

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

LOS BIENES COMUNALES TIENEN COMO TITULAR AL RESPECTIVO MUNICIPIO, SIN QUE PUEDA ATRIBUIRSE TAL TITULARIDAD A UNA JUNTA VECINAL ADMINISTRADORA DE LOS MISMOS QUE VENIA FUNCIONANDO AL EFECTO

340.142:352.711

por

Nemesio Rodríguez Moro

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.—III. LOS BIENES DE QUE SE TRATA TIENEN LA NATURALEZA JURIDICA DE BIENES COMUNALES.—IV. LOS BIENES COMUNALES NO PIERDEN SU CARACTER POR LA EXISTENCIA DE APROVECHAMIENTOS ESPECIALES CON ARREGLO A COSTUMRES O REGLAMENTACIONES LOCALES.

I. INTRODUCCION

A esta conclusión llega el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de marzo de 1980 (Ar. 1.800) que resuelve el contencioso suscitado entre el Ayuntamiento de Güéjar-Sierra (Granada) y una Junta vecinal administradora que venía funcionando desde hacía bastantes años, pero que habiendo procedido a la venta de algunos de dichos bienes del común de los vecinos, arrogándose facultades de disposición que no le correspondían, llevó a la Corporación muni-

cipal a tomar medidas tutelares para evitar que en el futuro pudieran producirse enajenaciones como las que se habían llevado a cabo; y para ello inscribió en el Inventario municipal los bienes del común de vecinos, y, después, mediante certificación del Secretario de la Corporación con referencia a aquel Inventario, los inscribió en el Registro de la Propiedad, figurando como titular de los mencionados bienes el Ayuntamiento.

A tal actuación municipal se opuso la Junta vecinal de referencia alegando el origen histórico de dichos bienes cedidos a los vecinos de Güéjar-Sierra por Real Provisión de Felipe II en el año de 1572, aunque no queda claro cuándo fue constituida dicha Junta administradora, aunque probablemente lo fue en el siglo pasado, al socaire de alguna situación que propició su creación y posterior actuación no sólo administradora de dichos bienes, sino incluso disponiendo de los mismos, lo cual choca con los más elementales principios de unas facultades que corresponden al Municipio y a su legal representación, el Ayuntamiento, ya que éste es el único representante legal de los vecinos que integran el Municipio, estándole, por tanto, atribuida la tutela de los bienes y derechos que al común de vecinos correspondan.

La Sentencia en cuestión aborda diversos temas jurídicos, de algunos de los cuales nos haremos eco en este comentario.

II. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Al reclamar la Junta contra el acto administrativo municipal que inscribió en el Inventario municipal los bienes que pertenecían al común de vecinos de Güéjar-Sierra, planteó la cuestión de que no era competente la Jurisdicción Contencioso-administrativa para entender del asunto, pues tal competencia correspondía a los Tribunales civiles. Pero el Tribunal rechaza tal pretensión, pues en realidad lo que se somete a discusión es si el acto municipal que dispuso inscribir en el Inventario municipal unos bienes que pertenecían al común de los vecinos, no hizo más que ejercitar un derecho, que a la vez es un deber que se establece en el artículo 109 de la Ley de Régimen local, en el cual se consagra una prerrogativa pública al conceder a los Ayuntamientos un régimen privilegiado para la inscripción de sus bienes inmuebles y derechos reales, declarando suficiente al efecto la certificación que expida el Secretario de la Corporación con relación al Inventario de Bienes aprobado por el Ayun-

tamiento, certificación que producirá los mismos efectos que una escritura pública. Y esta actividad de la Corporación municipal es de naturaleza administrativa y, en consecuencia, se trata de un acto administrativo cuya revisión, en orden a si se acomoda o no a la norma jurídica, es de la competencia de los Tribunales Contencioso-administrativos, cuya resolución no entra a establecer la atribución definitiva de la propiedad de tales bienes, ya que ésta es una competencia de la jurisdicción civil.

