

INFLUENCIAS JURISPRUDENCIALES EN LA NUEVA REGULACION DE PASTOS, HIERBAS Y RASTROJERAS

(DECRETO DE 6 DE JUNIO DE 1969)

SUMARIO: 1. Finalidad del Reglamento. 2. El valor de las normas consuetudinarias. 3. Cuestiones civiles y cuestiones administrativas. 4. Fincas excluidas de la ordenación de pastos. 5. Agrupación de fincas. 6. Titulares del derecho de aprovechamiento de pastos. 7. Forma de adjudicación: la subasta. 8. Compensación de créditos y débitos. 9. Consignación. 10. Indemnizaciones.

En el *Boletín Oficial del Estado* de 25 de junio del corriente año se ha publicado un nuevo Reglamento de pastos, hierbas y rastrojeras, que deroga el de 8 de enero de 1954. El nuevo texto no introduce, sin embargo, modificaciones esenciales en el régimen anterior, limitándose a establecer algunos retoques sistemáticos, que suponen un evidente progreso, pero que no logran, ni con mucho, adaptar el Reglamento a las profundas modificaciones experimentadas por la economía ganadera y pastueña de los últimos quince años.

Teniendo en cuenta que de los problemas de esta ordenación me he ocupado ya con cierto detalle en otra obra (1), me voy a limitar ahora a examinar una cuestión muy concreta y parcial: el desarrollo que la jurisprudencia de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo ha ido dando al Reglamento de 1954 —y por descontado a la Ley de 7 de octubre de 1938—, así como la acogida que han tenido en el reciente Decreto los principios jurisprudenciales. A tal efecto se han revisado todas las sentencias publicadas en el *Aranzadi* (unas dos docenas), de las que se han seleccionado cuantas exponen argumentos dogmáticos de interés general. La doctrina deducida se articula en diez puntos.

1. *Finalidad del Reglamento.*

El preámbulo de la Ley de 7 de octubre de 1938 determinaba como fines de la ordenación el coordinar los intereses agrícolas y ganaderos, atendiendo al mayor rendimiento de acuerdo con el interés nacional

(1) *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, 2 vols., Valladolid, 1959.

y respetando normas consuetudinarias basadas en características comarcales. El Tribunal Supremo glosa en cuatro sentencias este principio, fijando de paso, con cierta inseguridad, la naturaleza jurídica de las concentraciones parcelarias pastueñas, clave del sistema:

— Propósitos del legislador favorables a la mayor participación posible de la población ganadera de los Municipios rurales en el aprovechamiento de la superficie pastable, para que las limitaciones administrativas al ejercicio de sus actividades profesionales se reduzcan al mínimo exigido por su ordenación, con vistas a los intereses públicos, y no a los particulares, respetables mientras no revisten caracteres de monopolio excluyente (sentencia de 27 de febrero de 1962. Ponente: CORDERO TORRES).

— Disposiciones tendentes a establecer una ordenación que, respetando normas consuetudinarias basadas en características comarcales, coordinen los intereses agrícola y ganadero, atendiendo al mayor rendimiento de acuerdo con el interés general (sentencia de 22 de julio de 1962. Ponente: ROBERES GARCÍA).

— Dictada la Ley de 7 de octubre de 1938 para evitar la posibilidad de pervivencia en el término municipal de un régimen a veces antieconómico y en ocasiones poco acorde con una orientación social, en los aprovechamientos de hierbas, pastos y rastrojeras, estableció la redacción de ordenanzas para el indicado aprovechamiento por términos municipales y la facultad de concentrar y delimitar sin alteración de linderos los núcleos parcelarios adecuados a los efectos de sus temporales aprovechamientos pecuarios, si bien esta ordenación, cuyo sentido de coordinación del derecho consuetudinario con el principio dominical y con una sistematización entre los intereses ganaderos y los agrícolas, forzosamente exigía regulaciones de excepción para las situaciones de excepcional prevalencia económica (sentencia de 3 de junio de 1964. Ponente: BECERRIL y ANTÓN MIRALLES).

