la calidad jurídica de la persona y el interés para la comunidad.

2) Los Tribunales contenciosos pertenecen al orden jurisdiccional y garantizan suficientemente la imparcialidad de sus decisiones.

3) No existe justificación para dar una nota de sumariedad a lo juzgado por los Tribunales contenciosos.

(3) En general se ha dicho que «al tratarse de discriminar a quién pertenece la titularidad de un derecho real», la cuestión es civil (S. 25 septiembre 1954): GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, t. II, 1957, página 66. Véase la copiosa jurisprudencia citada en apoyo de esta tesis para cada caso concreto, particularmente al referirse a los montes, páginas 76-77: «También sobre montes ha recaído jurisprudencia que aplica a la materia los principios generales delimitadores de la jurisdicción civil y contencioso-administrativa. Particularmente sobre deslindes es muy copiosa la dictada por el Tribunal Supremo. Con arreglo a la misma, el deslinde constituye un acto administrativo contra el que caben los recursos en vía contencioso-administrativa, para resolver los problemas que se suscitan sobre estados posesorios de fincas colindantes o enclavadas en ellos; pero no sobre cuestiones de propiedad, que los deslindes deben dejar siempre a salvo y que corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria.» GUAITA, *loc. cit.*, pág. 63, cita asimismo numerosas sentencias sobre el particular.

(4) ROVIRA SALA: «Montes de propios, comunales y de vecinos; problemas y características», *B. O. C. S.*, núm. 181, 1960, pág. 27: «Antiguamente, la inscripción en el catálogo acreditaba, sin más pruebas, la posesión del monte, sin prejuzgar la propiedad. Así, quien quería atacar la posesión de un monte catalogado, había de acudir a los Tribunales contenciosos, y quien quería alegar sobre tal monte un derecho dominical, acudiría a la jurisdicción ordinaria. La jurisprudencia y legislación moderna han marcado un retroceso en este aspecto. Ahora dice la ley que la inclusión de un monte en el C. U. P. otorga la presunción de la posesión... Esta posesión no puede ser combatida ante Tribunales de justicia ni por medio de interdictos ni de procedimientos especiales. Ahora, pues, la inclusión sólo presume la posesión y se admiten pruebas en contra. Antes la acreditaba.»

4) Si la posesión de los montes, concepto absolutamente civil, es atribuida a los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos, ¿por qué las cuestiones sobre propiedad de bienes de interés público, detentada por personas de Derecho público, no deben resolverlas los Tribunales contenciosos? (5).

Vamos en el presente trabajo a ocuparnos de la primera categoría de procesos y de sus repercusiones en el ámbito del Derecho administrativo.

II. PROCESOS ANTE LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION ORDINARIA

1) CONCEPTO.

Se trata de procesos de cognición (6), es decir, procesos que tienen por objeto una pretensión cuya actuación exige por parte del órgano jurisdiccional la emisión de una declaración de voluntad, y dentro de estos, según la exposición del profesor GUASP (7), procesos de mera declaración o declarativos, que son aquellos que tratan de obtener la fijación de una situación jurídica. Ahora bien, nada se opone a la posibilidad de procesos constitutivos que tiendan a obtener la creación, modificación o extinción de una situación jurídica. La L. y R. M., al decir juicio declarativo ordinario se están refiriendo, indudablemente, a procesos de cognición tanto declarativos como constitutivos, según los casos, y no exclusivamente a la primera categoría de ellos. Lo que ocurre es que frecuentemente, por inercia de leyes anteriores, no se termina de adoptar la terminología más técnica acuñada por la doctrina, y a ello se debe que se emplee en el caso que nos ocupa el término específico, aparentemente, con carácter genérico.

(5) *Loc. cit.*, págs. 157-159.

(6) No hay que confundir «procesos de cognición», llamados declarativos por la Ley y por parte de la doctrina, por contraposición a los de ejecución, como el impropriadamente o mal llamado «juicio de cognición», regulado por el Decreto de 21 de noviembre de 1952. Este sólo es un tipo dentro de una clase.