III. LOS BIENES DE QUE SE TRATA TIENEN LA NATURALEZA JURIDICA DE BIENES COMUNALES

Parte el Tribunal sentenciador de la premisa de que la legislación aplicable cuando tuvo lugar la constitución del derecho a tales bienes «en favor de los vecinos y moradores de dicho lugar de Güéjar, así a los que ahora viven y moran en ella como a los que viviesen y morasen y fueran vecinos de ella de aquí en adelante para siempre jamás», era la Nueva Recopilación, promulgada en 1567, cuya fuente principal en materia de derecho de cosas son las Leyes de Partidas. Y en éstas se distingue entre cosas privadas y cosas públicas, siendo éstas las que pertenecen al común de alguna Ciudad, Villa, Castillo u otra Corporación semejante. Y en las cosas públicas distingue entre aquellas propias del común de algún pueblo de que cada vecino puede usar, y aquellas otras que, perteneciendo al pueblo, no puede cada vecino por sí aprovecharse de ellas, si bien sus frutos y rentas han de emplearse en beneficio común de la población. Es decir, que esta distinción es semejante a la del derecho actualmente vigente entre bienes comunales y bienes de propios.

Después de analizar el Tribunal las comunidades de tipo romano y la copropiedad de tipo germánico, y estimar que en ninguno de estos tipos cabe incardinar los derechos atribuidos a los vecinos de Güéjar-Sierra respecto de los bienes objeto de litigio, termina afirmando de modo categórico, atendidas todas las circunstancias que se dan en el caso, que la naturaleza jurídica de los bienes en cuestión es la de bienes comunales, que en la Ley de Régimen local vigente (art. 187) se definen como aquellos de dominio municipal cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos.

Por otra parte, esta clase de bienes se hallan *extra commercium*, siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables; y por ello,

para que hubieran perdido su naturaleza y destino público sería menester un acto de la Administración que así lo hubiera declarado expresamente, ajustándose al procedimiento legal establecido al efecto.

IV. LOS BIENES COMUNALES NO PIERDEN SU CARACTER POR LA EXISTENCIA DE APROVECHAMIENTOS ESPECIALES CON ARREGLO A COSTUMBRES O REGLAMENTACIONES LOCALES

En reiteradas sentencias viene manteniendo nuestro Tribunal Supremo que no es aceptable en nuestro Derecho la atípica figura de «propiedad vecinal privada». Siempre, y en todo caso, los bienes, derechos y acciones que pertenecen a la comunidad como tal, y no de manera particular a cada uno de los individuos que la integran, han de considerarse comunales.

Se recoge también en esta Sentencia la doctrina, ya sustentada en las de 14 de junio de 1968 y 26 de junio de 1974, de que hay posibilidad de la concurrencia de titularidad simultánea respecto de bienes comunales por parte de Municipio y vecinos al poder ser contemplados como titulares concurrentes en una titularidad simultánea que los define como tipos de propiedad corporativa en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes son compatibles con los derechos dominicales del Municipio, cuya esencia (la del contenido del derecho) no es la disposición de los bienes, sino solamente el aprovechamiento o disfrute por los miembros de la comunidad, de modo que el derecho de participar de los aprovechamientos puede configurarse como un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al Municipio los bienes sobre los que recae, como una variedad de los patrimoniales, y son de dominio municipal.

Seguidamente se transcriben los Considerandos de la Sentencia apelada que fueron aceptados por el Tribunal Supremo (Considerandos 2, 3, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18), así como los del propio Tribunal, habiendo sido Ponente el excelentísimo señor don Paulino MARTÍN MARTÍN. Dicen así:

Considerandos de la sentencia apelada que se aceptan:

2.º Que en cuanto a la supuesta falta de personalidad de la demandante, debe reiterarse el argumento ya tenido en cuenta por esta Sala en su Auto de 20 de febrero de 1974 y extensivo a la falta de legitimación que ahora se

invoca como nuevo motivo de inadmisibilidad, de *que la Administración, según constante y uniforme doctrina jurisprudencial, no puede volver contra sus propios actos para, después de haber reconocido la personalidad del recurrente en vía gubernativa, negarle la legitimación en vía jurisdiccional*—Sentencias de 9 de abril, 7 de julio, 16 de octubre y 7 de diciembre de 1959; 5 de marzo y 16 de mayo de 1960; 17 y 27 de enero, 16 de febrero, 10 de marzo y 16 de abril de 1961, entre otras muchas—. Apareciendo en el expediente numerosos actos jurídicos —aportaciones dinerarias, de terrenos, préstamos, etcétera— concertados entre la demandante y el Ayuntamiento de Güéjar-Sierra, que suponen un evidente reconocimiento de la personalidad, capacidad y legitimación de la actora por parte del Ayuntamiento, que no le es lícito ahora a éste desconocer.