— Lo manifestado por la Sociedad recurrente trasciende un interés económico al afirmar que la Hermandad no ha pretendido otra cosa que hacer un negocio pagando la cantidad de 18.000 pesetas por un aprovechamiento que administrado por ella produciría 250.000 intereses, cuya legitimidad no se pone en duda, pero que en todo caso queda al margen del contenido dispositivo del acto que se reclama, por lo que el perjuicio, si realmente existe, debe ser reparado en procedimiento distinto, ya que toda la legislación de la materia se inspira, al imponer a los propietarios de terrenos el gravamen de aportarlos a una comunidad de pastos, en un interés nacional prevalente, cual es el fomento de la ganadería, y en este caso se acredita que... el censo ganadero de C. no podría subsistir sin los pastos de la finca cuya exclusión se solicita (sentencia de 20 de octubre de 1964. Ponente: FERNÁNDEZ HERNANDO).

Por su parte, el Reglamento de 1969 ha introducido un nuevo artículo —el primero— en el que se preocupa de describir estos objetivos genéricos: «La presente reglamentación tiene por finalidad esencial la de ordenar, estructurar y mejorar las posibilidades ganaderas de los terrenos sometidos al régimen de aprovechamiento de sus pastos, hierbas y rastrojeras».

2. *El valor de las normas consuetudinarias.*

Acaba de verse cómo la Ley de 1938 exige un respeto a las normas consuetudinarias comarcales. No obstante, el Reglamento de 1954 desarrollaba el principio de una manera bastante equívoca, puesto que en su artículo primero determinaba que «los aprovechamientos de pastos, hierbas y rastrojeras se regirán por las disposiciones de este Reglamento y por las normas consuetudinarias basadas en características comarcales que serán recogidas en las Ordenanzas del término municipal».

Aquí se enumeran, pues, tres fuentes: el Reglamento, las Ordenanzas y las normas consuetudinarias *recogidas* en las Ordenanzas. Ahora bien, a la vista de la exigencia de esta recogida, ¿qué valor tiene propiamente la costumbre? El Tribunal Supremo afronta la cuestión de las fuentes en la sentencia de 20 de octubre de 1964 (FERNÁNDEZ HERNANDO):

(La legislación de pastos) no contiene dictado alguno expresivo de que los preceptos legales y reglamentarios no puedan aplicarse sin la previa aprobación de las Ordenanzas, toda vez que las disposiciones recogidas en éstas se basan en características comarcales concretadas en *normas consuetudinarias y constituyen, por ende, una variante de adaptación que no sólo presupone, sino que afirma la preeminencia de la normativa general*, como es de ver en el artículo 6.º del Reglamento, a cuyo tenor cuando aquellas características impliquen importantes peculiaridades en relación con el dispositivo general, para incluirlas en Ordenanzas se requiere incoación de expediente..., que es resuelto por un órgano de la Administración central; por todo lo cual, al tener que decidirse la cuestión medular del pleito por disposiciones generales concretas y no por las del peculiar campo de aplicación limitado al término municipal...

El nuevo Reglamento, por su parte, se limita a reproducir en sus artículos 2.º y 21 lo ya dispuesto en el de 1954, sin esforzarse por aclarar el problema.

3. *Cuestiones civiles y cuestiones administrativas.*

El capítulo II del título I del Reglamento de 1954 era extremadamente escrupuloso con las «cuestiones civiles», para las que imponía

un simple respeto a las situaciones de hecho con remisión completa a la jurisdicción ordinaria: «Las Mancomunidades de pastos *entre varios pueblos* o entidades municipales se considerarán subsistentes en la forma en que se hallasen establecidas» (art. 10). «Las cuestiones que se susciten sobre la existencia, modificación o extinción de servidumbres de pastos o mancomunidades serán de la competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria. La administración se limitará a mantener el estado de hecho en que hayan venido realizándose los aprovechamientos de pastos en los supuestos del párrafo anterior, sin perjuicio de reservar, en todo caso, a los interesados, las acciones que pudieran asistirles y que podrán ejercitar ante los Tribunales de justicia» (art. 11).

