

# **La cesión de aprovechamientos cinegéticos en bienes públicos y su forma de acreditación en el ámbito local (Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 3 de abril de 1995)**

**Julio César Tejedor Bielsa**

Profesor Asociado de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Zaragoza

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL SUPUESTO DE HECHO. 3. LAS CLAVES DEL DEBATE JURÍDICO: RESERVAS DE DERECHOS A ANTIGUOS NÚCLEOS VECINALES, CESIÓN DE APROVECHAMIENTOS CINEGÉTICOS SOBRE BIENES PÚBLICOS Y FORMA DE ACREDITACIÓN. 4. ALGUNOS PROBLEMAS ADICIONALES: EL CONTROL AUTONÓMICO DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL, LA ALEGACIÓN DE DERECHOS PRIVADOS ANTE LA ADMINISTRACIÓN Y LA EFICACIA DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE ÉSTA QUE AFECTAN A LOS DERECHOS ALEGADOS.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Una de las imperiosas necesidades tras la aprobación de la Constitución de 1978 es la reorganización administrativa. Reorganización referida no sólo al Estado y a los nuevos entes públicos que surgieron del proceso constituyente, las Comunidades Autónomas, sino también a otros entes públicos preexistentes, las Entidades locales, afectadas tanto por el surgimiento de aquéllas, como por una profunda alteración de los principios informadores de su normativa reguladora.

La extrema fragmentación del mapa local, las deficiencias de recursos y consiguientes déficits en la prestación de servicios, han generado una situación que puede calificarse de insostenible. Ello explica que ya antes de la Constitución, pero también en la legislación postconstitucional, se hayan adoptado diversas medidas tendentes a favorecer, a promover incluso, las agrupaciones o fusiones de municipios en sus diversas modalidades.

En el presente comentario se aborda el análisis de la Sentencia n.º. 157/1995, de 3 de abril, de la Sección 2.ª de la Sala de lo Contencioso-Ad-

ministrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón <sup>1</sup>, que resuelve un recurso contencioso-administrativo planteado tres años antes, desestimándolo en su integridad y ratificando así una actuación administrativa, tanto autonómica como local, que, como mínimo, plantea graves dudas de legalidad. Dicha Sentencia ignora frontalmente las medidas de reestructuración del mapa local a las que antes se hacía alusión.

Pero no es ésta la única cuestión criticable en la citada Sentencia. Esta, en un único e inconsistente fundamento <sup>2</sup>, clarísimamente incongruente por defecto, deja imprejuizadas muchas de las cuestiones planteadas, y, al mismo tiempo, incurre en gravísimos errores técnicos en los más diversos ámbitos del Derecho administrativo: integración de municipios, procedimiento administrativo y validez de acuerdos locales o fe pública administrativa son algunos de los temas que la Sala se limita a ignorar, cuando lo cierto es que fueron convenientemente alegados por los demandantes. Sorprende, por ello, que en un pronunciamiento judicial como el presente, sin motivo ni ejemplo alguno, se afirme la existencia en la demanda de «una argumentación no exenta de contradicciones e imprecisiones conceptuales». Más correcto sería afirmar lo contrario: es la Sala la que incurre en gravísimos errores, como, por ejemplo y sin perjuicio de un ulterior desarrollo, reconocer valor acreditante de un acuerdo plenario a una certificación del Alcalde sin que en ella conste la fecha de dicho acuerdo, y ello obrando en autos certificación emitida por el Secretario en la que niega la existencia del citado acuerdo.

La importancia de los temas tratados y la incorrección técnica de dicho tratamiento justifican sobradamente el presente comentario. Es evidente e innegable el insuficiente estudio de muchos de los asuntos que son sometidos al conocimiento de los Tribunales del orden contencioso-administrativo, motivado sin duda por la acumulación de los mismos debida a las graves ineficiencias que afectan a este orden jurisdiccional <sup>3</sup>, pendiente de una reforma iniciada y no concluida. Ello no

<sup>1</sup> Integrada por los Magistrados D. Ricardo CUBERO ROMEO, como presidente, D. Jaime SERVERA GARCÍAS y D. Eugenio ESTERAS IGUACEL, que actuó como Ponente.

<sup>2</sup> Sólo en el segundo fundamento la Sala argumenta jurídicamente, dedicando el primero a la fijación del objeto del recurso y el tercero a las costas.

<sup>3</sup> Sobre dicha situación, con un marcado pero no exclusivo enfoque estadístico, véase MARTÍN MATEO, R.: *Eficacia social de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alicante, 1989. Desde puntos de vista estrictamente jurídicos pueden consultarse MUÑOZ MACHADO, S.: «El derecho a obtener Justicia en un plazo razonable y la duración de los procesos contencioso-administrativos: Las indemnizaciones debidas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 25, 1980, o TORNOS

puede producir efectos más perniciosos sobre un derecho fundamental como la tutela judicial efectiva, cuya protección ha ocupado y preocupado en tantas ocasiones al Tribunal Constitucional. La denegación de Justicia, constitucionalmente proscrita, no sólo se produce cuando se establecen impedimentos no justificados al acceso a la misma, o cuando se omiten las garantías procesales o la diligencia en la tramitación del procedimiento. La Justicia no consiste únicamente en obtener un pronunciamiento judicial, sino en obtener un pronunciamiento fundamentado jurídicamente y legalmente aceptable.

## II. EL SUPUESTO DE HECHO

Mediante Resolución de fecha 9 de agosto de 1990 del Jefe del Servicio de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón en Teruel se autorizó la constitución del Coto de caza «Santa Ana», en el cual venían a integrarse en su mayor parte vecinos del barrio de Campos, antiguo municipio incorporado al de Aliaga en el año 1971. Entre los aprovechamientos cinegéticos del nuevo coto se incluyeron los correspondientes a los montes de propios del antiguo término municipal de Campos.

