

## **EL DOMINIO CONCELLAR**

The concellar dominion

Jabetza kontzeilarra

Juan Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

El dominio concellar es el correspondiente a la comunidad de los valles de Roncal y Salazar, cuya titularidad y disposición corresponde a las entidades y los aprovechamientos a sus vecinos. Está integrado por el patrimonio forestal, las propiedades, aprovechamientos y derechos reconocidos a aquéllas, cuya finalidad es atender las necesidades y conveniencias directas o indirectas del valle como comunidad y de los vecinos integrantes de la misma. Su régimen se establece por sus ordenanzas y reglas de su derecho consuetudinario.

Palabras clave: Derecho Foral Civil de Navarra. Facerías. Derecho Administrativo. Dominio Concellar. Valle del Roncal. Bienes propios. Bienes comunales. Corralizas.



Jabetza kontzeilarraren figura Erronkari eta Zaraitzuko ibarrean ematen da. Lur hauen gaineko titulartasun eta xedagarritasuna entitateena izaten da, eta aprobetxamendua, berriz, auzotarren esku egoten da. Ordenantzek eta ohiturazko Zuzenbideko arauk erregulatzen duten figura honen helburua, ibarreko auzotarren beharrei erantzutea da.

Giltza: Hitzak: Nafarroako Zuzenbide Foru Zibila. Partzuergoak. Administrazio-Zuzenbidea. Jabetza Kontzeilarra. Erronkari Ibarra. Udalerriaren ondasunak. Herri ondasunak. Korralizak.



The *concellar* dominion is that which corresponds to the community of the valleys of Roncal and Salazar, the title deeds and disposal of which correspond to the entities, and the use thereof to the inhabitants. It is integrated by the forestry patrimony, properties, uses and rights recognised thereto, the purpose of which is to tend to the needs and direct or indirect conveniences of the valley as a community and of the inhabitants that compose it. Its regime is established by its ordinances and by rules from consuetudinary law.

Key-words: Civil Statutory Law of Navarre. Facería. Administrative Law. Concellar Dominion. Roncal Valley. Private properties. Common properties. Corralizas.

## SUMARIO

I. LAS COMUNIDADES TRADICIONALES EN EL DERECHO DE NAVARRA. II. LAS COMUNIDADES DE BIENES EN EL DERECHO FORAL DE NAVARRA. 1. Comunidad en mancomún. 2. Corralizas. 3. Facerías y comunidades faceras. 4. Helechales. III. EL DOMINIO CONCILLAR COMO COMUNIDAD ESPECIAL Y DERECHO REAL ADMINISTRATIVO. 1. Concepto. 2. Naturaleza. 3. Bienes que lo integran. 4. Titularidad de los bienes. 5. Titularidad de los aprovechamientos. 6. Facultad de disposición. 7. Indivisibilidad. 8. Imprescriptibilidad. 9. Defensa y recuperación. IV. RECAPITULACIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA.

### I. LAS COMUNIDADES TRADICIONALES EN EL DERECHO DE NAVARRA

La estructura institucional del Reino de Navarra, que se mantuvo hasta su adecuación al régimen liberal por las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 16 de agosto de 1841, hizo que la modificación del autogobierno que realizó esta última norma sostuviera en su artículo 6 un régimen local propio, en cuanto que *las atribuciones de los ayuntamientos relativas a la administración económica interior de fondos, derechos y propiedades de los pueblos, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, con arreglo a su legislación especial. Además, no se hará novedad alguna en el gobierno y disfrute de montes y pastos de Andía, Urbasa, Bardenas ni otros comunes, con arreglo a lo establecido en las leyes de Navarra y privilegios de los pueblos* (art. 14). La referencia a *otros comunes* garantizó la continuidad del régimen peculiar de los valles pirenaicos y de sus Juntas Generales, que fue denominado por el Fuero Nuevo de 1973 *dominio concillar*.

El segundo hito en la adaptación del régimen local navarro a la legislación estatal estuvo marcado por el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, que, en relación con el régimen de los bienes, estableció en la Base 3ª: *Los ayuntamientos tendrán libertad para regular el aprovechamiento de los bienes comunales, sujetándose al dictar sus reglamentos u ordenanzas a las disposiciones legales que constituyen el régimen privativo de la provincia y a los Reglamentos o acuerdos generales que dicte la Diputación de Navarra. Los ayuntamientos necesitarán autorización de la Diputación para enajenar o gravar sus bienes*.