A este propósito la sentencia de 23 de diciembre de 1957 (FERNÁNDEZ DE LA MORA Y AZCÚE) comete, en mi opinión, un cierto error al identificar dos cosas muy diferentes, a saber: una mancomunidad de pastos entre varios pueblos y unos pastos aprovechados por individuos concretos agrupados en comunidad:

La finca «La Laguna» constituía desde tiempo inmemorial un coto redondo dedicado a mantenimiento de ganadería y adquirida hacia 1904 por un grupo de sesenta o setenta propietarios residentes en los términos municipales de Agreda, Muro de Agreda y Castilruiz..., que aun cuando comprenda una serie de parcelas individualizadas, las cuales son explotadas, para el cultivo agrario, independientemente por sus propietarios, los aprovechamientos pecuarios vienen haciéndose en régimen mancomunado por todos los ganaderos que forman la «sociedad de ganaderos de Agreda»..., con lo que se llega al convencimiento de que no se trata de que los vecinos de Agreda vinieran utilizando, particular e individualmente, los pastos de fincas de la propiedad de cada uno, sino, por el contrario, eran mancomunada e indistintamente aprovechados por los ganaderos de dicha villa, y esta mancomunidad o si se quiere comunidad en el aprovechamiento...

La consecuencia de este error inicial va a ser el cometer otro aún más grave: la autodeclaración de incompetencia en favor de la jurisdicción civil:

En definitiva, la cuestión de fondo que se debate se refiere al derecho sobre los pastos de la finca, que los ganaderos de Agreda afirman les corresponde y vienen utilizando desde tiempo inmemorial y los de Castilruiz dicen pertenecerles a partir de la Ley de 7 de octubre de 1938; y esto sentado es patente la incompetencia de la Administración y de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver el problema fundamental atinente a cuál de las dos partes en pugna tiene derecho a los referidos pastos, por tratarse de un asunto jurídico de naturaleza plenamente civil, cuyo conocimiento está atribuido y corresponde decidir a los tribunales de la jurisdicción ordinaria, debiendo limitarse la Administración,

mientras tal cuestión no se resuelva, a mantener el estado de hecho en que ha venido realizándose el aprovechamiento.

A mi modo de ver, esto no es correcto, puesto que no se trata de una cuestión civil. En rigor, *lo que se discute no es quién tiene civilmente el derecho de pastos, sino quién tiene derecho a la adjudicación administrativa* de los mismos, con independencia de su condición civil de propietario. Nadie puede discutir la propiedad de los vecinos de Agreda. Los de Castilruiz lo reconocen y admiten que ellos no son los propietarios. Lo que sucede es que, aun así, solicitan la adjudicación de esos pastos ajenos, puesto que la legislación de pastos lo que hace es posibilitar —e imponer— que los pastos no sean aprovechados por el propietario, sino por un tercero titular de ese derecho administrativo. En este sentido no ofrece la menor duda que nos encontramos ante una cuestión administrativa; pero es que si tal duda existiere, el artículo 4.º de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 extiende el conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa al conocimiento y decisión de las cuestiones civiles prejudiciales, de tal manera que, litigándose sobre una pretensión jurídico-administrativa (el derecho a una adjudicación administrativa de pastos), si es presupuesto para decidirla el determinar antes una cuestión de propiedad, la jurisdicción contencioso-administrativa puede resolverla como cuestión prejudicial.

Posteriormente hay una sentencia de 29 de septiembre de 1962 (BECERRIL y ANTÓN-MIRALLES) que, sin llegar a percatarse de ello, sigue insistiendo en la incompetencia de los Tribunales contencioso-administrativos. Se trataba de un monte partido en dos trozos: el uno pertenecía a quienes se denominaban «socios del monte comunal», y el otro a propietarios individuales de tierras ya parceladas. Al cabo de muchos años de disfrutar cada grupo de propietarios su parte de pastos, los «socios» afirman que los pastos del monte entero les corresponde a ellos. El Tribunal Supremo desestima la petición y ordena que se «mantenga la situación de hecho», que, en este caso, prácticamente coincide con la tesis que acaba de sustentarse:

En cuanto a la cuestión de fondo, viene en realidad a plantear una cuestión de derecho real en orden a la percepción de los pastos de las fincas, puesto que lo que se plantea y lo que se discute es si los llamados socios del monte comunal poseen el derecho exclusivo sobre los pastos y en virtud de ello deben cobrar anualmente a los ganaderos el importe total de los aprovechamientos con exclusión de otras participaciones; o si, por el contrario, los propietarios de otras fincas rústicas pueden, a más, vender y cobrar por su cuenta sus rastrojos; situación y planteamiento que reviste un indudable carácter civil cuya resolución sólo corresponde a los Tribunales ordinarios de la jurisdicción apropiada y frente a la cual acertó la Administración cuando decidió confirmar estrictamente la situación de hecho, con arreglo al artículo 11 del Regla-

mento de pastos..., por lo que desde el punto de vista exclusivamente administrativo y en tanto no se modifique la situación por la jurisdicción competente, la Administración no puede pronunciarse definiendo derecho alguno, sino respetando la ininterrumpida secuencia de la fórmula económica de percepción de pastos.