3.º Que en cuanto a la supuesta inadmisibilidad por *falta de jurisdicción*, tal pretensión fue rechazada en la fase de alegaciones previas, en base a que *si bien no corresponden a esta Jurisdicción las actuaciones de orden civil como las de propiedad, dicha incompetencia no impide el enjuiciamiento de si los órganos administrativos tenían a su vez competencia para dictar las resoluciones que se trata o carecían de ella por corresponder a otros órganos administrativos o judiciales*—Sentencias de 23 de mayo y 2 de octubre de 1956; 26 de junio de 1957; 25 de octubre de 1961; 23 de marzo de 1963; 4 de febrero y 8 de mayo de 1964—, pues la Jurisdicción Contencioso-administrativa, aunque carezca de facultades para conocer de la materia sustancial de litigio, sí las tiene para declarar que tampoco eran competentes para ello los órganos emisores de las declaraciones sobre que se discute y anularlas por esta causa procesal—Sentencias de 20 y 26 de junio de 1964—. Y dado que en el caso de autos *la cuestión de titularidad dominical* de los bienes a que se refiere el acto administrativo impugnado se encuentra íntimamente relacionada con la de la validez de dicho acto, según se califique éste de acto de tutela o conservación de bienes o declarativo de derechos sobre los mismos, o de recuperación de ellos y en este caso de adecuado o no a lo dispuesto en los artículos 403 y 404 de la Ley de Régimen local, *la causa de inadmisibilidad invocada aparece íntimamente ligada con el fondo del asunto*, lo que lleva necesariamente aparejada la necesidad de conocer de los extremos jurídicos planteados en la litis, según ha declarado el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencias de 8 y 31 de octubre de 1959; 10 de marzo, 7 de mayo, 3 y 16 de noviembre de 1960; 17 y 27 de enero, 16 de febrero, 10 de marzo y 16 de abril de 1961. Debiendo, en consecuencia, ahora, una vez conocidas las alegaciones y pruebas sobre el fondo de la cuestión controvertida, resolver de manera previa y, en su caso, preclusiva, acerca de la falta de jurisdicción alegada.

6.º Que el acuerdo municipal de 9 de abril de 1973, adoptado por el Ayuntamiento Pleno de Güéjar-Sierra y que, en unión del acuerdo desestimatorio del recurso de reposición, son objeto de esta litis, consistió fundamentalmente en la decisión municipal de incluir en el Inventario de bienes de la Corporación como bienes comunales una serie de fincas, interesar la inscripción de las mismas en el Registro de la Propiedad y redimir el censo enfitéutico constituido sobre tales bienes a favor del Municipio de Granada. Ahora bien, pres-

cindiendo por ahora de su intrínseca adecuación a derecho, tal acto constituye intrínsecamente considerado, el ejercicio por la Administración de un derecho y de un deber establecidos en *el artículo 199 de la Ley de Régimen local, que consagra una prerrogativa pública en cuanto concede a los Municipios un régimen privilegiado para la inscripción de sus bienes inmuebles y derechos reales, declarando suficiente al efecto la certificación que con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación expida el Secretario con el Visto Bueno del Alcalde, que producirá los mismos efectos que una escritura pública. Por otra parte, esta inscripción de bienes obtenida al amparo de una norma de Derecho administrativo produce efectos frente a los administrados, toda vez que de ser consentida por éstos generará a favor del Municipio la presunción de legitimidad registral del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, y el que se considere perjudicado por la inscripción habrá de asumir la posición de actor en el proceso civil que interponga para ejercitar la acción declarativa de dominio o reivindicatoria que proceda, al paso que la impugnación de dicho acto en vía administrativa y contencioso-administrativa y la posible anulación del mismo constituirá al Ayuntamiento en la posición de reclamante, tanto en el caso previsto en los artículos 403 y 404 de la Ley de Régimen local, 344 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, y 55 del Reglamento de Bienes municipales, como en el de recuperación en cualquier tiempo de los bienes de destino y uso público —artículo 55 del Reglamento de Bienes y Sentencias de 27 de enero de 1970 y 5 de enero de 1971—, como, finalmente, en el de necesario ejercicio de acciones civiles en el supuesto de bienes patrimoniales poseídos más de un año por tercero. Concurren, pues, en el caso examinado, los requisitos antes descritos para la calificación de acto administrativo y para que exista la posibilidad de subsiguiente revisión por la Jurisdicción Contencioso-administrativa; acto dictado por la Administración al amparo de norma jurídica de carácter administrativo, en ejercicio de su facultad de prerrogativa y con efectos vinculantes para los administrados, si no en cuanto a la atribución definitiva de la propiedad de los bienes objeto de inventario o inscripción, sí en cuanto a los derechos, cargas procesales y facultades de los interesados para reclamar contra una indebida inclusión en el Inventario de Bienes que estiman pertenecerles. Demostración inequívoca de la verdad de este aserto es precisamente el denodado interés de ambas partes litigantes en evitar, mediante el pretendido triunfo de sus respectivas peticiones en este juicio —que no puede servir en modo alguno para definir derechos de naturaleza civil—, la incómoda postura del demandante en el procedimiento futuro en que se dilucide definitivamente la cuestión dominical subyacente en la controversia existente en la Junta vecinal y el Ayuntamiento de Güéjar-Sierra. Por lo cual, debe rechazarse definitivamente la pretendida inadmisibilidad del recurso y entrar en el examen de fondo de la validez o nulidad del acto administrativo objeto de impugnación.*