(7) *Derecho procesal civil*, segunda edición, 1962.

2) NATURALEZA JURÍDICA.

Dichos procesos son procesos de cognición; son ordinarios, no especiales; es decir, arbitrados para hipótesis generales y no para supuestos particulares y concretos. Están, finalmente, concebidos en consideración a su cuantía (8).

3) REQUISITOS SUBJETIVOS.

A) *Organo jurisdiccional.* — a) Jurisdicción.—Los órganos ante quienes se deduzcan estos procesos, han de pertenecer a la jurisdicción ordinaria (arts. 9 y 11, 6, L. M., y 50 y 66 R. M.).

b) Competencia.—Por tratarse de acciones reales sobre inmuebles, debía ser competente territorialmente el órgano jurisdiccional del lugar en que estuviese sita la cosa litigiosa (artículo 62, 3, L. E. C.). Sin embargo, la legislación de montes establece en este punto una importante modificación del fuero, conforme al artículo 71 L. E. C., que admite las variaciones a las reglas generales de competencia que establecen los artículos anteriores que dispongan las leyes para casos especiales.

En efecto, dispone el artículo 11, 6, *α*), L. M., que la competencia para conocer de los juicios declarativos ordinarios de propiedad sobre montes incluidos en el C. U. P. corresponderá a las poblaciones donde existan Audiencias, y el reciente R. M. desarrolla este precepto diciendo que únicamente, es decir, se atribuye la competencia con carácter exclusivo y excluyente, serán competentes para esta clase de procesos—idénticamente como dice la Ley—los Juzgados de las poblaciones donde existan Audiencias. Cabría la pregunta de si estos artículos al decir Audiencias se refieren a Audiencias territoriales o provinciales, pues de estar en el primer caso, el criterio sería más limitativo. La L. M. se ha preocupado de aclararlo remitiéndose a la L. A. O. P. J. de 14 de octubre de 1882, cuyo artículo 57, 2, explica que cuando en general se hable de Audiencias, se comprenderán indistintamente las de lo criminal y las territoriales. Ahora bien, parece que existe una contradicción entre estos preceptos con otro que es indispen-

(8) GÓMEZ ORBANEJA: *Derecho procesal civil*, 1951, pág. 378.

sable tener en cuenta, por ser de evidente aplicación al caso, cual es el artículo 7.º del E. D. G. C. de 21 de enero de 1925, que prescribe que las demandas civiles contra el Estado habrán de presentarse en los Juzgados de población donde exista Audiencia territorial.

Los procesos que nos ocupan son, como hemos dicho más arriba, procesos civiles; en ellos, según dispone el mencionado artículo 11, 6, L. M., y 52 R. M., será parte el Estado, además de la Entidad pública que sea titular del monte (sobre este interesante punto insistiremos después, al tratar de la legitimación); si atendemos al E. D. G. C., como forzosamente es parte el Estado, la competencia correspondería a los Juzgados de poblaciones donde exista Audiencia territorial; por el contrario, la L. M., remitiéndose a la L. A. O. P. J., la atribuye a las poblaciones con Audiencia, ya sea provincial o territorial.

El problema creemos que queda reducido así a una divergencia entre dos normas de distinto rango jurídico: el E. D. G. C., aprobado por Real Decreto de 21 de enero de 1925, y la L. M., aprobada en Cortes, por lo que, de acuerdo con el artículo 26 L. R. J., se ha de entender derogado aquél, no sólo por el rango superior de la Ley, sino también porque al existir contradicción, cae dentro de la disposición final derogatoria de la L. M.

La competencia atribuida por la legislación de montes no cabe ser modificada por sumisión de las partes a otro fuero, puesto que es requisito indispensable de la convención sumisoria que «la materia no esté excluida del ámbito de una convención de este tipo, lo cual puede ocurrir por motivos subjetivos: litigios en que intervenga el Estado o establecimientos de beneficencia o instrucción», y entendemos nosotros que, por analogía, también cuando intervenga una Entidad local.