A partir de tal disposición aprobó la Diputación Foral el Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1828, como código de

la vida local. La primera regulación sistemática de las entidades tradicionales gestoras de bienes y aprovechamientos la realizó su artículo 55, que denominó Mancomunidades a las *Agrupaciones tradicionales, entre las que se consideran integradas las Mancomunidades, Facerías y cualesquiera otra forma de Asociación o Comunidad existentes en la actualidad, las cuales se registrarán por los Reglamentos, Ordenanzas, Convenios, Sentencias o Concordias que tengan legalmente establecidos*. En su disposición transitoria segunda se hizo una referencia expresa a los valles de Roncal y Salazar, que *continuarán constituidos y regidos por sus respectivas ordenanzas, en la misma forma que hasta el presente, sin que pueda efectuarse ninguna novedad en su organización, propiedades y régimen, mientras otra cosa no se disponga*<sup>1</sup>.

La personalidad jurídica, que tenían reconocida históricamente como *agrupaciones tradicionales*<sup>2</sup>, fue expresamente formulada por la Ley 43 del Fuero Nuevo o Recopilación del Derecho Civil Foral de Navarra, promulgado por Ley de la Jefatura del Estado 1/1973, de 1 de marzo, que incluyó entre las personas jurídicas: *El Noble Valle y Universidad de Baztán y las Juntas Generales de los valles de Roncal y Salazar, sin perjuicio de la personalidad jurídica de los ayuntamientos que los integran. Estas corporaciones actuarán siempre conforme a lo establecido en sus respectivas Ordenanzas*.

A la citada Ley se refirió la disposición adicional décima de la Ley Foral 6/1990, de 2 de junio, de la Administración Local de Navarra, cuando dispuso que, a ellas y a *otras tradicionales fundadas en aprovechamiento con carácter comunal, les será de aplicación lo dispuesto en la presente Ley Foral sobre aprovechamientos con carácter supletorio y en lo que no se oponga a sus regímenes respectivos, continuando rigiéndose por sus propios reglamentos, ordenanzas, cotos, paramentos, convenios, acuerdos, sentencias o concordias. Sí estarán sujetas a lo dispuesto respecto a los actos de desafectación y disposición entendida la referencia a las corporaciones por la de sus respectivos órganos de gobierno*. El artículo 3.1 atribuye el carácter de entes locales, entre otras, a la *Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aézcoa,*

<sup>1</sup> Las Ordenanzas vigentes del Valle de Roncal fueron aprobadas por su Junta General el 20 de marzo de 1890, y las del Valle de Salazar por el acuerdo de 12 de marzo de 1975.

<sup>2</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., *La mancomunidad del Valle de Roncal*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, pp. 115-141. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del Valle de Salazar*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990, pp. 218-220. DE ARÍN Y DORRONSORO, F., *Problemas agrarios. Estudio jurídico-social de las corralizas, servidumbres, montes y comunidades de Navarra*. Segovia: Heraldo segoviano, 1930, p. 305. MARTÍNEZ DE GOÑI, C., *El Valle de Salazar y la organización administrativa navarra*. Pamplona: El Secretariado Navarro, 1931, pp. 20 y 26. Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona de 4 de junio de 1966, sobre la Comunidad de las Bardenas Reales, y de 27 de febrero de 1977, sobre la Mancomunidad del Valle de Roncal. SALINAS QUIJADA, F., *Derecho Civil de Navarra, II*. Pamplona: Gómez, 1972, pp. 165-185.

la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar y el resto de corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de esta Ley Foral. Dispone el artículo 45 que *se registrarán, en cuanto a su organización, funcionamiento, competencias y recursos económicos, por los Reglamentos, Ordenanzas, Cotos, Paramentos, Convenios, Acuerdos, Sentencias o Concordias que tengan legalmente establecidos*<sup>3</sup>. Se les reconoce en el ámbito de las materias propias de su competencia, las potestades y prerrogativas propias de los municipios, con particularidades en cuanto a la potestad tributaria; serán beneficiarias de la expropiación forzosa, podrán asumir por delegación el ejercicio de competencias municipales de prestación de servicios y sus presupuestos, cuentas, liquidaciones, inventarios y balances se acomodarán al régimen municipal.