9.º Que, por tanto, la interpretación jurídica del acto impugnado sólo puede moverse entre su calificación como acto de recuperación de bienes o de acto de tutela y conservación de los mismos, para lo cual se hace preciso examinar el estatuto jurídico de dichos bienes, lo que, a su vez, exige necesari-

riamente que la Sala haga uso de la facultad concedida por el artículo 4.º de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, extendiendo su competencia al conocimiento y decisión de la cuestión prejudicial civil, pues es decisiva para la resolución de este proceso el determinar si los bienes incluidos en el inventario corresponden al dominio municipal o al privado, examinando tanto su carácter originario como la existencia o inexistencia de cambio de titularidad a través de los tiempos; examen de la naturaleza de dicho derecho de propiedad que ha de entenderse de acuerdo con el citado artículo 4.º y sin que sea susceptible de producir efectos fuera de este proceso, como taxativamente señala dicho precepto y recoge, entre otras, la Sentencia de 30 de junio de 1970.

10. Que de las pruebas practicadas aparece acreditado que en 10 de agosto de 1574 el Rey Felipe II otorgó a la Ciudad de Granada la posesión de la Villa de Güéjar; pero ante la protesta de los nuevos vecinos que la habían repoblado después del levantamiento de los moriscos, y tras diversas incidencias, el 6 de marzo de 1575 el Concejo y vecinos del lugar de Güéjar, término y jurisdicción de la Ciudad de Granada, estando como dice el documento redactado por el Escribano Público de Granada, Melchor I. del C., «juntos y congregados en la plaza de la Iglesia de dicho lugar a son de campana tañida según lo habemos de uso de nos juntar», otorgaron poder a favor de cuatro personas «para que por nos y en nuestro nombre y de los demás vecinos de este lugar» comparecieran ante la Ciudad de Granada y tomaran a censo perpetuo el lugar de Güéjar. Posteriormente, el 19 de junio de 1575, el Concejo, Regidores y vecinos de Güéjar otorgaron nuevo poder a otras dos personas, Alcaldes ordinarios del lugar, para que en unión de los cuatro comisionados antes nombrados, pudieran usar y usaran del contenido de dicho poder. Finalmente, en 23 de junio de 1575 los representantes de Granada y Güéjar-Sierra otorgaron escritura de censo perpetuo de la Villa de Güéjar «ansí, digo a favor de los vezinos y moradores de dicho lugar de Güéjar ansí a los que agora viben y moran, en ella como a los que vibiesen y morasen y fueran vezinos della de aquí adelante para siempre jamás»; consignándose entre otras la condición de «ser obligados a tener la dicha Villa de Güéjar poblada de cien vecinos y no menos» —estipulación 1.ª—; que «la tierra del término de dicha Villa que los moriscos que la solían tener a censo no sabían romper ni labrar... ha de quedar por tierra pública y pasto común, y asimismo el término de la dicha Villa de Güéjar ha de ser, es y queda para siempre, por parte común» —estipulación 6.ª—; debiendo «los vecinos de la Villa de Güéjar así los que ahora son como los que en adelante fueron... ser obligados a tener bien labradas las tierras...» —estipulación 12—; prohibiéndose a los vecinos «que al presente sois y adelante fuereis en todo tiempo y para siempre jamás de disponer de ninguno de los bienes afectados por el censo sin antes formular la correspondiente petición a la Ciudad de Granada...» —estipulación 14—. Compareciendo el 28 de agosto de 1575 ante Pedro Calderón, Escribano de su Majestad y del Cabildo del Ayuntamiento de la Ciudad de Granada, en la villa de Güéjar «los vecinos y nuevos pobladores... estando juntos y ayudados en la Iglesia de dicha Villa llamados especialmente a campana tañida y a voz de Concejo»; en cuya ocasión «los Alcaldes ordinarios, regidores, el cura de la Iglesia y los restantes vecinos dixeron que la ratificaban y aprobaban y ratificaron y aprobaron a todas las condiciones en que ella están escritas».

