

**COMENTARIOS A LA LEY FORAL
DE COMUNALES DE 21.5.86**

ADOLFO ARAIZ FLAMARIQUE

«Los bienes comunales de los pueblos constituyen una parte importante del territorio de Navarra. Han sido y son una fuente de recursos para los pueblos, al mismo tiempo que un complemento de la hacienda propia de los vecinos, en especial, de los más desfavorecidos. El concepto de que los bienes comunales son de todos sin ser de nadie en particular ha venido informando su regulación, por costumbre, en los primeros tiempos y mediante leyes y ordenanzas cuando surgieron los órganos de gobierno en nuestros pueblos.»

Así comienza la Exposición de Motivos de la Ley Foral de Comunales aprobada por el Pleno del Parlamento Foral del día 21 de Mayo de 1986.

Es un tópico la importancia de la propiedad comunal en Navarra, basta recordar que casi la mitad de la superficie de Navarra es comunal, que de una cifra de 1.030.522 hectáreas, 464.850. son tierra comunal. Miles de millones de pesetas mueve el comunal en la economía navarra.

Nuevamente estamos ante el intento de abordar la regulación de los bienes comunales. Muchos intentos se han producido sin que hasta hoy se haya modificado, salvo con apéndices, lo dispuestos en el obsoleto Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 1928.

En la Ley según expresa la Exposición de motivos tiene cuatro objetivos, que enunciados son:

a) Ser una ley marco de carácter general, para de este modo respetar la autonomía municipal.

b) Prestar especial atención al tema de la protección y defensa de los bienes comunales.

c) Reafirmación del carácter social de los bienes comunales cuyo aprovechamiento y disfrute debe corresponder a los vecinos más necesitados.

d) Optimo aprovechamiento de los bienes comunales y máxima obtención de recursos posibles.

Se trata de unos objetivos que pueden ser compartidos en su integridad por sectores diversos. Son sumamente ambiciosos y va a hacer falta una gran voluntad de realización.

El presente trabajo tiene la pretensión de comentar sucintamente algunos aspectos de la Ley Foral, tales como los principios generales (definición de bienes comunales, desafectación...) y cuestiones relativas a la defensa y recuperación de bienes comunales.

I. Principios generales.

Definitivamente se va a clarificar la tipología de los bienes de las Entidades Locales en Navarra. Es un tema que tiene gran importancia por lo que vamos a tratarlo con cierta extensión. El R.A.M.N. de 3 de febrero de 1928 en su Título V —Hacienda Municipal— dice en su artículo 360:

«El patrimonio comunal está constituido por todos aquellos bienes, acciones y derechos que pertenecen a los pueblos o a los establecimientos de que ellos dependan» y el art. 277 al dividir estos bienes no especifica con claridad los bienes de que se trata. Por ello parece que el RAMN. no distinguía o no establecía diferencia alguna entre las diversas categorías de bienes (de dominio público, de propios y comunales), y en consecuencia, según lo establecido en el RAMN. todos los bienes de los ayuntamientos deberían de ser comunales. No ha sido así porque a pesar de tal disposición se han distinguido dentro de los llamados bienes patrimoniales dos categorías:

—los de «propios» que son aquellos no afectos al disfrute vecinal, cuyos productos se destinan a enjugar atenciones presupuestarias y cuya posesión por parte de los entes locales lo es en régimen de derecho privado.

—los «comunales» cuyo aprovechamiento, disfrute, y titularidad corresponde al común de los vecinos.

En Navarra tal distinción como se ha visto por lo dispuesto en el art. 360 del RAMN. no estaba tan nítida como lo disponía para el Régimen Común, el Artículo 5 del Reglamento de bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955.

Pero a pesar de que pudiera parecer que no se daba tal distinción ya en la Ley XXV de las Cortes de 1828-1829 se contenía un precepto, el art. 14 en el que sí que se daba tal distinción entre bienes comunales, o sea entre los «efectos vecinales» a los que aludirá el art. 10 de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, y los bienes «de propios» aludidos en el propio artículo. Este art. 14 de la Ley XXV de Cortes decía: «que en atención de que los efectos puramente vecinales son un caudal y hacienda propia de los vecinos y habitantes de los pueblos puedan disponer de sus productos y rentas del modo que mejor les pareciere en objetos y obras de utilidad pública y también para cargarlos para los mismos objetos con censos y otros gravámenes siempre que conformen las dos terceras partes de los concurrentes a la veintena,

quincena y oncena, y a este efecto deben ser convocados en debida forma todos los individuos que se hallen en el pueblo bajo pena de nulidad, pero esta disposición no tendrá lugar siempre que dichos efectos puramente vecinales hayan salido del dominio de los vecinos incorporándose a los propios por alguna cesión o a otros ramos, en cuyo caso se gobernarán por las mismas reglas que los propios y rentas o ramos que estén agregados cumpliéndose religiosamente los pactos con que se verificó la cesión o agregación».