## II. LAS COMUNIDADES DE BIENES EN EL DERECHO FORAL DE NAVARRA

Además de las peculiaridades organizativas de los entes tradicionales considerados, existen en el Derecho Foral navarro distintos tipos de comunidades de bienes, que les afectan. Están reguladas en disposiciones de naturaleza civil, como el Fuero Nuevo, y en otras de carácter administrativo como el Reglamento de Administración Municipal de Navarra y, ahora, la Ley Foral de Administración Local y sus Reglamentos.

Del mismo modo que el Fuero Nuevo reconoció la personalidad jurídica de entidades tradicionales, en su Libro III regula los bienes y las comunidades de bienes y derechos que, aunque pueda parecer paradójico en una regulación de Derecho privado, afectan al patrimonio de entes públicos. La Ley 346 que lo inicia establece los principios generales de la propiedad y la posesión diferenciando entre los bienes privados y los públicos.

Dentro de la categoría de los bienes privados sitúa los *bienes de propios pertenecientes al Estado o a las Corporaciones reconocidas por la Leyes 42 y 43*, entre las que, además de los concejos y ayuntamientos, se hallan la Universidad de Baztán y las Juntas Generales de los valles de Roncal y Salazar. Son bienes públicos los que no sean *bienes de propios, los comunales y los que pertenezcan al común de vecinos*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> El artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, reconoce la potestad reglamentaria a las entidades territoriales y en el apartado 2 encomienda a la legislación de las Comunidades Autónomas concretar las potestades de los entes no territoriales.

<sup>4</sup> COLOM PLAZUELO, E., *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Madrid: Tecnos, 1994, pp. 258-260, sostiene la demanialidad de los bienes comunales amparándose en la ley 346 del Fuero Nuevo.

Dentro de las comunidades de bienes y derechos, el Fuero Nuevo diferencia entre las comunidades proindiviso, las comunidades especiales, las corralizas, las facerías, los helechales, el dominio concellar y las vecindades foranas, algunas de ellas directamente vinculadas con las entidades tradicionales y los municipios.

Estas comunidades recogen la tradición foral de colectivismo agrario<sup>5</sup>, *contrario al individualismo económico que, en otros territorios de España, ha arruinado la propiedad común y verdaderamente social de los pueblos*, como recoge la exposición de motivos de las Ordenanzas del Valle de Salazar de 1976.

## 1. Comunidad en mancomún

Uno de los tipos de comunidad especial es la comunidad en mancomún prevista en la Ley 377, que existe por costumbre, que es indivisible y en la que ningún comunero puede disponer de su parte sin consentimiento de los demás titulares. Se trata del modelo de comunidad germánica<sup>6</sup>, que existe como precedente de formas más recientes de propiedad comunal, que es asimismo indivisible por estar vinculada al régimen administrativo de la vecindad. La comunidad histórica en mancomún de los vecinos desapareció con la presencia de la *universitas* que recibió la titularidad y la gestión y la hizo desaparecer en el orden interno, aun cuando en el externo subsistan elementos que sirvan para mantener una apariencia de comunidad. El dominio concellar mantiene muchas características de este tipo de comunidad.

## 2. Corralizas

Las corralizas tienen su origen en las ventas de terrenos de propios y comunales para atender los gastos de las guerras de la Independencia y primera carlis-

<sup>5</sup> AIZPÚN SANTAFÉ, R., El problema de la tierra en Navarra. En *Primer Congreso de Secretarios Municipales Navarros. Pamplona, 11-18 de junio de 1933. Recopilación de trabajos*, Pamplona: Bengaray, 1933, pp. 227-234. Pone como ejemplos de colectivismo los regímenes de los Valles de Roncal, Salazar y Baztán: *en estas tres comunidades y en alguna otra más, se mantiene íntegro aquel sistema de colectivismo agrario, que responde evidentemente a las necesidades mismas del país* (p. 230). Sólo en parte coincide con la opinión de J. COSTA. Colectivismo agrario. En *Oligarquía y caciquismo, colectivismo agrario y otros escritos*, Madrid: Alianza, 1967, p. 50, *la tierra es obra exclusiva de la Naturaleza: por consiguiente, no es susceptible de apropiación*; recoge las fórmulas colectivistas propuestas por la *Escuela española*, entre ellas el disfrute mancomunado de pastos por el vecindario y sorteo periódico de las tierras de labor (p. 132).