11. Que la legislación aplicable en el momento de constitución del derecho de autos, conforme a cuyos preceptos ha de indagarse y resolverse la naturaleza del mismo, está constituida por la Nueva Recopilación, promulgada en 1567, cuya fuente principal en materia de derecho de cosas son las Leyes de Partidas.

12. Que el Derecho castellano histórico, al igual que el actual, distinguió entre cosas privadas, que son «las que corresponden a los hombres en particular y forman los bienes, riquezas o ciudad de cada uno» (Leyes 2 y 3, Tít. 28, Partida I), y las cosas «de Concejo o universidad» o cosas públicas, es decir, las que pertenecen apartadamente al común de alguna Ciudad, Villa, Castillo» u otra Corporación semejante (Ley 2, Tít. 28, Partida III). Distinguiéndose dentro de estas últimas entre las cosas propias del común de algún pueblo de que cada vecino puede usar, como «los montes, dehesas y otros lugares semejantes que sirven para el uso común» (Ley 9, Tít. 28, Partida III), y otras «de que no puede hacer ningún uso, como los campos, viñas, huertas, olivares..., que aunque correspondan en común a todos los moradores del pueblo a que pertenecen no puede cada uno por sí aprovecharse de ellas, si bien sus frutos y rentas deben emplearse para beneficio común de la población» (Ley 10, Tít. y Partida citados): Distinción esta última semejante en todo a la del Derecho vigente entre bienes comunales y bienes propios.

13. Que examinando, en primer lugar, la posibilidad de que los bienes de autos tengan carácter privado, ha de recordarse que son dos, conforme a derecho, los tipos definidos para los casos en que la titularidad de derechos sobre las cosas viene atribuida simultáneamente a dos o más sujetos: comunidad de tipo romano y copropiedad del tipo germánico. En la primera es esencial la atribución específica de cuotas perfectamente determinadas —artículo 399 de nuestro Código Civil— susceptibles de enajenación —artículos 399, 597 y 1.522 del Código Civil— a personas específicas que puedan en cada momento deshacer el derecho de comunidad ejercitando la *actio communi dividundo*, pues haciéndose eco del aforismo romano *communio est mater discordiarum*, las legislaciones basadas en aquel Derecho consideran a la copropiedad como una situación transitoria que no merece un trato de favor, concediendo a los comuneros con carácter irrenunciable e imprescriptible la facultad de transformar su derecho por cuota de dominio en propiedad exclusiva sobre la parte de la cosa que la división habrá individualizado; criterio seguido por el Código Civil —artículos 400 y 404— de acuerdo con nuestro derecho tradicional de las Leyes de Partida que decían que las cosas se gobiernan mejor cuando son de uno solo que cuando son de varios. Ninguno de estos caracteres definidores del *condominium juris romani* aparece en el derecho discutido, por lo que indudablemente no puede estimarse como comunidad privada de derechos sometido a la normativa del Código Civil.

14. Que tampoco cabe configurar el derecho debatido en estas actuaciones como una comunidad de tipo germánico —*zur gesammte Hand* o en mano común—, según la cual los condueños forman una colectividad a la que pertenece la cosa o derecho, sin que corresponda a ninguno de los que integran

aquella, la propiedad de cuota real o ideal ni la facultad de ejercitar la *actio communi dividundo*, pues tal forma de comunidad es extraña tanto a nuestro Derecho histórico como al actual, en tanto que modo ordinario de regulación de la comunidad, y sus características sólo aparecen de manera imprecisa en el contexto de otras instituciones; unas de Derecho privado, como la sociedad legal de gananciales y la comunidad de herederos, y otras de Derecho público, como los bienes comunales.