B) *Las partes.*—De los requisitos referentes a las partes, las particularidades más dignas de atención las ofrecen los problemas referentes a la legitimación, ya que sobre la capacidad y postulación no hay nada que altere o modifique el régimen general de los particulares o especial referente al Estado o Entidades locales. Respecto del Estado, ya sea titular o no del monte en litigio, es

de aplicación el artículo 8 E. D. G. C. y 47 R. D. G. C. de 27 de julio de 1943. Por lo que se refiere a las Entidades locales, el artículo 6 L. R. L. reconoce a las Diputaciones y Ayuntamientos plena capacidad para ejercitar las acciones previstas en las leyes.

a) Legitimación.—El Estado o las Entidades locales, para poder figurar como partes en el proceso, es necesario que se encuentren legitimadas activa o pasivamente, según sean demandantes o demandados, es decir, han de encontrarse en una determinada relación con el objeto del litigio, y que precisamente esa relación exige que figuren como partes en el juicio. La legitimación viene dada por la pertenencia o titularidad que en el C. U. P. se asigne a un monte, y que puede ser a favor del Estado o de una Entidad pública (art. 11, 6, L. M., y 52 R. M.). Pero la legislación de montes contiene sobre este punto importantes normas especiales que antes hemos esbozado y que bien merece examinar detenidamente. Es lógico que figurando en el C. U. P. un monte a nombre del Estado (P. F. E.) venga éste legitimado en juicio como actor o demandado. Pero siendo el titular una Entidad pública, verbigracia: una Entidad local con personalidad distinta e independiente de la estatal, ha de ser parte necesariamente el propio Estado, aun no teniendo ningún derecho de titularidad sobre el monte en cuestión: «Será parte el Estado, además de la entidad pública que sea titular del monte...» (art. 11, 6, α), L. M.). «Siempre que se impugne la propiedad de un monte catalogado, figurará como demandado el Estado, además, en su caso, de la Entidad a quien el Catálogo asigne la pertenencia» (art. 52 R. M.).

Las razones de este evidente intervencionismo central en la esfera de competencia propia de las Entidades locales son obvias y se explican por la importancia e interés general que todo lo referente a la riqueza forestal representa, no sólo para sus legítimos propietarios, sino también para el Estado. Los montes de las Entidades locales, por su inclusión en el C. U. P., se hacen acreedores de especiales medidas de tutela que el Estado arbitra, como dice el preámbulo de la L. M. Por ello, y sin que signifique desconfianza de la defensa por las Corporaciones de sus propios intereses, impone su intervención en todo litigio a través de los Abogados del Estado correspondientes.

Aparte de estas razones, ocurre con frecuencia que en la mayoría de los montes de U. P. de los Ayuntamientos tiene la Administración forestal legítimos intereses nacidos de consorcios para repoblación concertados con estas Entidades, lo que justifica sobradamente la presencia del P. F. E. en el proceso, aun cuando la Entidad local correspondiente actúe en él como único titular del monte en litigio. ¿En qué casos figurará el Estado como parte? El párrafo 6, apartado *a*), del artículo 11 L. M., impone su intervención, al pie de la letra, a los casos en que la pertenencia o titularidad que en el Catálogo se asigne a un monte se impugne en juicio declarativo ordinario de propiedad, habiéndose agotado previamente la vía gubernativa. Parece deducirse, pues, que dicho precepto está pensado para los casos en que la Entidad local a cuyo nombre se encuentra catalogado el monte figure en el proceso como demandada, es decir, que la intervención necesaria del Abogado del Estado en representación del Estado es solamente en aquellos supuestos en los que el particular sea demandante. El artículo 52 R. M. abunda en el mismo criterio: «Siempre que se impugne la propiedad de un monte, figurará como demandado el Estado...» Los transcritos preceptos sientan un principio restrictivo en cuanto a la presencia obligatoria del Estado en el juicio.

¿Es procedente este principio? ¿Y los casos en que la Entidad local titular del monte actúe como demandante? Piénsese, por ejemplo, en el caso nada infrecuente, y del que tenemos triste conocimiento y experiencia, del particular «avisado y logrero» que mediante usurpaciones casi siempre encubiertas y amparadas por el artículo 205 L. H. consigue inscribir un monte o parte de él en el Registro de la Propiedad, que, si bien se encuentra catalogado, por desidia o negligencia no sólo inexcusable, sino impunible de los rectores municipales, no se halle registrado (9).