Al parecer, el Presidente de otro Coto de caza, el «Virgen de la Zarza», recurrió la anterior resolución, alegando que el aprovechamiento cinegético de los citados montes de propios correspondía al coto por él representado. El Consejero de Agricultura de la Diputación General de Aragón, mediante resolución de 4 de diciembre de 1991, estimó el recurso de alzada, sin dar previamente trámite de audiencia a los representantes del coto «Santa Ana», cuya constitución ya había sido autorizada. Naturalmente, y a la vista de la gravísima infracción procedimental, éstos interpusieron recurso de reposición previo al contencioso-administrativo que fue estimado en parte por resolución del mismo Consejero de 25 de febrero de 1992, que anulaba la resolución estimatoria del recurso de alzada, retrotraía el procedimiento y otorgaba un plazo de quince días hábiles para que alegasen lo que considerasen necesario a su defensa. En las alegaciones presentadas, se desmentían las imputaciones de irregularidad denunciadas por el recurrente en alzada y, a su vez, se denunciaban otras ilegalidades muy graves cometidas por

---

MAS, J.: «La situación actual del proceso contencioso-administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 122, 1990. Más recientemente, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Los obstáculos del acceso a la Justicia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 83, 1994.

el entonces Alcalde del Ayuntamiento de Aliaga, que, asumiendo una competencia que no le es atribuida en modo alguno por la legislación de régimen local, dictó resolución afirmando la existencia de una cesión por el Pleno de los aprovechamientos cinegéticos de los montes de propios del barrio de Campos. Acuerdo cuya fecha y contenido no constan ni en la peculiar certificación emitida por el Alcalde, ni en los registros del Ayuntamiento —como hace constar expresamente el Secretario del Municipio de Aliaga—, ni en el expediente de constitución del Coto, ni en los registros de la Diputación General de Aragón.

Tras dicho período de alegaciones el Consejero de Agricultura dictó resolución el 27 de abril de 1992 por la que reiteró la estimación del recurso de alzada, resolución que dio origen al recurso contencioso-administrativo resuelto por la Sentencia que se comenta.

### **III. LAS CLAVES DEL DEBATE JURÍDICO: RESERVAS DE DERECHOS A ANTIGUOS NÚCLEOS VECINALES, CESIÓN DE APROVECHAMIENTOS CINEGÉTICOS SOBRE BIENES PÚBLICOS Y FORMA DE ACREDITACIÓN**

Difícilmente puede negarse la necesidad de una reestructuración en profundidad del mapa local español <sup>4</sup>. La irracionalidad de la extrema fragmentación administrativa del territorio tiene consecuencias extremadamente negativas. Sin embargo, y a pesar de la evidente necesidad de políticas de reducción del número de municipios, dejando al margen el tema

---

<sup>4</sup> Al respecto, resulta muy ilustrativa la lectura del párrafo IV de la Exposición de Motivos de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, en la que se afirma que «la tendencia a suprimir la existencia de Entidades de exigua o nula autosuficiencia conduce a estimular su fusión y agregación, principio también inspirador de toda la Ley». A similares principios respondía una Ley ya distante en el tiempo, la de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, que establecía, en su Base Segunda «De los Municipios y su términos», «podrá disponerse la fusión de Municipios limítrofes, a fin de constituir uno solo, cuando carezcan de medios económicos para prestar los servicios mínimos exigidos por la ley; cuando por el desarrollo de las edificaciones se confundan sus núcleos urbanos, o cuando existan motivos de conveniencia o necesidad económica o administrativa». La reestructuración del mapa municipal en España es, en definitiva, una preocupación permanente del moderno legislador de régimen local, acentuada, si cabe en los últimos años, al unirse al endémico problema de la falta de recursos de los Municipios, un incremento del nivel de servicios que les son legalmente exigibles y, al mismo tiempo, un aumento de las demandas de los vecinos, a los cuales se atribuye, incluso, tras la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, artículo 18, un verdadero derecho a la prestación de los servicios. Al respecto, véase, *in totum*, QUINTANA LÓPEZ, T.: *El derecho a la prestación de los servicios municipales obligatorios*, Civitas, Madrid, 1987; SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 46 y ss., y RIVERO YSERN, J. L.: *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, 1993, pág. 97.

provincial <sup>5</sup>, no se han arbitrado medidas contundentes en ese sentido. Las expectativas creadas en ese sentido por el artículo 13.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, que permite al Estado establecer medidas de fomento de la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales, se han visto claramente frustradas en la práctica. En Aragón, se ha optado abiertamente por una política de fomento de las incorporaciones *voluntarias* de municipios y, de forma más limitada, de fusión de los mismos <sup>6</sup>. Además, y con mayores efectos prácticos, se han regulado instituciones supramunicipales que permiten optimizar la gestión de servicios municipales, en unos casos, o prestar nuevos servicios en ámbitos territoriales superiores en otros. Es el caso de las mancomunidades y comarcas. Las primeras se han venido constituyendo con bastante éxito, mientras que las segundas están ahora en proceso de constitución de acuerdo con su ley de creación <sup>7</sup>.

Sobre estas premisas puede plantearse la cuestión jurídica objeto de discusión en el presente caso. La cuestión controvertida debe centrarse inicialmente en la titularidad de los aprovechamientos cinegéticos, entre otros, de los montes de propios del Ayuntamiento de Aliaga situados en el barrio de Campos. Para ello nos remontaremos al momento de la incorporación del municipio de Campos al de Aliaga.

Tras un proceso de incorporación de uno o varios municipios limítrofes a otro, éste último sucede a los anteriores en todos los bienes, dere-

<sup>5</sup> Planteado en toda su crudeza en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (BOE de 13 de agosto), en la cual, tratando el tema de las Diputaciones Provinciales catalanas, se declara inconstitucional la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, que vaciaba de contenido material la institución provincial y la sustituía por los llamados Consejos Territoriales. Una exposición más detallada es la que realiza SOSA WAGNER, F.: en *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 179 y ss.