Era preciso distinguir entre unos y otros bienes puesto que tiene gran importancia por las consecuencias que de ello se derivan.

Incluso el Tribunal Supremo llegó a resolver el tema sentando una doctrina poco acertada, al aumentar la confusión. Se trata de una sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1974 confirmatoria de otra dictada el 18 de marzo de 1969 en la Sala de los Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona. En esta Sentencia se establecía «que en el RAMN. de 3 de febrero de 1928, no se encuentra una tal declaración de inalienabilidad de los bienes comunales, más esto se explica porque dicho reglamento no distingue dentro de los bienes patrimoniales de los pueblos las dos categorías de bienes «depropios» y bienes «comunales», aludiendo impropia y a los bienes estrictamente patrimoniales o propios con la expresión de «patrimonio comunal», pero sin que esto suponga que en la realidad no existan bienes típicamente comunales; antes bien esta categoría de bienes titularidad de municipios o concejos, pero afectados a un uso y disfrute vecinal o del común de vecinos son abundantes en esta provincia y fundamentales para la economía de tales entes locales, principalmente de los más pequeños o de más escasos recursos. Por ello, la expresión que emplea el art. 366 del RAMN. al decir que para la enajenación, gravamen o permuta de bienes que constituyen el patrimonio comunal se precisan ciertos requisitos, no supone que todos los bienes del patrimonio comunal o de los entes locales puedan ser enajenados o permutados sino que tan solo podrán serlo concurriendo determinados requisitos, aquellos bienes que, dentro del patrimonio comunal, tengan el carácter por su propia naturaleza de bienes de propios, en cuantos estos son poseídos por los entes locales en régimen de derecho privado y no se encuentran afectos al uso y disfrute de los vecinos».

Algún jurista navarro llegó a decir que el no hacer la distinción de los bienes de propios y comunes resulta «desconectado de la tradición jurídica común e incluso foral, peligrosa para la autonomía municipal e incluso para las potestades tutelares de la Diputación» en cuanto que puede dar lugar a fallos como el de las citadas Sentencias del TS. y sobre todo contradictoria con una norma fundamental del derecho privado foral de Navarra.

Tal norma es la Ley 346 de la Compilación de Derecho Civil o Fuero Nuevo según la cual los bienes de propiedad privada son aquellos que se hallan en el patrimonio de las personas particulares o jurídicas así como los bienes de propios pertenecientes al Estado o a las corporaciones reconocidas en las leyes 42 y 43, y son bienes públicos los comunales y los que pertenecen al

común de los vecinos así como los del Estado y Corporaciones públicas no comprendidas en el párrafo anterior.

La Ley Foral de Comunales con lo dispuesto en sus artículos 2 y 3 viene a sustituir al 360 del RAMN. terminando con esa confusión.

No ocurre del mismo modo cuando el artículo 2 entra a definir los bienes comunales y no hace mención aun tema tan importante como es el de la titularidad.

Dos han sido tradicionalmente las posturas mantenidas por la Doctrina que cuando ha tratado el tema de la titularidad se han colocado en una alternativa bien sencilla: los bienes comunales o son de los vecinos o son propiedad de los entes locales.

La titularidad vecinal tiene su fundamento en el origen histórico del comunal. Mas no es una imputación de titularidad a la suma individual de los vecinos de un municipio, sino al «común de los vecinos», expresión que claramente señala a esa agrupación social que sin llegar a estar dotada de personalidad jurídica era titular de derechos y obligaciones.

Ese origen histórico de la titularidad vecinal tiene una razón bien clara: el municipio surge cronológicamente varios siglos después de que llevarán existiendo los bienes comunales.

La titularidad de los municipios nace con la evolución de las agrupaciones sociales locales y de sus propios bienes que ya no son sólo y exclusivamente comunales.

Hoy esta posición de titularidad no vecinal está avalada en el régimen común por el Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, que en su art. 5.1 dice que son bienes patrimoniales los que pertenecen a las entidades locales... citando entre ellos después a los comunales.