<sup>6</sup> DE DIEGO, C., Propiedad comunal. En *Dictámenes jurídicos, II*. Barcelona: Bosch, 1958, p. 244: "El señorío de las personas sobre las cosas de la naturaleza exterior tiene entre germanos un nombre: *Gewere*, y esencialmente ésta se concreta en el goce de ellas. [...] De aquí surge la tendencia del Derecho germano a aquella forma de propiedad que se llama dividida en que hay varios dueños de una misma cosa, aunque para fines distintos, desdoblándose el dominio de ella en tantos cuantos sean sus aprovechamientos y los que gozan de estos; y es que diluida la propiedad germana en el goce de los inmuebles y siendo la *Gewere* el goce efectivo de éstos, hay tantas *Gewere* como goces o aprovechamientos, que pueden pertenecer a distintos titulares, y todos, a su modo y en participación, son propietarios o dueños".

ta, y en la desamortización. Se constituyeron por la venta en pública subasta de la propiedad o de derechos de aprovechamiento sobre las fincas a los corraliceros, conservando el ayuntamiento algún derecho en beneficio de sus vecinos, como pueden ser los pastos, leñas, esparto, piedra, caza, etc.

La corraliza se considera, conforme a la Ley 379 del Fuero Nuevo, como un tipo especial de comunidad, basada en *derecho de aprovechamiento parcial sobre la finca ajena o comunidad indivisible por la concurrencia de diversos titulares dominicales, con atribución a los vecinos de aprovechamientos especiales*. En el párrafo 2º de la Ley 379 se establece una presunción *ius tantum* a favor de la propiedad del suelo, que determina que el derecho de los corraliceros sea un *ius in re aliena* al disponer que *en las corralizas constituidas sobre las fincas de origen comunal se supone, a no ser que resulte lo contrario, que la propiedad del suelo corresponde al municipio*.

Las corralizas serán redimibles, en los términos de la Ley 382, entre otros supuestos, a instancia del municipio cuando graven fincas comunales y cuando los corraliceros se opongan a las modificaciones que se introduzcan en las fincas para su mejora y que, total o parcialmente, resulten incompatibles con el ejercicio del derecho de corraliza.

### 3. Facerías y comunidades faceras

Conforme a la Ley 385, *en las facerías, los ganados podrán pastar de sol a sol en el término facero, pero no podrán acercarse a los terrenos sembrados o con frutos pendientes de recolección*. Se zanjó la polémica sobre la naturaleza de la facería<sup>7</sup>, al declarar la Ley 384, que *consiste en una servidumbre recíproca entre varias fincas de propiedad colectiva o privada*. Sin embargo, admite que, conforme a título, su régimen pueda ser el de las comunidades, lo que la equipararía a la *comunidad facera* de la Ley 386. Esta consiste en la concurrencia de varios titulares dominicales que constituyen una comunidad para un determinado aprovechamiento solidario, que es divisible, salvo que se hubiera constituido por un tiempo determinado o como indivisible a perpetuidad, en cuyo caso podrá dividirse sólo excepcionalmente cuando el juez considere gravemente lesiva la permanencia en la indivisión, según la Ley 387<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> AIZPÚN TUERO, J., Comunidad de Bienes. En *Curso de Derecho Foral Navarro*, I. Pamplona, 1958, pp. 102 y ss., expone que en la doctrina foral anterior al Fuero Nuevo, Lacarra, Alonso y Arín Dorronso-ro consideraron a las facerías como comunidad o cotitularidad con base en la Ley 19 de las Cortes de 1743 y 1744, en acuerdos de la Diputación de Navarra como los de 30 de mayo de 1896, 10 de agosto de 1846 y 16 de agosto de 1885, y en la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1894.