<sup>6</sup> En esta línea se orienta el Decreto 81/1988, de 24 de mayo, norma de fomento de incorporaciones y fusiones de municipios, que aspiró, según se expone en su preámbulo, a lograr «instituciones locales que puedan atender realmente el gobierno autónomo de los intereses peculiares de su población y territorio y servir al mismo tiempo como sujetos de relaciones de colaboración y cooperación con las demás Administraciones Públicas». El objetivo coincide claramente con el que fija la Ley de Bases en su art. 13.3 al reservar competencias, en régimen de concurrencia, al Estado. La eficacia de dicha norma, sin embargo, ha sido bastante limitada, según pone de manifiesto, por ejemplo, FANLO LORAS, A.: en *Derecho Público Aragonés*, Ibercaja, Zaragoza, 1990.

<sup>7</sup> Las mancomunidades fueron reguladas mediante Ley aragonesa 6/1987, de 15 de abril, de mancomunidades de municipios. Las comarcas fueron reguladas por Ley aragonesa 10/1993, de 4 de noviembre, de constitución y regulación de las Comarcas. Recientemente se ha publicado el Decreto aragonés 76/1995, de 18 de abril, de convocatoria de la consulta para el establecimiento de la delimitación comarcal de Aragón y su capitalidad.

chos y acciones transmisibles (no lo son el escudo, la bandera, etc.), quedando extinguidas las disposiciones administrativas de los municipios incorporados y automáticamente extendido el ámbito territorial del incorporante <sup>8</sup>. Ahora bien, son legalmente posibles, e incluso necesarias, estipulaciones técnicas, económicas y jurídicas propuestas por los Ayuntamientos a extinguir, previéndose expresamente, incluso, en el art. 14.2 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, al señalar, como documentación a incorporar al expediente, «las estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen, entre las que deberán figurar, cuando procedan (...) b) las fórmulas de administración de sus bienes; c) cualesquiera otras que convengan a los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno». Antes de la Constitución, dicha previsión se encontraba implícitamente recogida en el artículo 20 de la Ley de Régimen Local, Texto articulado y refundido aprobado mediante Decreto del Ministerio de la Gobernación de 24 de junio de 1955. Existía, además, un claro antecedente en el *Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1941* del Ministerio de la Gobernación <sup>9</sup>, cuando preveía en el artículo 29 que «los Municipios interesados practicarán la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas y privadas existentes».

Una resolución judicial como la que ahora nos ocupa puede hacer infructuosas gran parte de las medidas de fomento arbitradas por la Administración para reestructurar nuestro mapa municipal, al frustrar determinadas expectativas de los vecinos de los municipios incorporados o fusionados que, en la práctica, actúan como incentivos de dichos procesos. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón niega la existencia de ciertas reservas de derechos en favor de los habitantes de los términos municipales incorporados a otros y, por ello, desaparecidos como tales. Evidentemente, en muchas ocasiones, la posible pérdida de aprovechamientos tradicionalmente atribuidos a dichos habitantes hará que éstos se opongan a la incorporación. Pues bien, es precisamente la existencia de una cesión de los aprovechamientos cinegéticos de los montes de propios sitios en el barrio de Campos del municipio de Aliaga en favor de personas distintas de los vecinos del mismo, el fundamento principal de la resolución estimatoria del recurso del alzada. Cesión que, obviamente, perjudica las aludidas expectativas, surgidas del procedimiento de incorporación, en favor de los vecinos del citado barrio.

<sup>8</sup> ESCUIN PALOP, C.: «La alteración de términos municipales», en *Tratado de Derecho Municipal*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, T. I, Civitas, Madrid, 1988, págs. 1177 y ss.

<sup>9</sup> Recogido por COSCULLUELA MONTANER, L. y ORDUÑA REBOLLO, E.: en *Legislación sobre Administración Local, 1900-1975*, Tomo III, IEAL, Madrid, 1983, págs. 19 y s.s.

Frente a la resolución dictada por el Tribunal cabe hacer, fundamentalmente, dos objeciones. La primera, de fondo, consiste en negar la posibilidad de la cesión del aprovechamiento por el Ayuntamiento de Aliaga por entender que fue retenido, de algún modo, en el momento de la incorporación por los vecinos del barrio de Campos. La segunda, de forma, pero con indudable trascendencia material, consiste en negar la existencia del acuerdo de cesión, así como cualquier virtualidad jurídica a la certificación emitida por el Alcalde.

Respecto de la primera cuestión, de los antecedentes del proceso de incorporación se desprende inequívocamente la voluntad de reservar ciertos aprovechamientos a los vecinos del futuro barrio de Campos. Así puede deducirse del contenido de la comunicación dirigida por el Ayuntamiento de Campos al de Aliaga, que sujetaba la incorporación a una serie de condicionantes, relativos, en especial, a los bienes de propios y comunales, y en concreto, a que el producto de los primeros revertisese en mejoras en Campos y a que los segundos pudieran seguir siendo aprovechados con carácter preferente por los habitantes del antiguo término municipal de Campos.

Resulta lógico pensar que entre los aprovechamientos de los bienes de propios se incluía —aunque prácticamente es el único que se puede obtener— el cinegético, por lo cual el Ayuntamiento de Aliaga, titular formal de los citados bienes, aun adquiriendo el pleno dominio de dichos bienes de propios no podía ceder libremente el aprovechamiento cinegético, ya que correspondía, al menos parcialmente, a los habitantes del que fue término municipal de Campos. Cabría, no obstante, reducir ese derecho al aprovechamiento a metálico, reinvirtiendo el producto así obtenido en mejoras en el barrio de Campos<sup>10</sup>. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, vigente supletoriamente en el momento de autorizarse la constitución de ambos cotos<sup>11</sup>, al atribuir la titularidad de los aprovechamientos cine-

<sup>10</sup> En el acta de incorporación del Ayuntamiento de Campos al de Aliaga de 30 de octubre de 1971 se afirma lo siguiente: «Se hace constar de manera expresa que, tal como se hacía constar en el expediente de incorporación, los productos de los bienes patrimoniales, tanto de propios, como comunales (sic), pertenecientes al Ayuntamiento de Campos se destinarán preferentemente, y en los porcentajes señalados en el expediente, a la realización de obras y servicios en dicha localidad».