15. Que la *atribución del disfrute de los bienes en la forma de censo enfiteútico a los vecinos actuales y futuros y sólo a ellos, «a los que agora viben y moran en ella como a los que vibieron o morasen y fueren vezinos della de aquí adelante para siempre jamás», la intervención en todos los actos fundacionales del derecho examinado de los Alcaldes en su condición de tales, la aprobación de los pactos por el Concejo convocado a campana tañida o Cabildo abierto, muestran claramente la naturaleza pública del dominio de tales bienes en el momento de su constitución en la categoría de bienes propios del común del pueblo* de que cada vecino puede usar, a que alude la Ley 9, Tít. 28 de la Partida III, antes citada, *bienes que conforme a los criterios del Derecho vigente son los llamados comunales*, definidos hoy por el artículo 187 de la Ley de Régimen local como aquellos de dominio municipal cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos.

16. Que admitida tal calificación inicial sería necesario, para desvirtuarla, la demostración de que los bienes, comunales en su origen, habían dejado de serlo en un momento o época determinada, pasando a ser de dominio privado, demostración que no tiene el más mínimo fundamento en autos, ya que *dado el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes comunales, para la desafección de dicho destino público no basta que el particular o particulares los haya usurpado, sino que se precisa un acto de la Administración que expresamente lo declare* —Sentencia de 5 de enero de 1971—, *sin que pueda tampoco adquirirse la posesión jurídica de los mismos dado el carácter que revisten los bienes «extra commercium» por su dedicación a un fin público que no podrían perder por un acto privado de posesión abusiva que por sí mismo no haría desaparecer el carácter extracomercial de tales bienes*. Por otra parte, la única base en que se funda tal supuesta modificación del inicial carácter comunal de los bienes es la existencia de la Junta Administrativa de Propiedad Particular Colectiva de Güéjar-Sierra, Junta cuya existencia sólo consta desde el 15 de abril de 1860, calificándose el acta de esta fecha «acta primera de instalación y aceptación», lo que demuestra su creación en tal ocasión. Observándose en varias actas la intervención de los Alcaldes para las citaciones y concesión de permisos para las reuniones, que muchas veces presiden, y el carácter de Cabildo abierto que se atribuye a algunas de sus Juntas Generales. Por otra parte, dicha Junta se ha calificado siempre como administrativa; Junta de Administración en 1860 —Doc. número 4 de los aportados con la demanda—; Junta Administrativa de Labradores Propietarios en los años 1904 a 1906 —Docs. 5, 6 y 7—; Junta Administrativa de los Bienes privados en Común en 1909, 1924 y 1940 —Docs. 8 al 13 y 15—, y Junta Administrativa de Propiedad Colectiva en 1965 —Doc. 16—, nominación que apunta claramente a definir unas funciones de órgano meramente

administrativo y no propietario. Finalmente, la actuación de la Junta que aparece reflejada en las actas de sus reuniones es de simple administración de bienes hasta el momento de producirse la operación de venta de terrenos de 2 de enero de 1969, que por primera vez desde la creación de la Junta, un siglo antes, pretende cambiar la posición de la misma, de *simple órgano gestor* en titular exclusivo de derechos sobre los bienes de autos. Por todo lo cual, debe concluirse que la Junta no tiene sino facultades de administración sobre los bienes comunales de Güéjar-Sierra y no representa, como sostiene en este recurso, la existencia de un tipo híbrido de propiedad privado colectiva que no tiene encaje en nuestro Derecho legal ni consuetudinario, histórico o vigente, y cuyo nacimiento *ex novo* por cambio en el primitivo carácter comunal de los bienes no aparece justificado en modo alguno.