<sup>8</sup> Por sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de abril de 1972, (RJ 1577) se declaró que sobre terrenos comunales del Ayuntamiento de Cabanillas sobre los que existe facería con Tudela y Fustiñana, los vecinos "tienen un derecho real *sui generis*". La sentencia de 3 de abril de 1979 (RJ 1559) lo califica de

#### 4. Helechales

La Ley 388, del mismo modo que hace con las corralizas, establece dos conceptos de los helechales: modo de expresar la naturaleza o destino de la finca, o como derechos de aprovechamiento de las producciones espontáneas de helecho de montes comunales. En el primer caso, nos encontramos con una propiedad particular destinada a la producción de helechos. En el segundo, se trata de un derecho de aprovechamiento a favor de los vecinos sobre montes comunales que pertenecen a los ayuntamientos. De los términos de la Ley 388 se desprende la existencia de una presunción a favor del derecho al aprovechamiento frente a la propiedad del helechal<sup>9</sup>. Este derecho de aprovechamiento sobre terrenos comunales puede tener naturaleza administrativa o civil<sup>10</sup>.

Al margen de la regulación administrativa, las Leyes 388 y 389 contemplan los derechos del dueño del aprovechamiento y del dueño del terreno, previéndose en la Ley 390 la posibilidad de redención y retracto de helechales, conforme al régimen previsto para las corralizas (Ley 382). Dispone la Ley 389 que *ni el dueño del aprovechamiento puede hacer cierres, plantaciones o siembras en el helechal, ni el dueño del terreno puede realizar acto alguno que perjudique el aprovechamiento*.

---

“derecho real administrativo de goce”. La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 1988 calificó como servidumbre personal el derecho de pastos de los vecinos de Tudela y Cortes sobre bienes comunales de Ablitas, negando su calificación como “comunidad facera”: “al ser esencia de la comunidad facera la concurrencia de varios titulares dominicales que constituyen una comunidad para un determinado aprovechamiento solidario [...] dicha calificación no es atribuible al exclusivo derecho de pastos que los vecinos de Tudela y Cortes tienen sobre los montes litigiosos al ser de la propiedad exclusiva del Ayuntamiento de Ablitas, cuyo derecho en cosa ajena tiene toda la fisonomía y características propias de una servidumbre personal de pastos si fuera aplicable a este supuesto, y que dentro del Derecho foral navarro [...] ha de tener su incardinación dentro de la institución equivalente a la servidumbre personal de pastos de Derecho común, y que son las llamadas *corralizas*”.

<sup>9</sup> La presunción posesoria del terreno y los aprovechamientos a favor de las entidades locales, “mientras no sean vencidas en juicio ordinario declarativo de propiedad”, está establecida, también, en el artículo 118 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local. Precisamente en aplicación de la presunción establecida en la Ley 383 de la Compilación las Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1978 (RJ 3389) y 16 de febrero de 1979 (RJ 516) desestimaron acciones reivindicatorias, de modo que mientras no se invalide la presunción hay que estimar que se trata de un terreno comunal sobre el que existe un derecho de aprovechamiento. En similares términos la sentencia de 14 de diciembre de 1979 (RJ 4138).

<sup>10</sup> Estuvo regulado en el orden administrativo por lo dispuesto en el artículo 319 del Reglamento de Administración Municipal de Navarra que contemplaba como un aprovechamiento vecinal el disfrute por los vecinos de parcelas para helechos. Asimismo, en las Ordenanzas del Valle de Baztán (Capítulo 24). Los artículos 173 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local, y 216 del Decreto Foral 280/1999, de 18 de octubre, reglamento de bienes de las entidades locales, prohíben la concesión de nuevos helechales y disponen la reversión de los anteriormente concedidos cuando no se realice aprovechamiento en dos años sucesivos.