<sup>11</sup> En la actualidad dicha norma ha quedado desplazada por las Leyes aragonesas 12/1992, de 10 de diciembre, de Caza, y 10/1994, de 31 de octubre, de modificación de la anterior, desarrolladas parcialmente mediante Decreto 108/1995, de 9 de mayo. Dichas normas, en lo que se refiere a los «cotos deportivos de caza», equivalentes en algunas de sus modalidades a los tradicionales «cotos privados de caza», imponen el régimen de concesión, realizando, aparentemente, una auténtica demanialización de los aprovechamien-

géticos establece que «corresponderán al propietario o a los titulares de derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza» (cfr. art. 6), lo que completaba el Reglamento, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo, precisando que «a estos efectos la palabra titulares incluye a toda persona física o jurídica a la que corresponda en virtud de la Ley o de algún negocio jurídico el aprovechamiento cinegético de los terrenos o la facultad de goce o disposición sobre los mismos».

En suma, aun cuando desde un punto de vista material pueda resultar discutible, cabe argumentar que, de acuerdo con los términos de la incorporación —negocio jurídico público—, la titularidad, a los efectos de la legislación de caza, del aprovechamiento cinegético sobre los montes de propios del barrio de Campos correspondía a los vecinos del mismo, dado que, sin duda alguna, los mismos deben ser considerados como productos de dichos bienes patrimoniales.

Además, las condiciones de la incorporación del antiguo Ayuntamiento de Campos al de Aliaga no fueron sólo resultado de una imposición o decisión del entonces Ayuntamiento de Campos. En efecto, el artículo 15.4, regla 4.<sup>a</sup>, de la Ley 48/1966, de 23 de julio, de modificación del régimen local, que regula, entre otras cosas, el régimen de las agrupaciones municipales, extensible, según el artículo 17 de la misma ley, a fusiones e incorporaciones de municipios, establecía que *«los municipios agrupados o los núcleos integrantes de ellos que posean pastos, montes o cualesquiera derechos que le sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular, acomodada a la Ley de Régimen Local»*, regla extensible al supuesto que comentamos.

Como decíamos, a este precepto se remite, entre otros, el artículo 17 de la misma Ley, y a él se acogió el Ayuntamiento de Campos cuando

---

tos cinegéticos, que parece acentuarse mediante la Disposición Transitoria Primera que, literalmente, establece que «en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, los propietarios de terrenos aptos para el ejercicio de la caza podrán solicitar la declaración y constitución sobre los mismos de un coto de caza. Transcurrido dicho plazo, la Diputación General podrá declararlos como refugio o reserva de fauna silvestre, terrenos cinegéticos de aprovechamiento común o coto de caza social por el procedimiento establecido en esta Ley». Sin embargo, como en otras leyes recientes demanializadoras, se respetan los derechos adquiridos, con graves errores desde el punto de vista práctico que pueden provocar numerosos conflictos en la práctica, al precisar la Disposición Transitoria Cuarta que «los cotos privados y locales vigentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley seguirán rigiéndose por la normativa aplicable en el momento de su constitución, quedando anulados al término del plazo por el que fueron autorizados, si es expreso, o a los dos años de la entrada en vigor de esta Ley si tal plazo no existiera expresamente».



aceptó su incorporación al municipio de Aliaga, según se desprende de la publicación en el Boletín Oficial de la provincia de Teruel de la realización material de la misma, remitiendo al acuerdo material de incorporación en cuanto a las condiciones.

Por ello, y de acuerdo con el tenor de la Ley que propició y estimuló las agrupaciones, fusiones e incorporaciones municipales, la administración de los bienes o derechos del antiguo Municipio de Campos correspondería a éste o al grupo vecinal subsistente, o, cuando menos, le serían imputables los rendimientos de los mismos con carácter preferente <sup>12</sup>, tal y como antes señalábamos.

En cuanto a la segunda cuestión es preciso afirmar que el Alcalde del municipio de Aliaga, o de cualquier otro, es manifiestamente incompetente tanto para decidir una cesión de aprovechamiento de bienes como para acreditarla fehacientemente.

La única referencia que consta en el expediente administrativo al acto de cesión del aprovechamiento cinegético al Coto «Virgen de la Zarza» de 1.860 Hectáreas de monte de propios de Campos es una certificación del Alcalde del municipio de Aliaga que ni tan siquiera cita la fecha de adopción de dicho acuerdo.

El complejo procedimiento para la adopción del citado acuerdo de cesión, para cuya aprobación es competente el Ayuntamiento, aparece regulado en los artículos, 22.2.11) y 47.3.d) de la Ley de Bases de Régimen Local y 94 y ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto de 13 de junio de 1986, con arreglo a los cuales la competencia para la cesión corresponde al Pleno del Ayuntamiento, que deberá aprobar la misma por mayoría cualificada, y no al Alcalde.

Pues bien, prescindiendo del dato antes apuntado, de que al realizarse la incorporación de Municipios se hiciese expresa reserva en favor de los habitantes del antiguo término municipal de Campos del aprovechamiento cinegético, entre otros, lo cierto es que resulta manifiestamente antijurídica la decisión del Alcalde suplantando, o bien al Pleno municipal, o bien al Secretario de la Corporación en sus funciones le-

---

<sup>12</sup> No era diferente la situación que se planteaba en aquel entonces en el supuesto de fusiones de municipios ya que con arreglo a la entonces vigente Legislación de Régimen Local, los habitantes del término municipal que pierde la condición de tal tendrían derecho exclusivo a un 75% de los productos de los bienes de propios que en su momento aportó, según afirma ABELLÁN, C.: *Tratado práctico de la Administración local española*, T. I, Madrid, 1971, págs. 99 y ss.

galmente reservadas y atribuidas. Así, por tanto, el acto del Alcalde fue nulo de pleno derecho, por manifiesta incompetencia, a tenor de lo dispuesto en el art. 47.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y 62.1.b) de la vigente Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Procedimiento Administrativo Común (a las que remite el art. 146 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto de 28 de noviembre de 1986, como consecuencia de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución y 1 y 2.c de la citada Ley 30/92).