Sea como sea, la sentencia de 26 de abril de 1965 (FERNÁNDEZ VALLADARES) rompe con el criterio tradicional, sentando una doctrina, en mi opinión, impecable:

Las órdenes recurridas del Ministerio de Agricultura decidieron, con desvío de las alegaciones debatidas en el expediente, mantener el estado de hecho en que se realizaba el aprovechamiento de pastos de «Las Laderas» por entender que dicho aprovechamiento de antiguo en las fincas pertenecientes a propietarios de Pobar por sus ganados determinaba la existencia de una servidumbre de pastos y entonces el artículo 11 del Reglamento de pastos remite a la jurisdicción ordinaria las cuestiones que se susciten sobre estas servidumbres, manteniendo la Administración el estado de hecho en el aprovechamiento; pero no es compartible tesis semejantes, en cuanto a la situación posesoria de que parte, porque ninguna singularidad ni trascendencia jurídica tiene el que los ganados de los vecinos de Pobar pastaran en «Las Laderas» las fincas de sus dueños, ya que ese disfrute de cada propietario o ganadero de los pastos de sus heredades era verificable en «Las Laderas», como en cualquier otra heredad, hasta que la Ley de 7 de octubre de 1938 implantó la ordenación de pastizales, hierbas y rastrojeras, con lo que carece de repercusión que «Las Laderas» se aprovecharan por sus dueños desde que las adquirieron, para derivar de ello la generación de una servidumbre oponible a que pasen a ordenación; si ello fuera impedimento podrían ofrecerlo análogamente otras fincas sujetas a concentración, aprovechadas en sus pastos antes de 1938 por los poseedores de éstas y respecto a la existencia jurídica de la servidumbre, requiera la misma naturaleza, por el artículo 530 del Código civil, que recaiga sobre finca perteneciente a distinto dueño de aquel en cuyo favor esté constituido el gravamen, y como aquí el aprovechamiento de «Las Laderas» correspondiente a Pobar se ha verificado por los ganados de los vecinos de este mismo pueblo, a quienes pertenecen las fincas, no puede calificarse el disfrute de servidumbre ni consecuentemente surgir, de la simple disponibilidad por éstos, del fruto de sus bienes; en consecuencia, se muestra lo errónea de la fundamentación de los acuerdos impugnados, y como sólo se apoyan en este supuesto de la servidumbre, que no puede prevalecer en Derecho, vista la inconsistencia de este único soporte de lo resuelto.

El Reglamento de 1969, por su parte, ignora los problemas planteados por los artículos 10 y 11 del texto de 1954, que reproduce literalmente

—ahora con los números 54 y 55— sin preocuparse de incorporar de alguna manera la luminosa doctrina interpretativa del Tribunal Supremo.

4. *Fincas excluidas de la ordenación de pastos.*

El artículo 33 del Reglamento de 1954, reiterando y desarrollando lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de 1938, enumera una serie de fincas excluidas de la ordenación. Sobre este particular se han dictado varias sentencias, que analizan diferentes matices:

a) Justificación de la exclusión. «Siendo la Ley y Reglamento de pastos disposiciones de carácter excepcional, que imponen a los propietarios de terrenos el gravamen de aportarlos a una comunidad de pastos en aras de un interés nacional como es el fomento de la ganadería, no pueden llamarse perjudicados los ganaderos no propietarios de esos terrenos, si la misma Ley los exceptúa de aquel gravamen, cuando sujetos a ciertas condiciones, cumplen el mismo cometido de favorecer el interés general, porque, en caso tal, la Ley no hace otra cosa que devolver a los propietarios las facultades que, en el orden sistemático de las normas, primitivamente les había quitado» (sentencia de 22 de septiembre de 1962: ROBERES GARCÍA). «La limitación en la libertad dispositiva, que impone el fomento nacional a la ganadería cuando regula la aportación de los predios a una comunidad de pastizaje, queda alzado en los casos de excepción para los fundos en quienes se dan las circunstancias que para ello exige la Ley y el Reglamento señalados, devolviendo entonces a la propiedad la plena disponibilidad, que en otro caso estaba sin duda limitada en una de tantas funciones sociales como le están atribuidas» (sentencia de 3 de junio de 1964: BECERRIL y ANTÓN MIRALLES).

b) *Finca propiedad de una comunidad.* La ya citada sentencia de 3 de junio de 1964 examina el caso de una finca propiedad de una comunidad de ganaderos, que pretende excluirse de la ordenación de pastos:

En cuanto al argumento de que siendo la finca propiedad indivisa de una comunidad civil de propietarios no se acreditaba la mayoría de participación necesaria para la viabilidad de la pretensión por falta de capacidad civil de los solicitantes para ejercerlo ante los órganos de la Administración merece un más amplio examen, precisamente por cuanto representa el tema de mayor insistencia de los recurrentes, a cuyo efecto conviene formular bajo tres apartados distintos los adecuados razonamientos: a) el examen y valoración de la prueba aceptada por la Administración; b) respecto a la capacidad de ejercicio de las acciones de condueños; debiendo respecto al primer extremo, o sea, el a), que antes bien que resultar exacta la falta de probanza de que al inicio de la petición de excepción se conjuntaran las voluntades representativas de la mayoría de los partícipes en la propiedad,

como estimación económica representativa de intereses, lo que verdaderamente se logra y establece es un principio de prueba afirmativo de la concurrencia suficiente, que fue acertadamente estimado y valorado por la Administración, a través del expediente, en el que hubiera sido necesaria una probanza contraria, destructora de la afirmativa, que en realidad no se logró por los recurrentes, a quienes colocaba en tal situación de tener que destruir la prueba positiva en contrario; b) que para el ejercicio de acciones favorables a la comunidad civil de los conductores de una finca no es necesario el concierto de voluntades de quienes representen la mayoría, cuantitativa de la participación económica, sino que, según tiene declarado ampliamente la jurisprudencia y es de sobra conocido, basta el ejercicio de cualquier partícipe, como sucede en la acción liberatoria o reivindicatoria, y a su imagen así ha de apreciarse respecto a la acción ejercitada por quienes pretendían la liberación de la finca (de la concentración pastueña forzosa), al interesarse, como aquí sucede, la desaparición de la limitación dominical que por razones de aprovechamiento de índole proteccionista de la economía pecuaria establecen y representan las Leyes especiales que crean la concentración de pastizaje.

A continuación se examinan las consecuencias que sobre el problema puede tener la circunstancia de que se haya ejercitado por alguno de los partícipes la acción de división de la cosa común. Lo que se resuelve en el sentido de que

en nada obsta a la aplicación a la excepción de la concentración pecuaria, que la Administración apreció en relación con un momento en que la comunidad se mantiene, pues aparte de que mientras no recaiga sentencia firme definitiva de situaciones jurídicas concretas ni hay por qué prejuzgarlas ni tampoco por qué alterar las condiciones del presente dominical en su característica, tales cuestiones son totalmente extrañas al conocimiento de la Administración, a quien en su orden temporal y legal determinado y con arreglo a su competencia se sometió una petición ajustada a la legalidad vigente y con arreglo a ella la resolvió, sin que, por tanto, corresponda imaginar las variadísimas posibilidades que pueda acarrear una distinta situación dominical.

c) Finca propiedad de una sociedad civil. Caso distinto al anterior es el resuelto por la sentencia de 20 de octubre de 1964 (FERNÁNDEZ HERNÁNDO). Se trataba de un monte propiedad de 823 socios, de los cuales sólo 74 realizaban aprovechamientos pastueños:

Habida cuenta que el denominado Monte Carrascal de C. no integra un condominio, sino que pertenece a una sociedad civil particular constituida por escritura pública, mediante la cual diversos propietarios de parcelas cedieron éstas al ente social a efectos de

unificar el aprovechamiento, es visto que el supuesto litigioso más que por el artículo 33 viene regido por el 38 en relación con los 43 y 44 del Reglamento, que prohíben terminantemente el subarriendo o cesión de pastos.