### III. EL DOMINIO CONCELLAR COMO COMUNIDAD ESPECIAL Y DERECHO REAL ADMINISTRATIVO

Como se ha expuesto, uno de los tipos de comunidades de bienes y derechos que regula el Fuero Nuevo es el dominio concellar, directamente vinculado con las dos entidades tradicionales que son los valles de Roncal y Salazar. La Ley 391 del Fuero Nuevo dispone que *el patrimonio forestal y cualesquiera otra propiedad, aprovechamientos o derechos pertenecientes a las Juntas Generales de los Valles de Roncal y Salazar, y que estén destinados a satisfacer necesidades colectivas de sus vecinos, son de "dominio concellar", que se regulará por las ordenanzas, acuerdos legítimamente adoptados, convenios y costumbres locales. El dominio concellar es indivisible*<sup>11</sup>.

El precepto establece el sistema de fuentes que rige la institución: ordenanzas, acuerdos legítimamente adoptados, convenios y costumbres locales. Puede observarse que se fundamenta en la autonomía propia de una comunidad que plasmó en reglas jurídicas la organización y régimen de sus relaciones y actividades, manifestación de un *normativismo historicista de raíz popular*<sup>12</sup>. Las Ordenanzas constituyen la norma escrita más importante<sup>13</sup>, que se complementa e integra con otras como la costumbre, dentro del grupo normativo propio de cada valle<sup>14</sup>.

Las Ordenanzas de la Junta General del Valle de Roncal de 1890, con algunas adiciones posteriores, regulan su organización, actividad y régimen de los bienes<sup>15</sup>. Es la Junta la que puede reformarlas, *pero sin salirse del derecho de la mancomunidad* (artículo adicional 1º), cuyo alcance recoge el artículo 1. Las Ordenanzas se integrarán con otras fuentes en cuanto que, conforme al artículo adicional 2º, *continuarán subsistentes las concordias, convenios y compromisos, que, como inherentes a la mancomunidad, existen entre algunas villas del valle*. Aun cuando en las ordenanzas del Valle de Roncal no se enumeran las fuentes, existen numerosas referencias a las costumbres locales y a las prácticas inmemoriales<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Tiene origen en la Recopilación Privada, con cuyas leyes 394 y 394 coincide sustancialmente. GARCÍA GRANERO, AIZPÉN, LÓPEZ JACOISTI, SANTAMARÍA, NAGORE, D'ORS, ARREGUI Y SALINAS, *Derecho foral de Navarra. Derecho privado. Recopilación privada*. Pamplona, 1971. pp. 118-119 y 238. SALINAS QUIJADA, F., *Derecho...*, op.cit. pp. 586-593.

<sup>12</sup> LALINDE ABADÍA, J., La creación del Derecho entre los españoles. En *AHDE*, 36, pp. 301-337.

<sup>13</sup> EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español*. Madrid: IEAL, 1978. La importancia de las Ordenanzas en el régimen de los bienes comunales ha sido destacada por GARRIDO FALLA, F., Sobre los bienes comunales. En *REVL*, 125, 1962, pp. 685 y ss.

<sup>14</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, op.cit., pp. 81-114. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, op. cit., pp. 93-166.

<sup>15</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, op.cit., pp. 95-110.

<sup>16</sup> Sobre el origen inmemorial de la mancomunidad (art. 1), las sesiones y su forma (arts. 9, 10 y 15), las mestas (arts. 19 y 21), las roturaciones (art. 49), el disfrute de panificados (art. 54), el arrendamiento de hierbas por la Junta (art. 69), el uso de los cubiertos y las queserías (arts. 75, 76 y 77), etc.

En el Valle de Salazar rigen las Ordenanzas de 1976<sup>17</sup>. Definen su Junta General como *corporación con personalidad jurídica propia* (2ª), que *es también autónoma para actuar con sujeción a sus Ordenanzas y conforme al régimen foral público y privado de Navarra*. La ordenanza 22ª declara que *constituyen el fuero local para el gobierno de la Junta, que deberán ser razonablemente integradas con las costumbres antiguas del Valle de Salazar*. La exposición de motivos de las ordenanzas del Valle de Salazar invoca la tradición foral de Navarra y la costumbre local preferente sobre la general (ley 3 del Fuero Nuevo) para invocarla en la 22ª por su integración con aquéllas y, *a falta de costumbre o norma escrita aplicable, será tenida en cuenta la práctica reiterada de la Junta probada por sus propias actas*<sup>18</sup>.