Sin embargo, uno de los argumentos decisivos sobre el cual funda el Tribunal Superior de Justicia de Aragón su sentencia, es el acuerdo plenario municipal de cesión de aprovechamientos cinegéticos que, no obstante, no consta acreditado en los autos por otro medio que no sea la peculiar «certificación» emitida por el Alcalde.

Por lo demás, como antes se ha argumentado, la cesión, aunque hubiese sido correctamente realizada y fehacientemente acreditada, podría ser nula de pleno derecho al vulnerar derechos de los vecinos del barrio de Campos. Pero desde el punto de vista formal, no cabe duda que podría dicha resolución calificarse como inexistente, dado que no existe apariencia alguna de acuerdo del Pleno, ni del preceptivo procedimiento previo<sup>13</sup>. En este sentido, la Sala incurre en un gravísimo error, desconociendo la prueba practicada, al admitir que un acto nulo de pleno derecho por haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente, como es el dictado por el Alcalde, tenga valor certificante alguno, haciendo surgir a la vida jurídica un acuerdo plenario cuya existencia —y tampoco la del procedimiento de adopción— nunca ha constado como acreditada. Además, la propia Sentencia resulta claramente incongruente por defecto, al no abordar en momento alguno, no ya la posible nulidad de un hipotético acuerdo de cesión realizado por el Pleno, sino de la «certificación» emitida por el Alcalde.

Si a quien alega incumbe la prueba, y en este supuesto existía una previa resolución administrativa que autorizaba la constitución de un coto, era el recurrente en alzada el que debía acreditar la existencia de la previa cesión de los aprovechamientos cinegéticos de los tan repeti-

<sup>13</sup> Sobre la inexistencia de actos administrativos véanse, por todas, las obras de los Pfs. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, Sexta edición, Civitas, Madrid, 1994, págs. 583 y ss., y PARADA VÁZQUEZ, R.: *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 255 y ss.

dos montes de propios. Pues bien, no sólo no se acreditó dicha cesión sino que de la prueba practicada a instancia de la parte actora, que soportó la carga de la prueba en el recurso contencioso, y del propio expediente administrativo remitido por la Administración, se desprende, sin lugar a dudas, la inexistencia de tal acuerdo de cesión <sup>14</sup>.

La función certificante se encuentra depositada, en el ámbito local, en el Secretario de la Corporación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 92.2.a) de la Ley de Bases del Régimen Local, que, en este supuesto, extrema las garantías al prever expresamente una doble reserva relativa a la fe pública en el ámbito local: a funcionarios, en primer lugar (art. 92.2), con habilitación de carácter nacional, en segundo lugar (92.3). Dicha función abarca, por un lado, la fe pública de los actos y acuerdos, y, por otro, el levantamiento de actas de los acuerdos de órganos colegiados. Ambos aspectos inciden en el supuesto que se comenta.

Por otra parte, en lo que respecta al valor de las certificaciones emitidas por el Secretario de la Corporación en ejercicio de sus funciones, debe afirmarse que, a través de las mismas, constituyen una presunción *iuris tantum* de la existencia y el contenido del acto acreditado. Presunción que, en consecuencia, podrá destruirse mediante prueba en contrario <sup>15</sup>.

La Sala fundamenta esencialmente su fallo en el pleno reconocimiento de efectos a la peculiar «certificación» emitida por el Alcalde-Presidente del municipio de Aliaga cuyo tenor literal era el siguiente:

«Don..., Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Aliaga, CERTIFICADO: Que la Corporación que yó (sic) presido ha acordado ceder los terrenos comunales que no sean de Utilidad Pública ni Montes Consorciados sitios en el término de Aliaga así como en los Barrios de Cirujeda y Campos, para su aprovechamiento cinegético por la Sociedad de Cazadores "Virgen de la Zarza". Y para que conste y surta los efectos oportunos, extendiendo el presente certificado en Aliaga a 3 de octubre de 1989».

<sup>14</sup> *Vid.*, al respecto, nota 17, donde se transcribe parcialmente la certificación remitida a los autos por el Secretario de la Corporación.

<sup>15</sup> Sobre esta cuestión, véase CUETO BULNES, J. L. y otros: «Los secretarios de las Corporaciones Locales», en *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 20, 1988, págs. 95 y ss. También puede consultarse el libro de J. L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 290 y ss.

Resulta evidente, partiendo de la legislación de régimen local anteriormente citada, que dicha «certificación» carece de cualquier valor acreditante del acuerdo al que en ella se hace referencia, incurriendo, al menos, en nulidad de pleno derecho, al haber sido dictada por órgano manifiestamente incompetente. Incluso, de acuerdo con la cualificada doctrina antes citada, cabría afirmar la inexistencia de dicha certificación, como acto.

Sin embargo, basta la nulidad, que puede alegarse en cualquier momento, para cuestionar la base argumental de la sentencia comentada, dado que, como señala el Pf. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, para que opere la presunción de validez de los actos administrativos, que genera la obligación de cumplimiento inmediato, «es necesario que el acto reúna unas condiciones externas mínimas de legitimidad. Quiere esto decir que la presunción de validez que la Ley establece no es algo gratuito y carente de fundamento, sino algo que se apoya en una base real que la presta, en principio, una cierta justificación. El acto administrativo se presume legítimo en la medida en que emana de una autoridad que lo es igualmente. Por tanto, cuando el propio aspecto externo del acto desmienta su procedencia de una autoridad legítima desaparece el soporte mismo de la presunción legal»<sup>16</sup>.

Resulta incomprensible, por otra parte, cómo la Administración autonómica, sin acreditación documental alguna del acuerdo de cesión por parte del recurrente en alzada, al que incumbía la carga de la prueba, estimó dicho recurso, reconociendo plena validez al inexistente acuerdo de cesión. Con esa actitud contrasta la de la Sala, que no es ya que no atribuya la carga de la prueba al demandante, sino que, practicada dicha prueba y acreditándose la inexistencia del acuerdo del Pleno, no la tiene en cuenta en modo alguno<sup>17</sup>. Lo que la Administración no exige a unos, es requerido por la Sala a otros.

<sup>16</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso...*, T. I, cit., págs. 553 y 55.