En relación con todas estas cuestiones, el Reglamento de 1969 ignora esta problemática y se limita a reproducir los artículos 33 y siguientes del Reglamento de 1954 —ahora con los números 58 y siguientes—, aunque sustituyen la expresión «terrenos arbolados» por la de «pastos nemorales».

5. *Agrupación de fincas.*

Los artículos 38 y siguientes del viejo Reglamento permitían realizar determinadas agrupaciones de fincas, con objeto de excluirlas de la ordenación y para que fuesen aprovechadas directamente por los ganados de sus propietarios. La sentencia de 22 de septiembre de 1962 (ROBRES GARCÍA) ha aclarado que, a estos efectos, «no tiene relevancia alguna el que los terrenos estén situados en el término municipal de la vecindad de los propietarios o en otros limitrofes».

El nuevo Reglamento de 1969 se limita, aquí también, a reproducir los preceptos de 1954, que tienen ahora los números 46-50.

6. *Titulares del derecho de aprovechamiento de pastos.*

La sentencia de 27 de junio de 1957 (CORTÉS ECHÁNOVE) declara que el derecho a la adjudicación de pastos reconocido al actor «es un derecho subjetivo individualizado», que no es posible conculcar por la propia Administración. Efectivamente, es un derecho subjetivo administrativo; pero, a mi modo de ver, no es correcta la sentencia de 23 de diciembre de 1957 (FERNÁNDEZ DE LA MORA Y AZCÚE) en cuanto afirma que la Ley de 1938 «modificó el sistema de aprovechamiento de pastos y rastrojeras, en el sentido de atribuir aquél a los *vecinos* del término municipal donde las fincas radican, aunque pertenezcan en propiedad a vecinos de otros términos». La realidad es que el aprovechamiento a quien está atribuido es a los ganaderos con reses inscritas, independientemente de la vecindad de sus dueños, e incluso, por mejor decir, a quien se atribuye es a la ganadería.

7. *Forma de adjudicación: la subasta.*

El Reglamento de 1954 admite dos formas de adjudicación: la directa y la realizada mediante subasta. ¿Cuándo procederá la una o la otra? La sentencia de 27 de junio de 1962 (CORDERO TORRES) afronta de cara esta interesante cuestión: No cabe adjudicación directa,

porque el número 4 del artículo 45 del Reglamento prevé tal supuesto con expresa referencia al acuerdo entre la pluralidad de ganaderos del término, lo mismo en cuanto a su compromiso de quedarse con uno o varios polígonos por el precio de tasación, que respecto a la distribución de éstos, dentro siempre de la proporcionalidad entre el número de cabezas de ganado y la superficie de terreno pastable pretendido, ya que en otro caso ha de efectuarse una reducción proporcionada del cupo de reses o del terreno adjudicado; lo que excluye el empleo de la adjudicación directa a un solo solicitante cuando existan varios que discrepen sobre los anteriores extremos.

Además, la misma sentencia claramente advierte una paradoja del sistema de subastas: teniendo que coincidir el número de ganaderos con el número de polígonos, es inevitable que al final sólo queden un ganadero y un polígono. Con la consecuencia de que en tal supuesto la subasta es inútil y equivale a una adjudicación directa: «respecto a la subsiguiente adjudicación directa al ganadero no adjudicatario del restante polígono Norte, por anómala que parezca a primera vista, tal disposición resultaba forzosa como única forma de aplicación del Reglamento».

Por lo que se refiere a estos temas, el Reglamento de 1969 ha introducido importantes modificaciones de carácter progresivo en el texto de 1954, aunque en este punto concreto ha respetado sustancialmente la antigua redacción.