A la Corporación local que se encuentre en ese o análogo caso, no le queda otro camino, en virtud de lo que dispone el artículo 370 L. R. L., que ejercitar las correspondientes acciones en

(9) *Vid.* GONZÁLEZ BERENGUER, *ob. cit.*, págs. 107-114, cuya postura suscribimos también con triste experiencia.

defensa de sus bienes (10). En estos casos necesariamente ha de ser demandante. ¿Debe privársele de ese régimen de tutela que significa la intervención del Estado tanto durante el desarrollo como en los trámites tan decisivos como son los de ejecución de sentencias que recaigan? (art. 54 R. M.). ¿Puede quedar así su posición procesal evidentemente debilitada?

En nuestra modesta opinión, admitir exclusivamente este criterio limitativo va contra el propio espíritu tutelar y proteccionista en que se inspira nuestro Derecho positivo sobre montes, y en consecuencia: 1) El Estado ha de ser parte también en los procesos en que la Entidad local titular sea demandada. 2) En los supuestos en que dicha Entidad esté legitimada activamente puede y debe personarse en juicio el Estado: *a*), por el interés general que en ellos se ventila; *b*), porque si bien dicha personación, como hemos visto, es forzosa y necesaria en los casos diametralmente opuestos, esto no quiere decir que no pueda darse en otros; *c*), porque en estos casos puede existir un legítimo interés para el Estado, en virtud de consorcios de repoblación de los montes en discordia, que puede peligrar si los Tribunales fallan en favor del particular que puede desconocer dichos derechos.

b) Postulación.—Es necesario que la Corporación actúe representada por procurador y dirigida por letrado, según las normas generales de la L. E. C. y la legislación local. El Estado lo hará a través de los Abogados del Estado, como ya hemos dicho, de acuerdo con las normas que rigen la Dirección General de lo Contencioso.

4) PLURALIDAD DE PARTES.

De lo anteriormente expuesto acerca de la intervención del Estado en estos procesos junto con la Entidad propietaria del monte, nos encontramos en presencia del fenómeno de pluralidad

(10) Si no se ha llevado a cabo la inscripción, puede promover la suspensión de la misma (arts. 300 y 306 R. H.); en caso contrario, impugnar la inscripción (arts. 207 L. H. y 298 R. H.), reivindicando en ambos casos la propiedad del monte.

(11) El que se preceptúe la obligatoriedad para unos supuestos no excluye el que se pueda; es más, que sea conveniente en otros.

de partes en el litigio, unas veces como actoras, otras como demandadas (12).

¿Qué tratamiento procesal ha de dar a dicho fenómeno de pluralidad de partes? El «quid» de la cuestión está en fundar y justificar la presencia del Estado en el proceso a través de alguna de las figuras que nuestro Derecho procesal positivo admite y regula.

A) *Litisconsorcio*.—Lo define GUASP como aquel tipo de pluralidad de partes que se produce cuando los diversos litigantes aparecen, no sólo situados en un mismo plano, sino, además, unidos en su actuación procesal (13). Es necesario que todos los litisconsortes, activos o pasivos, se encuentren en un plano de recíproca igualdad como consecuencia obligada de la relación jurídico-material que media entre ellos. ¿Cabe considerar como posible un litisconsorcio entre Estado y Entidad local propietaria del monte en cuestión? En apariencia, y si seguimos la definición que de litisconsorcio necesario o especial da GUASP—aquel en el que la Ley no se limita ya a autorizar, sino que exige, con exigencia que puede hacer valer el Juez, que las partes actúen unidas (14)—, se podría pensar que nos encontramos en presencia de un caso de éstos. Y decimos sólo en apariencia, porque, repetimos, es preciso atender para afirmarlo definitivamente a las relaciones entre los posibles litisconsortes.