<sup>17</sup> Así, obra en autos certificación del Secretario del municipio de Aliaga en la cual, textualmente, y al ser requerido el acuerdo plenario de cesión, se dice lo siguiente: «En relación con el exhorto que se me dirige (sic) como actual Secretario del Ayuntamiento de Aliaga, y dimanante del recurso..., debo *alegar* lo siguiente: 1. Que en las fechas en las que se pudieron o no emitir el Acuerdo de Pleno y resolución de alcaldía señaladas, yo no era Secretario de esta Corporación, iniciando mis servicios como tal con fecha 1 de agosto de 1993. 2. Que cuando llegué a este Ayuntamiento me encontré con un archivo desordenado, consistente en cajas apiladas con documentación sin clasificar, de todo lo cual podrán entender la *imposibilidad de encontrar la resolución mencionada (En caso de que se emitiese)*. Que, consultado el libro de Actas, aparecen dos acuerdos que hacen referencia a la constitución y existencia del Coto de Caza «Virgen de la Zarza», cuya fotocopia remito. *Aunque ninguno de ellos señala de modo expreso la cesión de terrenos*». Los documentos a

En modo alguno puede aceptarse la afirmación de la Sala que vincula la desestimación del recurso al hecho de que en la demanda se cuestionen «tanto el acto de aprobación por la Diputación General de Aragón del coto privado TE-10.455, como el de cesión por el citado Ayuntamiento de los bienes de propios en la superficie indicada, *sin que estas resoluciones hayan sido objeto de impugnación, olvidando igualmente que una eventual nulidad de las mismas (especialmente la de carácter municipal), no comportaría necesariamente la incorporación de los bienes y superficies en cuestión al coto privado promovido por el demandante*». Frente a ello, lo cierto es que, según se desprendía de la anterior y de la vigente legislación de procedimiento administrativo, el Tribunal Supremo ha proclamado en reiteradísimas ocasiones «la imprescriptibilidad de los vicios de nulidad» (Sentencia de 27 de mayo de 1994, RJA 4473). Imprescriptibilidad que habrá de referirse, por supuesto, a un acto nulo de pleno derecho<sup>18</sup>. Así, la acción de nulidad difícilmente pudo articularse frente al inexistente acuerdo plenario, mientras que se encontraba implícita, debiendo admitirse en base al principio antiformalista, en el recurso presentado frente a la resolución estimatoria del recurso de alzada<sup>19</sup>.

La aceptación de la inexistencia del acuerdo de cesión en favor del coto representado por el recurrente en alzada, y, en consecuencia, la nulidad de la resolución por la que la Administración autorizó la constitución de éste, sí que tiene consecuencias relevantes, en contra del parecer de la Sala, respecto de la integración de las superficies correspondientes a los antiguos bienes de propios del municipio de Campos en el coto objeto del recurso resuelto por la Sentencia comentada, dado que sobre esa base debería haber abordado la Administración o, en su caso, la Sala, la suficiencia del título jurídico alegado por los promotores del coto «Santa Ana».

---

los que se hace referencia, como hace constar expresamente el Secretario, no contienen cesión alguna, sino, única y exclusivamente, una contraoferta del Ayuntamiento frente a la petición de cesión realizada por la representación del Coto «Virgen de la Zarza».

<sup>18</sup> Señala BELADÍEZ ROJO, M.: en «La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación», *Revista de Administración Pública*, n.º 133, 1994, pág. 170, en relación con la imprescriptibilidad y comparando nulidad y anulabilidad, que «esta nota constituye realmente la única diferencia que existe entre estas dos categorías», acogiendo así la autorizada opinión del Pf. PARADA VÁZQUEZ, R.: *Régimen...*, cit., págs. 265 y ss.

<sup>19</sup> En tal sentido resulta muy ilustrativo el ejemplo que proporciona la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1994, Fundamentos de Derecho noveno y décimo, en la medida en que admite la acumulación de la acción de nulidad a un recurso administrativo extemporáneo.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que nos encontramos ante un recurso contencioso-administrativo en el que se solicita la declaración de la nulidad de pleno derecho del acuerdo autonómico estimatorio del recurso de alzada que dejó sin efecto la resolución en cuya virtud se constituyó el nuevo coto, incorporando los aprovechamientos cinegéticos de los bienes de propios del municipio de Campos, hoy integrado en el de Aliaga, en base a los términos de dicha integración.

En suma, si se anulaba la citada resolución del recurso de alzada, re surgiría con plenos efectos el acuerdo de constitución del nuevo coto.

#### **IV. ALGUNOS PROBLEMAS ADICIONALES: EL CONTROL AUTONÓMICO DE LA ACTUACIÓN MUNICIPAL, LA ALEGACIÓN DE DERECHOS PRIVADOS ANTE LA ADMINISTRACIÓN Y LA EFICACIA DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE ÉSTA QUE AFECTAN A LOS DERECHOS ALEGADOS**

En el presente supuesto, finalmente, se plantean en toda su crudeza, algunas cuestiones que, a mi entender, distan muchos de estar resueltas por nuestro Derecho administrativo. La primera, fruto de la reforma del régimen local impuesta por la Constitución de 1978, es la supresión de prácticamente todos los medios de control preventivo de la actuación local. La segunda, clásica ya en nuestro ordenamiento, deriva de la especialización de los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo y de la alegación ante la Administración de derechos privados, que son tenidos en cuenta por ésta en unas ocasiones y remitidos al orden jurisdiccional civil en otras.

Respecto de la primera cuestión, como decíamos deriva de la proclamación del principio de autonomía local en la Constitución. El efecto, en lo que ahora nos interesa, fue la supresión de la inmensa mayoría de los controles sobre la actuación de las Entidades locales que antes de la Constitución correspondían a la Administración del Estado imposibilitándose en la actualidad, dada la interpretación que de la autonomía local realizó el legislador estatal, la suspensión o revocación de actos locales por autoridades distintas de las que los adoptaron (sin perjuicio, por supuesto, de la revisión jurisdiccional). Y ello referido no sólo a los controles de oportunidad, que según el Tribunal Constitucional son incompatibles con la autonomía local en todo caso, sino también en lo que respecta a los controles de legalidad. Dicha postura del legislador

básico estatal es una interpretación en extremo rigurosa de la autonomía local, que, sin embargo, entra dentro de su ámbito de opción política, según ha señalado el Tribunal Constitucional <sup>20</sup>.