## 1. Concepto

Los valles transversales pirenaicos configuraron comunidades rurales con personalidad colectiva y un espacio político-administrativo en el que, como expuso FONT RIUS, *el valle constituirá, por encima de los poblados y parroquias, o absorbiendo la personalidad de éstos, una entidad popular con órganos de representación pública. Incluso el poder soberano o señorial se adaptará en su organización administrativa a esta configuración distrital del valle*<sup>19</sup>.

La expresión *dominio concellar* procede del privilegio de hidalguía de Salazar de 1569, en el que se reconocía a los salacencos el pleno dominio de los términos comunes, *todas e qualesquier casas, bienes, heredamientos propios que ellos e cad uno d'ellos particularmente o concellarmente han e que habrán, tienen a posedecen, terran e posedesceran en adelante en la dicha nuestra Val de Sarazarz et en sus términos franca e quitament sin cargo alguno*<sup>20</sup>. Según MARTÍN DUQUE, *"el privilegio distingue con claridad entre los bienes "particulares"*

<sup>17</sup> HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, op. cit., pp. 129-130.

<sup>18</sup> D'ORS, A., Dictamen sobre el Proyecto de Nuevas Ordenanzas del Valle de Salazar. En HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, op. cit., p. 457, consideró el valor de la costumbre de la Junta para integrar las ordenanzas, incluso el RAMN, "y en algún caso, para rectificarlo, dado el principio general, tan esencial para el Derecho de Navarra, de que, como reza la ley 3 del Fuero Nuevo, "la costumbre que no se oponga a la moral o al orden público, aunque sea contra ley, prevalece sobre el Derecho escrito" y "la costumbre local tiene preferencia sobre la general".

<sup>19</sup> FONT RIUS, J.M., *Orígenes del régimen municipal de Cataluña*. Madrid, 1946, p. 221; *Comunicación al V Congreso Internacional d'Etudes Pyrénéennes*. Pau et Lourdes, 11-16 septembre 1962.

<sup>20</sup> MARTÍN DUQUE, A., *La comunidad del Valle de Salazar*. Pamplona: 1983, p. 74. ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad del Valle de Roncal*. Pamplona, 1989, p. 210, también en la Capitula VI de las Ordenanzas de 9 de octubre de 1534 del Valle de Roncal se utilizaban ambos términos, aunque referidos en este caso a la toma de ganado, pero indicando dos ámbitos de actuación perfectamente diferentes, el del Concejo y el de los particulares: "que nengun concejo concejalmente, ni vezino hauitant particularment".

de (los) habitantes del Valle y los bienes concellares o comunales, incluidos en estos tanto los propios de cada una de las quince villas o lugares como los pertenecientes a la "universidad"<sup>21</sup>. A partir de ese referente histórico, la exposición de motivos de las Ordenanzas del Valle de Salazar declara que el *dominio concellar constituye la riqueza de las familias del Valle, y debe mantenerse inaccesible a posibles asaltos de ese individualismo económico que, en otros territorios de España, ha arruinado la propiedad común y verdaderamente social de los pueblos.*

En el proceso histórico que configuró las entidades tradicionales de los Valles de Roncal y Salazar tuvo gran importancia su patrimonio, cuya razón de ser fue su administración para hacer efectivos los derechos de los vecinos sobre el mismo. Podemos hablar del patrimonio como elemento esencial y generador de aquellas, hasta el punto de que el ejercicio de las facultades de normación, de administración y de gestión de la propiedad colectiva implicaba el reconocimiento de que formaba jurídicamente una persona jurídica<sup>22</sup>.

Esta institución se considera propia de los valles de Roncal y Salazar en los cuales, precisamente a través de sus ordenanzas, se regulan las *facultades de administración y disposición* de las entidades administrativas sobre un patrimonio del que son titulares, que está *destinado a satisfacer necesidades colectivas de sus vecinos* y a atender *las necesidades y conveniencias directas e indirectas del valle o de sus vecinos*. El patrimonio de las Juntas Generales está constituido por los bienes de carácter forestal, las propiedades, aprovechamientos o derechos, cuya categorización como *dominio concellar* está fundada en la finalidad de servicio directo o indirecto al valle como comunidad y a los vecinos como integrantes de aquél.