Situándonos en una posición hipotética, al único efecto de poner de manifiesto su desigualdad de posiciones, si el C. U. P. da titularidad al Estado y a la Entidad local, no habría problemas, puesto que ambas se hallarían en esa relación jurídico directa con el objeto del pleito y situados en un mismo plano. Sin embargo, lo normal es que la Entidad local actúe como única pro-

(12) «Si no cabe un proceso sin dos partes, no es imaginable un proceso en que haya más de dos ocupando esas dos posiciones fundamentales. No debe engañarnos en contra de esta afirmación la posibilidad de un juicio con pluralidad de partes. Lo que ocurre en este supuesto es que en cada uno de los lados o posiciones fundamentales aparecen varias personas como demandantes o demandados.» GÓMEZ ORBANEJA, *ob. cit.*, págs. 170-171.

(13) *Ob. cit.*, pág. 209.

(14) *Ob. cit.*, pág. 210.

pietaria y la Administración central sólo ostente los derechos propios de su interés general y público, sobre todos los relacionados con la riqueza forestal y el C. U. P. o los derivados, en el supuesto de que existan, de consorcios concertados con los Ayuntamientos, Diputaciones o Entidades locales menores para repoblación, lo que le atribuye un legítimo interés en todo lo relacionado con el monte en pleito. Pero estos intereses legítimos no llegan, evidentemente, a situar al Estado en ese plano de igualdad necesario para que se le abra el pórtico del litisconsorcio.

B) *Intervención procesal*.—Si las partes no aparecen situadas en un mismo plano, sino en planos distintos de supra y subordinación, no cabe hablar de litisconsorcio, sino más bien de adhesión procesal. Aquí, en efecto, un sujeto se halla ligado secundariamente a la posición de otra principal, cooperando o colaborando con ella..., se llama intervención adhesiva..., pero el Derecho español emplea en esta hipótesis el término más adecuado y expresivo de coadyuvantes (15). Caracteriza a dicha figura las siguientes notas: a), es participación de un tercero en un proceso; b), participa en nombre propio y por un interés suyo; c), por un derecho ajeno, que es el de la parte principal, con la que coadyuva pidiendo, alegando y probando junto a ella (16). Es dentro de esta figura, a juicio nuestro, donde cabe encuadrar la intervención del Estado, ya que en ella concurren las notas que caracterizan la intervención adhesiva.

5) REQUISITOS OBJETIVOS.

El objeto de estos procesos, como el de todo proceso, lo constituye una pretensión procesal fundada en una relación jurídico-material que tiene por objeto un determinado bien de la vida, como dice el profesor GUASP. Se tratará, pues, de pretensiones de cognición (declarativas o constitutivas), en base a una relación (dominio, posesión u otro de carácter civil) sobre un monte, según

(15) GUASP: *ob. cit.*, págs. 217-218.

(16) GÓMEZ ORBANEJA: *ob. cit.*, pág. 174.

el concepto que de los mismos dan los artículos 1, apartado 2, y 3 de la L. M., y que se encuentre incluido en el C. U. P.

6) REQUISITOS PREVIOS A LA INICIACIÓN DEL PROCESO.

Todo proceso se inicia por medio de una declaración de voluntad de una parte por la que se solicita que se le dé vida y que comience su tramitación (17). Es la demanda. Pero con anterioridad a la presentación y admisión de la demanda, es preciso el cumplimiento de determinados requisitos previos. En el ámbito civil preceptúa la L. E. C. que antes de promover un juicio declarativo deberá intentarse la conciliación ante el Juez municipal competente, exceptuándose, entre otros, aquellos en que sean demandantes o demandados la Hacienda pública, los Municipios, los establecimientos de beneficencia y en general las Corporaciones civiles de carácter público, sin duda en atención al carácter de los intereses que representan, y que se consideran, por razones obvias, contrarios a un posible arreglo o avenencia (18). Por el contrario, se exige otro requisito, cual es agotarse por los particulares previamente la vía gubernativa contra el Estado, conforme a los artículos 139-144 (art. 11, 6, *c*), L. M.), y tratándose de montes locales o provinciales, seguirse la reclamación previa que regula el artículo 376 L. R. L., al que remite el artículo 55, 2, del R. M.