17. Que por cuanto antecede, y dejando bien sentado que la presente resolución no puede ni pretende revolver con eficacia vinculante para las partes en litigio la cuestión civil relativa a la titularidad dominical de los bienes mandados incluir en el Inventario e inscribir en el Registro por el acto administrativo que se discute, es suficiente a los limitados fines de resolver sobre la legalidad intrínseca de dicho acto la comprobación de que dados los antecedentes históricos de la creación del patrimonio comunal de Güéjar-Sierra y de su evolución a través de los siglos, el Ayuntamiento de dicha Villa aparece como probable titular, en representación del Municipio, del derecho de censo sobre los bienes que constituyen dicho patrimonio, con una apariencia de derecho que justifica y legitima en principio la actuación municipal de carácter tutelar sobre dicho patrimonio ejercitada al amparo y en cumplimiento de lo que disponen los artículos 199 y 200 de la Ley de Régimen local.

18. Que *esa actuación municipal no puede estimarse sino como acto de tutela o conservación de los bienes dado el carácter comunal de los mismos*, al alcance intrínseco de la medida adoptada y el no haberse probado pertenecer el dominio o posesión jurídica de los expresados bienes a ninguna entidad pública o privada distinta del Municipio de Güéjar-Sierra.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que a pesar de las brillantes elucidaciones que se esgrimen como soporte de la pretensión de apelación, en el fondo suponen una reiteración de los argumentos aducidos en la primera instancia y que la sentencia apelada analiza, para rechazarlos, detalladamente y con acierto a lo largo de dieciocho considerandos que aquí y ahora se asumen en su integridad; sólo resta añadir algunas puntualizaciones con la finalidad de lograr, si cabe, una *más completa exposición*, ya que no puede olvidarse que dentro del ámbito de lo que es propio de esta Jurisdicción, a nosotros ha de bastarnos una apariencia racional de titularidad de los bienes comunales o «de aprovechamiento común» a favor del Municipio (a través del Ayuntamiento) de Güéjar-Sierra (Granada) para que los acuerdos municipales de 9 de abril y 11 de junio de 1973 puedan ser mantenidos al suponer tan sólo una *inclusión de los mismos en el Catálogo de Bienes Municipales* —con el carácter dicho— y subsecuente expedición de certificación a los efectos de su inmatriculación en el Registro de la Propiedad al amparo del artículo 206 de la Ley Hipotecaria,

sin perjuicio de tercero a quien queda expedita la vía procedente para hacer valer su derecho ante la jurisdicción ordinaria.

CONSIDERANDO: Que a los solos efectos —y con el alcance que preceptúa el artículo 4 de la Ley Jurisdiccional— de constatar la legitimación del Ayuntamiento actuante en cuanto cotitular de los bienes discutidos, la Sentencia apelada ofrece un convincente análisis en los razonamientos 10 y siguientes al no poder silenciarse respecto de los terrenos comunes o de aprovechamiento común la Real Provisión de 10 de agosto de 1574 y la subsiguiente carta de Censo de 23 de junio de 1575 (ratificada ante escribano público por el Concejo abierto —vecinos, alcaldes ordinarios y regidores— de Güéjar el 28 de agosto del mismo año) en una de cuyas estipulaciones «renuncian a la contradicción que formularon al darle posesión de la villa a favor de la ciudad de Granada, renunciando igualmente a toda clase de acciones y derechos que pudieran tener contra dicha ciudad...»; así como al hecho jurídico de que en 31 de diciembre de 1594 se tomó razón del censo enfitéutico en el correspondiente libro de la Ciudad de Granada, para más tarde aparecer ratificado al folio 336 del libro de gravámenes de 1830 del partido de Granada y hoy subsistente y en cuyas inscripciones consta como censalista (o titular del dominio directo) el Ayuntamiento de Granada y censatario el común de vecinos del Ayuntamiento de Güéjar; y si esto es así no parece argumento bastante —dentro del ámbito específico de este proceso— la atribuida nulidad de la Real Provisión de 1574 en razón del desconocimiento o cesión de los derechos adquiridos en base de la R. P. de 29 de febrero de 1572, pues aun prescindiendo del tema de su posible armonización (el contenido objetivo de lo otorgado era diferente y los dos censos en que se concretaron las provisiones reales eran posiblemente compatibles) es patente que los causantes de los actores, al pactar y ratificar el censo de 1575 renunciaron expresa y explícitamente a cuantos derechos o acciones les correspondieren frente a la concesión real otorgada respecto de los terrenos de autos a favor del Ayuntamiento de Granada y que al aparecer hoy vigente el gravamen o censo inscrito en el Registro de gravámenes desde 1594 (hoy en el Registro de la Propiedad) a favor del Municipio citado es indudable que mientras tales asientos subsistan producen todos sus efectos y no es esta jurisdicción y procedimiento los adecuados para pronunciarse sobre la legalidad de los mismos, si bien de ellos se deduce una titularidad a favor de ambos Ayuntamientos (titulares de los dominios directo y útil del censo enfitéutico dicho) que arrancan de la provisión y escritura de censo a que antes nos hemos referido y que fue actualizada por la escritura de convalidación o actualización de 1830.