Ahora bien, la cuestión, que se plantea al hilo de la sentencia comentada, es si deben las autoridades autonómicas, o en su caso estatales, reconocer efectos a acuerdos locales que, o bien de forma manifiesta incurran en nulidad de pleno derecho, o bien puedan ser calificados como inexistentes. ¿Debe admitirse que en virtud de la autonomía local una resolución manifiestamente ilegal dictada por una Entidad local deba ser tenida en cuenta por otra Administración que, a su vez, dictará otra resolución que, necesariamente, también será ilegal? La lógica impone una respuesta negativa. Sin embargo, el problema es articular jurídicamente esa respuesta, algo que difícilmente puede llevarse a cabo, con garantías para el administrado afectado, de acuerdo con lo establecido en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Basta para ello aludir a los principios generales de la actuación administrativa. Así, los actos locales, como los de cualesquiera otras Administraciones públicas, se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten (cfr. art. 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Frente a la ejecutividad inmediata, las posibilidades de actuación de la Administración autonómica, o la estatal dado el caso, son, de acuerdo con los artículos 63 a 68 de la Ley de Bases del Régimen Local, muy limitadas, al suprimirse o restringirse radicalmente los controles existentes antes de la Constitución, de acuerdo con el principio de autonomía local por ésta proclamado.

En cualquier caso, resulta sorprendente que sin atender a lo que establecía el artículo 119 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, —y hoy reitera el artículo 113.3 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, ambas aplicables a la Comunidad Autónoma de Aragón como legislación básica en la materia, en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitu-

<sup>20</sup> Entre otras, en la Sentencia 213/1988, de 11 de noviembre, en la que afirma que si bien «es cierto (...) que este Tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectaban al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones locales (...) hay que tener en cuenta que con estas declaraciones el Tribunal Constitucional no pretendía ni podía pretender la determinación concreta del contenido de la autonomía local, sino fijar los límites mínimos en que debía moverse esa autonomía y que no podía traspasar el legislador. Con ello no se impedía que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, ampliase aún más el ámbito de la autonomía local y estableciese con carácter general la desaparición incluso de esos controles, como hace la Ley de 1985» (F. J. 2).

ción— los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Aragón hayan dejado de resolver una de las cuestiones planteadas en alguno de los recursos administrativos, cual es la de la imposibilidad jurídica de que el Ayuntamiento de Aliaga, titular dominical de los bienes, pero en las condiciones del acuerdo de incorporación del antiguo municipio de Campos al de Aliaga, ceda aprovechamientos sobre los que pende una posible reserva, según resulta de los términos de dicho acuerdo, o, en la estricta expresión de la Ley, aprovechamientos cuyo rendimiento debía dedicarse preferentemente a los vecinos del antiguo municipio de Campos. No parece que el Alcalde del Ayuntamiento de Aliaga haya respetado el texto legal, ni mucho menos el acuerdo de agrupación de Municipios, cuando «acreditó» la cesión del aprovechamiento cinegético de antiguos bienes de propios del municipio de Campos a un Coto Privado de Caza constituido por vecinos del originario término municipal de Aliaga, tratando de negárselo a los vecinos originarios de Campos o, al menos, sin contar con ellos.

No puede servir de excusa para la Administración autonómica aragonesa, al dictar sus impugnadas resoluciones estimatoria de la alza y desestimatoria de la reposición interpuesta por mi mandante, el hecho de que en el nuevo régimen local, no puedan otras Administraciones, salvo casos muy excepcionales, ejercer controles directos sobre los actos y acuerdos de las entidades locales. Es inadmisibles que la Administración Autonómica aragonesa, sujeta por imperativo constitucional y ante todo al principio de legalidad y que cuenta con algunos medios, bien es cierto que limitados, para hacer que la ley se respete, ignore, como en el presente caso, la actuación contraria a ley y a los pactos de un Municipio, pues, al autorizar la constitución del Coto «Virgen de la Zarza», en demérito del Coto «Santa Ana», ha vulnerado la ley y lesionado los derechos de los habitantes del antiguo municipio de Campos, que cuentan, al menos, con una apariencia de mejor derecho. La Administración autonómica aragonesa no puede anular actos de otras Administraciones, pero lo que sí puede y debe hacer, en supuestos como el presente, en el cual resulta patente la ilegalidad de un acto de otra Administración dirigido a producir efectos ante la autonómica, es negarle tal virtualidad, porque lo contrario supondría, no sólo como en el presente caso, cargar al perjudicado con una situación ilegal, sino trasladar la ilegalidad a la propia actuación de la Administración autonómica. Cierto es que la autonomía local impide a las Comunidades Autónomas anular por sí actos locales, pero sí comprobar su legalidad antes de adoptar alguna decisión que se basa en aquéllos, so pena de comunicar la ilegalidad de la actuación local a la actuación autonómica.