El artículo 12, 2, de la L. M. ordena que 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. No distingue la Ley a qué Entidades públicas se refiere; por tanto, se deduce que el precepto está pensado tanto para las locales como para todas las demás de carácter público con personalidad jurí-

(17) GUASP: *ob. cit.*, pág. 321.

(18) *Vid.* sobre este punto el interesante trabajo de CLAVERO ARÉVALO: «Posibilidades de transacción con la Administración local», R. E. V. L., número 74, 1954, págs. 161 y sigs.

dica distinta del Estado y que sean propietarias de montes. Sin embargo, parece innecesario este trámite para las primeras, puesto que, como queda dicho, el artículo 376 L. R. L. prevé una reclamación de análogas finalidades como la dirigida frente al Estado y que ha sido tenida en cuenta posteriormente por el Reglamento de Montes en su artículo 55. Únicamente tiene justificación el artículo 12, 2, L. M., por el deseo del legislador de que en todas las etapas procesales y preprocesales se dé una perfecta sincronización de actuaciones entre Estado y la Entidad que pretende la titularidad del monte.

Este trámite de vista y audiencia del expediente se ha de cumplir en el momento procedimental oportuno. A nuestro juicio, debe verificarse dentro del plazo de quince días que el artículo 140 L. P. A. señala para completar antecedentes y remitir el expediente a la Dirección General de lo Contencioso.

7) DESARROLLO ANORMAL DEL PROCESO.

Un proceso puede nacer, desarrollarse y terminar dentro de la mayor regularidad y normalidad de todos sus trámites, y, a la inversa, cabe también la posibilidad de que se produzcan determinadas anomalías en los distintos momentos procesales. Cuando dichas anormalidades tienen lugar durante el desarrollo, es decir, en los llamados trámites de ordenación e instrucción, habla la doctrina de crisis procesales o procesos en crisis (19).

El concepto, importancia y las clases de crisis procesales entrañan una trascendencia que no vamos a exponer a fondo por superar los límites de este trabajo. Sólo vamos a fijarnos en algún aspecto de crisis posible en los juicios civiles sobre montes catalogados que nos presenta la L. y R. M. Según GUASP, las crisis pueden afectar a los sujetos, objeto o actividad de un pleito. «A veces—dice GONZÁLEZ PÉREZ (20)—, un acaecimiento puede dar lugar a una crisis subjetiva u objetiva, al mismo tiempo que da lugar a una anormalidad en la actividad.» Así también, creemos, un acaecimiento que produzca una anomalía en la actividad del

(19) GUASP: *ob. cit.* GONZÁLEZ PÉREZ, *ob. cit.*, págs. 609 y sigs.

(20) *Ob. cit.*, pág. 623.

proceso, es decir, en el procedimiento en sí mismo considerado, puede dar lugar a una crisis subjetiva. Ello vamos a tener ocasión de confirmarlo a la vista de un ejemplo que nos ofrece la L. M.

Como casos de crisis de la actividad, propone GUASP: el salto procesal, cuando en el tránsito de los momentos anteriores a los posteriores se omite alguno intermedio; el retroceso procesal, cuando el proceso vuelve de los momentos posteriores a los anteriores y la paralización procesal: el proceso queda quieto. De estas tres figuras nos interesa ahora la segunda de ellas. Dispone el tantas veces mencionado artículo 11, 6, *b*), L. M., que podrá pedirse a nombre del Estado y se acordará por los Jueces y Tribunales la nulidad de actuaciones en dichos procedimientos judiciales cuando no haya sido emplazada a su debido tiempo la Abogacía del Estado, cualquiera que sea el estado en que se encuentren los indicados procedimientos. Tenemos, pues: *a*), un proceso en marcha; *b*), una anomalía subjetiva por no emplazamiento del Estado, al que la Ley atribuye carácter de parte en el mismo; *c*), un remedio para la subsanación de esta anomalía: retroceso del juicio al momento procesal en que debió ser emplazado el Abogado del Estado (crisis de la actividad); *d*), ello debe llevarse a cabo utilizando los medios que pone al alcance la L. E. C.: incidente de nulidad de todo lo actuado desde que se produjo la anomalía, con reposición al estado en que se encontraba al cometerse la falta (21).