Hay una tercera posición, hoy dominante, que habla de una titularidad concurrente entre el municipio y los vecinos. Fue la Dirección General de los Registros y del Notariado quien en su Resolución de 3 de junio de 1927 dio forma a esta posición. Así señalaba esta resolución:

«Como un reflejo o supervivencia de antiguas organizaciones sociales cuyos beneficiosos resultados sirven de orientación a la técnica jurídica actual, los bienes comunales y entre ellos las dehesas boyales son un tipo de propiedad corporativa en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes de un pueblo, lugar o parroquia, limitan y completan los derechos dominicales del municipio, hasta el punto de haber sostenido que son cosas cuyo dominio no pertenece a nadie, verdadero complejo de relaciones jurídicas surgidas de la convivencia y vecindad, situaciones económicas en cierto modo independientes de los vínculos administrativos y, por lo que al derecho provocado toca, bienes que no pertenecen a una persona moral ni a varios sujetos pro-indiviso».

Esta posición es la que mantiene el Tribunal Supremo que en una sentencia, entre otras, de 8 de noviembre de 1977 decía: «...en el estudio actual de

la evolución de la institución (se refiere a los bienes comunales), ni los municipios ni los vecinos deben ser considerados como titulares exclusivos de las relaciones jurídica que hacen referencia a dicha clase de bienes, sino como titulares concurrentes en una titularidad simultánea encontrándonos pues, ante una titularidad compartida que viene atribuída de modo diverso entre partícipes cualitativamente diferentes y ante una propiedad cuyo contenido es el aprovechamiento o disfrute, quedando disminuída la vertiente dominical del «ius disponendi», ya que su esencia no es la disposición de los bienes sino únicamente su aprovechamiento y disfrute por los miembros de la comunidad e independientemente de sus analogías con las categorías civiles de propiedad especial, puede configurarse como un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al municipio o entidad de los bienes sobre los que recae como una variedad de los patrimoniales...».

La Ley podía, a pesar de esta última teoría hoy dominante, haber señalado esa titularidad histórica del «común de los vecinos», como una nota diferenciadora de los bienes comunales. No lo señala así y se manifiesta a favor de la titularidad del municipio, puesto que aunque no lo dice de modo expreso, en otros artículos atribuye a los ayuntamientos y concejos las facultades de disposición, cuando esos deberían de tener las de ordenación y administración.

Como novedad en nuestra legislación navarra se a a recoger el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles de los bienes comunales sin necesidad de acudir supletoriamente a la legislación común.

Un aspecto del artículo 3.º merece ser destacado. Este artículo dispone: «...la forma de disfrute y aprovechamiento de los bienes comunales, mientras no se desafecten no producirá cambio alguno en su naturaleza y tratamiento jurídico». Significa que los bienes comunales no pasarán a tener la naturaleza ni el tratamiento de bienes de propios, aunque su goce y disfrute no se entregue a los vecinos. No sucede igual en el régimen común, ya que el RBCL. en su artículo 194.1 dice que cuando los bienes no hubieran sido aprovechadas comunalmente durante diez años podrán ser desprovistas del carácter comunal y considerarlas como de propios. Viene de este modo el Proyecto a mantener lo que ya disponía en nuestra legislación el artículo 360, párrafo último del RAMN.

El artículo 6.º de la Ley recoge la desafectación de los bienes comunales. Hay que recoger aquí la opinión de un autor navarro que considera que no se puede hablar de desafectación de los comunales, que estos lo han sido así desde siempre sin un acto previo de afectación, que si se ha introducido la desafectación en los comunales ha sido para facilitar la ejecución de actos de disposición sobre los mismos.

La Ley mejora sensiblemente la regulación actual ya que sólo se permitirá la desafectación para unos determinados y tasados supuestos, y para ello se articula un sistema de desafectación que puede garantizar que no se proceda a la venta de comunal como se ha hecho muchas veces: por simple deci-

sión del Ayuntamiento o Junta de Veintena y posterior autorización de la Diputación. No es suficientes decir como señala el Proyecto «desafectación para venta de pequeñas parcelas» ¿Qué se debe de entender por pequeñas parcelas? Había que haber introducido un término menos ambiguo o haber fijado unos mínimos y máximos de las fincas objeto de la disposición.

Con todo, no deja de ser peligroso que se hable de actos de disposición puesto que con ellos, y aun a pesar de todas las garantías establecidas van a seguir existiendo determinadas actuaciones sobre los bienes comunales que deberán de ser vigiladas celosamente por los ayuntamientos y por el Gobierno de Navarra.

II. Defensa y recuperación.

Asegurar la defensa y recuperación de las tierras comunales que han sido privatizadas es uno de los temas más importantes de toda regulación de los comunales.

Muchos han sido los ataques sufridos por la propiedad comunal parte de los particulares, en muchas ocasiones ayudados por las facilidades inmatriculadoras de muchos registradores de la propiedad.

Los instrumentos con que han contado los Ayuntamientos para defender los comunales eran:

—Inventario de bienes: es un catálogo o relación circunstanciada de los bienes de cualquier clase que tengan los Ayuntamientos. Viene recogido en el art. 361 y siguientes del RAMN.