8. *Compensación de créditos y débitos.*

Como es sabido, en el sistema de ordenación de pastos, los ganados han de pagar a la Hermandad el precio de las hectáreas que aprovechan, y la Hermandad abona después el 90 por 100 de lo percibido a los propietarios de las fincas, reservándose para ella el 10 por 100. Pero sucedía con relativa frecuencia que una misma persona reunía la doble condición de propietario y ganadero. Lo que significa que era al tiempo acreedora y deudora de la Hermandad. ¿Procedía en tales casos la compensación? Algunas Hermandades Sindicales no lo entendían así, y exigían inexcusablemente el pago de sus créditos, incluso aunque luego retrasasen largamente el abono de sus deudas. A tal propósito, la sentencia de 19 de abril de 1965 (ARIAS RAMOS) sienta la siguiente doctrina:

El artículo 55 de las Ordenanzas municipales dispone clara y terminantemente que el Cabildo Sindical «si el acreedor fuese a la vez deudor por pastos y por su condición de ganadero adjudicatario conjuntamente, efectuará las liquidaciones por diferencias»; modalidad que, además, consta que ha sido practicada con diversas personas que reunían a la vez la doble condición aludida de ganaderos que disfrutaban del aprovechamiento y de agricultores sobre cuyas

tierras se hacía tal aprovechamiento. Ante la innegable aplicabilidad de dicho artículo 55, de un lado, y de otro, ante la claridad de su texto, es inoperante la reiterada invocación que los hoy actores hacen del artículo 78 del Reglamento, referente, en general, al procedimiento del cobro de débitos por la vía de apremio, no aplicable a los casos en que, siendo preceptivo, no se haya practicado la liquidación debidamente, es decir, por las diferencias entre lo que se debe pagar y lo que se ha de cobrar; y lo mismo sucede con la alusión al artículo 1.195 del Código civil, que en nada se opone a la orden recurrida; pues aparte de que aquí se trata, no de una compensación voluntaria, sino impuesta por una norma jurídico-administrativa, y, aunque dado el carácter rogado de nuestra jurisdicción, sean discutibles los efectos rigidamente *ipso iure* de tal compensación, es indudable que ésta ha sido alegada y ha sido aplicada por la Administración, y que se dan en ella el carácter recíproco de acreedor y deudor entre el Cabildo de la Hermandad y los señores hoy coadyuvantes, así como los requisitos enumerados en el artículo 1.196 del Código civil.

Doctrina que hoy ha sido recogida en el artículo 90 *in fine* del Reglamento de 1969: «Si el propietario acreedor fuese a la vez deudor de pastos, por su condición de ganadero adjudicatario, se le efectuará la liquidación por diferencias».

9. Consignación.

El Reglamento de 1954 reiteraba en varios lugares la obligación de consignar la cantidad adeudada en el momento de impugnar la resolución administrativa de declaración de la deuda. Este tema ha provocado varias sentencias, en las que puede apreciarse cómo el Tribunal Supremo ha realizado los mayores esfuerzos por superar el defecto formal de la no consignación.

a) La sentencia de 15 de diciembre de 1961 (DOCAVO NÚÑEZ) examina el caso de un polígono que, solicitado por la señora M., es adjudicado al ganadero V. En tales circunstancias

la alegación de que la señora reclamante no había establecido el depósito previo exigido por el artículo 99 del Reglamento, aparte de que no fue tenida en cuenta por la Administración, que admitió y resolvió el recurso, no es atendible, porque dicha señora había entregado al Jefe de la Hermandad Sindical una cantidad superior al 10 por 100 del valor total de los pastos (en cuanto era adjudicataria de otro polígono, que ya había pagado en su totalidad), y además el recurso no se formulaba contra la adjudicación, sino porque entendía que sería ilegal el reconocimiento de un nuevo ganadero en el término de C.

La doctrina sentada por dicha sentencia es digna del mayor elogio, aunque forzoso sea reconocer que la generosidad del Tribunal le ha impulsado, en bien de la justicia del caso, a manejar argumentos de excesiva sutileza y no muy grave consistencia jurídica.