Tratamiento procesal. — Se trata de un incidente de previo pronunciamiento que, por ser obstáculo a la continuación del proceso, exige una decisión preliminar del órgano jurisdiccional acerca del mismo (22). Así se consideran por el artículo 745 de la L. E. C., que estima incluidos en el artículo 744 («incidentes que exigen un pronunciamiento previo») la nulidad de actuaciones o de alguna providencia.

(21) GONZÁLEZ PÉREZ opina que «dentro de nuestro Derecho procesal administrativo podemos encontrar un supuesto de retroceso procesal cuando al decidirse un incidente de nulidad de actuaciones se estime haberse cometido la falta cuya subsanación se solicita», *ob. cit.*, pág. 624. Lo mismo podemos decir si se trata de un proceso civil.

(22) GÓMEZ ORBANEJA: *ob. cit.*, pág. 522.

8) EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

«La ejecución procesal constituye en cierto sentido el punto culminante de la realización del Derecho» (23). Ahora bien, en los casos en que es una Entidad administrativa la condenada, surgen ciertas dificultades para la ejecución forzosa de una sentencia contra ella. En primer lugar, dice GONZÁLEZ PÉREZ, porque quien tiene que emplear la coacción es el poder ejecutivo, y nos encontraríamos con que la Administración tendría que obligarse a sí misma. También, y esta dificultad no se da solamente en las sentencias que recaen en procesos contencioso-administrativos, sino también cuando la Entidad es vencida en un juicio civil, porque al intentar hacer efectiva una sentencia «frente a los bienes del obligado, si ésta es la Administración nos encontramos con la prohibición de despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra rentas y caudales públicos» (24).

Si esto ocurre con frecuencia nos encontramos con que la L. y R. M. contienen unas normas especiales que constriñen aún más la dificultosa ejecución de sentencias contra la Administración.

Supongamos el caso en que un particular vence en juicio declarativo ordinario de propiedad al Estado o a una Entidad local, y que la sentencia le reconoce la titularidad de un monte de U. P. o parte de él. En virtud de dicho fallo el monte puede ser excluído del C. U. P. Es el primer paso de la ejecución de la sentencia. Pues bien, hasta ese momento la posesión será mantenida a favor de la Administración forestal o de la Entidad a cuyo nombre figure catalogada, amparadas ambas por los Gobernadores civiles, sin intervención judicial alguna, no obstante lo que dispone el artículo 1.419 L. E. C. (art. 10 L. M. y 62 R. M.). Pero aun cuando recaiga sentencia firme: *a*), no se procederá al cumplimiento de la misma, judicial ni administrativamente, si no hubiere sido emplazada la Abogacía del Estado en tiempo y forma, y *b*), la ejecución se ha de llevar a cabo con intervención de la

(23) *Ob. cit.*, pág. 773.

(24) GONZÁLEZ PÉREZ: *ob. cit.*, págs. 783 y 784.

autoridad forestal del Estado y audiencia de la Entidad propietaria (art. 63 R. M.).

III. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos tratado de poner de relieve ciertas peculiaridades que presentan los procesos civiles sobre montes de U. P. y que significan importantes modificaciones a las normas generales de la L. E. C. Es evidente la influencia de la legislación administrativa, en aras de la protección del interés público, sobre las normas procesales. Todos estos aspectos están dominados por la idea cardinal de la presencia de la Administración central junto a la local en todos los momentos del juicio. Caso de no haber ocurrido así, y para evitar ulteriores perjuicios, se pone en manos de la Administración un importante arma: la posibilidad de nulidad de actuaciones a través de un incidente que retrotraiga el pleito al momento en que debió ser parte el Estado. Esta intervención procesal ha de entenderse de la forma más amplia y conducente, siempre de acuerdo con el espíritu de la L. M., a la protección que la riqueza forestal representa.