—Deslinde de bienes o terrenos: constituye el conjunto de operaciones técnico-jurídicas realizadas sobre el terreno, y de declaraciones jurídicas, mediante las cuales se definen los límites de los terrenos a deslindar. Escasamente ha sido utilizado este instrumento ya que no llega ni al 30% del total del comunal navarro que está deslindado.

—Inscripción el Registro de la propiedad. Constituye una de las mejores garantías frente a futuras usurpaciones. Basta con una simple certificación del secretario acreditativas de que tales bienes figuran en el Libro de Inventario.

—Desahucio Administrativo: que consiste en la reintegración al Ayuntamiento o Concejo de aquellos terrenos comunales ocupados por los vecinos. Se recoge en el Apéndice II al título IV del vigente RAMN.

Todas estas actuaciones no han sido puestas en marcha por los Ayuntamientos, ni impulsadas subsidiariamente por quien tenía la obligación: la Diputación Foral.

Hay una novedad en la Ley respecto de la legislación actual: la recuperación de la posesión en vía administrativa. No estaba prevista en la legislación navarra y se acudía a la legislación común supletoriamente, en concreto a lo dispuesto en el art. 404 de la derogada Ley Regimen Local y el 55 del RBCL.

Para evitar arbitrariedades en la Ley se preven informes de letrado y audiencia al interesado. Es muy importante que no se haya fijado plazo, si no que tal recuperación sea «en cualquier tiempo».

Dispone el art. 7.º que las Entidades Locales deberán velar por la conservación, defensa, recuperación y mejora de los bienes comunales y se opondrán a cualquier intento de privatización o acción que vaya en perjuicio de los mismos. Llama la atención la expresión «que vaya», ya que parece como si hiciera referencia a un futuro. Olvidando toda privatización que «haya ido». Es una cuestión grave el intentar hacer tabla rasa de todas las usurpaciones producidas en el comunal. Va a hacer falta mucha voluntad política para recuperar todo el expolio cometido al comunal. Instrumentos jurídicos no van a faltar.

En la Ley se recogen todos los instrumentos o medios antes citados.

El deslinde viene recogido en el artículo 9.º que dispone que las Entidades Locales están obligadas a realizar el deslinde e inventario de sus terrenos comunales. Dos cuestiones, primera se utiliza el término «están» en lugar de «estarán», cuya obligatoriedad en términos jurídicos es mucho mayor. En segundo lugar, no se fija plazo para que las Entidades Locales realicen el deslinde, lo cual puede suponer que por desidia u otros motivos los Ayuntamientos y Concejos no procedan a utilizar un instrumento tan importante.

Hay ciertas novedades que merecen ser reseñadas.

—se dota al Gobierno de Navarra un medio de apremio para que cuando las Entidades Locales no procedan en la debida forma a defender los bienes comunales. Consiste en suspender cualquier tipo de subvención o ayuda, e incluso las cantidades que les correspondan en el Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Impuestos de Navarra hasta tanto no se ejerciten por la Entidad Local las correspondientes acciones.

—en el Art. 16 se recoge la acción vecinal que podrá cuando las Entidades Locales no hagan uso de las procedentes en defensa de los bienes comunales.

Se mantiene en el art. 17 la subrogación del Gobierno de Navarra en las funciones de defensa cuando no sean realizados por las Entidades Locales. Hubiera sido mejor haber establecido una obligación o deber solidario del Gobierno de Navarra para la defensa del patrimonio comunal, ya que ello posibilitaría una reacción en el tiempo del ataque a la propiedad comunal y evitaría que pueda llegarse tarde para cuando el Gobierno reaccione.

Estos son los breves comentarios sobre esta Ley de Comunales, referidos a los dos aspectos ya citados. Podríamos haber entrado en un tema que probablemente va a ser muy polémico: las formas de aprovechamiento del comunal. ¿Qué criterios utiliza la Ley para su regulación? En principio se parte de la concepción social del comunal, como instrumento de ayuda a los mas

desfavorecidos. Hay un criterio de distribución de los aprovechamientos, la renta de los beneficiarios, que va a encontrar graves dificultades de aplicación. No vamos a extendernos sobre ellos pues no era el objetivo de este trabajo, sólo lo dejamos apuntado.

En síntesis, nos encontramos ante una Ley de Comunales que puede que sirva para regular el comunal con mejores criterios que los actuales, pero que parece que olvida todo el expolio histórico sufrido por el comunal echándose en falta esa voluntad de recuperación de lo usurpado. Así como el olvido de la titularidad histórica de los vecinos, o del «común de los vecinos».