Así puede deducirse de algunos preceptos de la vigente legislación local. Valga de ejemplo, en primer lugar, el art. 10.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, obliga a coordinar la actuación de las Entidades locales con otras Administraciones, «...cuando las actividades o los servicios locales ...condicionen relevantemente los de dichas Administraciones...». Esta bien claro que la Consejería de Agricultura de la Administración autonómica aragonesa ha dictado una Resolución relevantemente condicionada por un acuerdo local que es nulo de pleno derecho. Resulta muy extraño que la Diputación General de Aragón fuera tan escrupulosa al estimar el recurso y la denuncia implícita en el mismo, y, por el contrario, no tuviese la precaución de verificar la existencia y legalidad de la cesión de aprovechamientos cinegéticos al autorizar la constitución del Coto «Virgen de la Zarza», admitiendo el valor del acuerdo del Alcalde, que, como hemos afirmado, es flagrantemente ilegal. En segundo lugar, el art. 56 de la citada ley básica local faculta a las Administraciones estatal y autonómica para, «con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y autonómica ...solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes». ¿Por qué la Consejería de Agricultura de la D.G.A., antes de dictar su resolución, relevantemente condicionada por un acto nulo municipal, no comprobó la autenticidad y validez del acto de cesión de los aprovechamientos cinegéticos al Coto de Caza «Virgen de la Zarza»? ¿Cómo se puede dar valor alguno a una certificación de Alcalde —contra lo dispuesto en el art. 204 del citado Reglamento de organización y funcionamiento local— sin comprobar su veracidad? Siendo necesario acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Aliaga, no consta en la certificación [expedida, además, por el Alcalde y no, como establece el art. 92.3.a) de la Ley de Bases de Régimen Local, por el Secretario del Ayuntamiento] ni la fecha del acuerdo ni las razones jurídicas o motivos de apoyo. Sorprende, por añadidura, que tampoco hiciese uso la Administración autonómica, que con su actuación condicionó gravemente los derechos de otros particulares, de las facultades que le otorga el artículo 64 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Tanto el Tribunal Supremo como la normativa vigente en la Comunidad Autónoma de Aragón cuando se autorizó el Coto «Virgen de la Zarza» otorgan amplios poderes de investigación a la Administración, poderes que en momento alguno fueron ejercidos por la Administración autonómica. Así, el Tribunal Supremo ha declarado, partiendo de la necesidad de que quien solicita la autorización del coto ostente título jurídico suficiente, que, aun otorgada ésta, sigue «siendo revisable la autorización del coto, cuando se pone de relieve y probada la indebida titularidad de los terrenos sobre los que descansa o se proyecta...»

En el presente caso, se acreditó, cuando menos, que la cesión fue indebidamente realizada en favor del coto «Virgen de la Zarza», si no que ésta nunca existió, y sí únicamente, un acuerdo del entonces Alcalde de Aliaga, con el cual éste pretendía acreditar un acuerdo plenario que, según el Secretario de la Corporación, no consta en el Archivo Municipal ni en el Libro de Actas del Pleno.

Por ello, difícilmente pudo acudir la Administración autonómica a las técnicas de control de la actuación local —auténtico eufemismo que oculta la supresión de las anteriormente existentes, pues la posición autonómica respecto de los actos locales no dista mucho de la de cualquier particular interesado <sup>21</sup>—, ya que no constaba la existencia de acuerdo municipal alguno, frente al cual interponer recurso contencioso-administrativo, previo requerimiento y al amparo del artículo 65 de la Ley de Bases del Régimen Local.

Respecto de la segunda cuestión, la alegación ante la Administración de derechos privados, es tradicional doctrina en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con su ley reguladora, remitir las cuestiones de propiedad a la jurisdicción civil. Ahora bien, ¿debe matizarse esta doctrina en supuestos en los que la Administración prejuzga la cuestión civil, condicionando así en el curso de un procedimiento administrativo derechos de particulares interesados pero ajenos al mismo, sin que éstos tengan conocimiento de la existencia de dicho procedimiento hasta el momento en el que intentan ejercer el que estiman que es su derecho? Un análisis detallado de esta cuestión excedería el objetivo del presente comentario, pero sí conviene dejar apuntado el problema que en el presente supuesto se plantea.

La Administración, en supuestos como el presente, genera daños a esos particulares, cargándoles en ocasiones con el coste de un proceso civil, mediante el cual puedan obtener la declaración de un derecho del que se han visto privados, de hecho, por la actuación de la Administración. Así, en el caso objeto de comentario se han visto privados del ejercicio del derecho al aprovechamiento cinegético e, incluso, del derecho mismo. Y ello porque la Administración autonómica, al haberlo considerado cedido a personas distintas de aquéllas a quienes estaba reser-

---

<sup>21</sup> Como puso de manifiesto el Tribunal Constitucional al afirmar, en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, en relación con los artículos 65 y ss. de la Ley de Bases del Régimen Local, que «no se trata, en realidad, de un control, de los actos y acuerdos locales por la Administración estatal o autonómica, sino de la regulación de la legitimación precisa para la impugnación de los mismos ante la jurisdicción contencioso-administrativa» (F. J. 23).

vado sin que para ello le fuera presentada más que una certificación del Alcalde de Aliaga nula de pleno derecho y carente de valor alguno, no ejerció las facultades que le atribuye la legislación de régimen local.

Existió, pues, una conducta gravemente negligente en el momento de la autorización por la Administración autonómica de la constitución del Coto «Virgen de la Zarza», e igualmente negligente fue la revocación del acto de autorización del Coto «Santa Ana», cuando ya se habían efectuado numerosos gastos atinentes a la constitución y delimitación del nuevo Coto. Ello necesariamente ha de tener consecuencias .

Los problemas apuntados no han pasado en absoluto desapercibidos para la doctrina. Así, el Pf. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ afirma que «el aspecto más conflictivo de la partición jurisdiccional es el que afecta a la jurisdicción civil y ello porque falta, incluso, en nuestro ordenamiento una definición de lo que se considera cuestión civil»<sup>22</sup>. Tal indefinición de nuestro ordenamiento se convierte así en un cómodo expediente para la Administración que, en unas ocasiones, valora derechos sujetos a Derecho privado, generando auténticas presunciones o posiciones preeminentes de las personas que los alegan, mientras que en otras remite su conocimiento y valoración a la jurisdicción civil. No creo, por otra parte, que la atribución al orden contencioso-administrativo de la posibilidad de conocer acerca de dichas controversias por vía incidental, sin prejuzgar el derecho, en consecuencia, sea la vía más adecuada para dar una satisfactoria respuesta a este problema, pues ello puede fácilmente constituir, sin más —y basta para ello tener en cuenta el supuesto objeto de comentario— una prolongación de la antedicha actuación de la Administración, que planteará especiales problemas cuando se encuentre en juego el derecho de propiedad, respecto del cual el orden jurisdiccional contencioso-administrativo mantiene el más riguroso alejamiento<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, Cuarta edición, Civitas, Madrid, 1994, págs. 582 y ss.

<sup>23</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso...*, T. II, cit., pág. 584.