CONSIDERANDO: Que la naturaleza jurídica que a los bienes discutidos atribuye la Sentencia apelada no se encuentra en oposición con la posibilidad y existencia de un aprovechamiento especial de bienes comunales (arts. 192.2 de la Ley de Régimen local y 77 y siguientes del Reglamento) que prevén la posibilidad de un aprovechamiento especial de bienes comunales con arreglo a determinadas costumbres o reglamentaciones locales, sin que ello signifique la desvirtuación de la naturaleza de estos bienes, para atribuirse a los mismos una forma de dominio privado, etc., ya que, *como ha declarado la doctrina de la Sala* —Sentencias de 23 de marzo de 1957, 25 de abril de 1963, 26 de mayo de 1967, etc.—, *no es aceptable jurídicamente en nuestro Derecho, la*

atípica figura de «propiedad vecinal privada», ya que, al contrario, siendo el común de vecinos un núcleo local menor —en el supuesto límite, en términos análogos a lo previsto en el artículo 1.º de la Ley de 27 de julio de 1968—, los bienes, derechos y acciones que pertenecen a la comunidad como tal, y no de manera particular a cada uno de los individuos, son bienes municipales integrantes del patrimonio de la entidad municipal... encuadrables entre los comunales (Sentencia de 23 de marzo de 1957); por otra parte, la doctrina contenida en las Sentencias de 14 de junio de 1968 y 26 de junio de 1974 admite la posibilidad de la concurrencia de titularidad simultánea respecto de los bienes comunales por parte del Municipio y vecinos al poder ser contemplados como titulares concurrentes en una titularidad simultánea que los define como tipos de propiedad corporativa en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes son compatibles con los derechos dominicales del Municipio..., cuya esencia (la del contenido del derecho) no es la disposición de los bienes, sino solamente el aprovechamiento o disfrute por los miembros de la comunidad, de modo que el derecho de participar de los aprovechamientos puede configurarse como un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al Municipio los bienes sobre los que recae, como una variedad de los patrimoniales, y son de dominio municipal, artículos 82, 183 y 187 de la Ley de Régimen local, en relación con el artículo 4 de la Ley de Montes y 21 y 22 del Reglamento de Montes.

CONSIDERANDO: Que al encontrarse dividido el dominio por la vigencia del censo (el útil a favor del Ayuntamiento de Güéjar y el directo a favor del de Granada) surgían dificultades para inscribir las fincas de autos en el Catálogo de Montes, artículo 4.º de la Ley y artículos 21 y siguientes del Reglamento, pero no las hay para que el aprovechamiento del dominio útil pueda concepuarse de un bien o derecho de aprovechamiento comunal, realizable de forma especial, tradicional o consuetudinaria, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 192-2 de la Ley y 67 y siguientes del Reglamento, y que como tal tenía cabida en el Inventario Municipal de Bienes, y que en base de la correspondiente certificación administrativa podrá legalmente lograr la inmatriculación en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de la pervivencia de las costumbres o reglamentaciones locales que legitiman o postulan la subsistencia de la Junta Administrativa con los cometidos y dentro de los límites que el ordenamiento especial atribuye a tales asociaciones.

CONSIDERANDO: Que el argumento también esgrimido de la usucapión de los bienes a favor de la Junta (como representante de la comunidad de vecinos) no puede ser aceptado dentro de los límites de este proceso dado que —como resalta la Sentencia apelada— el análisis de lo acordado por la Junta desde su creación, tal como se documenta en las diferentes actas, más bien parecen actos de administración de los citados bienes, sin que conste acreditada la posesión por la Junta en concepto de dueño, al existir, al contrario, atribuida la titularidad a personas distintas, según resulta de las inscripciones vigentes de censo e inclusión del canon en los diferentes presupuestos de ingresos, a través del tiempo, del Municipio titular del dominio directo.