b) El artículo 94, 2, del Reglamento de pastos prescribe que las Juntas Provinciales de Fomento Pecuario tramitarán y resolverán los recursos interpuestos ante las mismas con *estricta* sujeción a lo dispuesto en el Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Agricultura, recalando así con el adjetivo *estricta* que la sujeción encargada ha de ser entera y exacta en la tramitación, y como el Reglamento mandado aplicar no contiene, a diferencia de otros, precepto alguno de que la falta de los depósitos que hayan de consignarse para las alzadas impidan el trámite de éstas, de manera fatal, la observancia rigurosa del mismo impuesta a las Juntas en el particular especificado por el Reglamento de Pastos, a pesar de su artículo 99, no permite la interpretación que sustenta el demandado de que la falta de previo depósito imposibilitó a la Junta para admitir la apelación de los ganaderos; por tanto, se trata de un requisito, en verdad exigible, más subsanable su defecto con arreglo a la pauta que marcan los artículos 57, 3, de la Ley de la jurisdicción y 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que constituyen la normativa vigente en el desarrollo de los recursos administrativos y contenciosos, de la que no cabe prescindir, porque responde a la idea que la preside de que las formalidades de procedimiento deben subordinarse en lo posible a que consientan llegar a la cuestión de fondo, y en tal sentido el silencio de los Reglamentos comentados, respecto de los efectos del no depósito previo, tiene que suplirse acudiendo a la regulación administrativa y jurisdiccional de aquellos artículos, que fue en definitiva lo que hizo la Junta Provincial cuando ofició a los recurrentes, para que formalizaran el depósito, y como lo verificaron en el plazo que se les fijó, quedó remediada la omisión y convalidado el trámite, sin que el detalle de que la cantidad se ingresara a disposición de la Junta Provincial, y no de la Hermandad, tenga relevancia, puesto que cumplían los interesados lo significado por aquélla y lo que importaba y fue conseguido en el tiempo señalado era contar con el depósito en favor de la organización administrativa del servicio (sentencia de 26 de noviembre de 1962: FERNÁNDEZ VALLADARES).

c) Como tiene repetidamente expuesto esta Sala en sentencias diversas, de las que cabe citar, entre otras muchas, las de 27 de diciembre de 1962 y 18 de noviembre de 1960, que a su vez citan otras, basta para entender cumplido lo que dispone en artículo 57, e), que la cantidad haya sido ingresada en la Caja General de Depósitos a disposición de la Administración (aunque no sea

directamente en la Junta Provincial) (sentencia de 23 de diciembre de 1964: BECERRIL Y ANTÓN MIRALLES) (2).

El Reglamento de 1969, en sus artículos 108, 109 y 110, insiste en la exigencia de consignar «en la Caja General de Depósitos a disposición del organismo recurrido».

10. *Indemnizaciones.*

La sentencia de 27 de junio de 1962 (CORDERO TORRES) hace referencia a una cuestión interesante: un ganadero impugna la adjudicación de pastos hecha a su rival, solicita que le sea concedido a él el polígono debatido y pide al otro ganadero una indemnización por los pastos que le ha consumido en dicho polígono. El Tribunal Supremo en este punto afirma:

Que la solicitud de que se formule declaración reconociendo el derecho del actor a ser indemnizado por el adjudicatario del polígono N., a causa de los daños y perjuicios que le ocasionó el aprovechamiento del mismo, no puede ser acogida... por el decisivo motivo de que el adjudicatario ha obrado en uso de la concesión que le fue otorgada oficialmente; siendo de notar que el recurrente no se dirige contra la Administración como supuesta responsable de los invocados daños y perjuicios, sino contra aquel particular, desviando el objetivo de las peticiones de indemnización o resarcimiento que regulan los artículos 3.º y 42 de la Ley de la jurisdicción.

Como puede observarse, el problema capital —reclamación de un ganadero a otro a través de la vía contencioso-administrativa— incide en un tema al que la doctrina y la jurisprudencia no han dedicado la debida atención, y que, sin embargo, es importantísimo, tal como ha puesto de relieve PARADA (3), puesto que puede conducir a la admisión del proceso contencioso administrativo como un proceso interprivatos. Pero desgraciadamente ni la sentencia citada ni el Reglamento de 1969 han entrado en el tema.

ALEJANDRO NIETO.

(2) La invocación a preceptos de aplicación general hace inútil el comentario a esta sentencia. Para un planteamiento de este tipo, cfr., por todos, MARTÍN OVIEDO: *La decadencia de la regla "solve et repete" y la doctrina del Consejo de Estado*, en el núm. 58 de esta REVISTA, 1969, págs. 149-167.

(3) *Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso*, en el núm. 55 de esta REVISTA, 1968, págs. 111-112.