Los derechos de aprovechamientos de los vecinos reconocidos por las Ordenanzas son el modo de cumplir la finalidad servicial del dominio. Aquéllos forman parte de los derechos y aprovechamientos que pertenecen a las Juntas, pero no como entidad dotada de personalidad jurídica propia y para sí misma, sino en cuanto sus facultades son medios para satisfacer las necesidades colectivas de los vecinos. Por tanto, el dominio concellar no es sólo el que corresponde a la Junta General, sino que dentro del concepto se engloban las propiedades, derechos y aprovechamientos, que integran tal dominio, conforme al régimen de las Ordenanzas.

<sup>21</sup> MARTÍN DUQUE, A., *La comunidad...*, op.cit., p. 75. GARRAN MOSO, J., *El sistema foral de Navarra y Provincias Vascongadas*. Pamplona: Aramburu, 1935, p. 174, existen las *universidades*, cuando en la comunidad de bienes, no hay proindivisión, ni partes alicuotas, sino que los bienes de la colectividad forman un patrimonio, y está organizada como personalidad distinta de sus partícipes o asociados.

<sup>22</sup> MICHAUD-QUANTIN, P., *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le Moyen Age latin*. Paris, 1970, p. 28. ALLI ARANGUREN, J. C., *La mancomunidad...*, op.cit., pp. 134-141.

Así lo reconoce el artículo 1 de las Ordenanzas del Valle de Roncal, que identifica la mancomunidad de las villas con el derecho de los vecinos de las mismas al *disfrute de pastos y hierbas con toda clase de ganados propios del mismo valle, leña, maderamen y demás productos naturales, libre y gratuitamente, en todos los terrenos o montes comunes existentes [...] así que el derecho de roturar y sembrar indistintamente en cualesquiera de dichos terrenos o montes comunes [...] Y en las heredades de propiedad y dominio particular, levantados que sean los frutos, los pastos de las mismas, son también aprovechamiento común y gratuito de todos los vecinos del valle, sin que nadie pueda cerrarlas ni acotarlas, por hallarse sujetas a la servidumbre o gravamen de pastos.*

Las Ordenanzas del Valle de Salazar son, fundamentalmente, organizativas de la corporación, aunque también detallan las fincas que forman el dominio concellar (ordenanza 32<sup>a</sup>), que serán tuteladas por la Junta (34<sup>a</sup>), en las que pueden realizar aprovechamientos de pastos los ganaderos vecinos (36<sup>a</sup>-39<sup>a</sup>) y los aprovechamientos forestales para casa y construcción (40<sup>a</sup>-41<sup>a</sup>), con cuyos beneficios se atenderán los gastos y podrá crear un fondo de reserva (42<sup>a</sup>) y proceder a la distribución del remante entre los vecinos beneficiarios (43<sup>a</sup>), que consten en el rolde (44<sup>a</sup>) por reunir las condiciones exigidas (45<sup>a</sup>).

Se percibe un modo distinto al roncalés de entender la finalidad del dominio concellar para atender las necesidades vecinales: de un modo directo en los aprovechamientos por parte de los roncaleses —en retroceso actualmente—, y de otro indirecto por medio del reparto de beneficios económicos entre los salacencos, que permite participar al margen de que se realicen o no los disfrutes. La diferencia se explica por las fechas de las Ordenanzas, 1890 las del Roncal y 1976 las de Salazar. Estas últimas más acordes con los cambios socioeconómicos, que han reducido considerablemente la cabaña ganadera y la actividad agrícola, así como los usos domésticos y las técnicas constructivas, quedando obsoletos muchos de los aprovechamientos tradicionales directamente relacionados con una sociedad predominantemente agrícola y ganadera.

## 2. Naturaleza

El dominio concellar constituye una comunidad especial de bienes y derechos en sentido unitario, como se desprende del Fuero Nuevo, cuya exposición de motivos subraya que no han sido siempre correctamente interpretadas, confundiénolas con las servidumbres personales, lo que desfiguraba su naturaleza. Se configura como comunidad especial de bienes y derechos en sentido unitario, no sólo en cuanto se refiere al titular del dominio, sino al dominio mismo, que se desgaja en un conjunto de aprovechamientos o derechos, que no suponen una disgregación o división del dominio, sino una utilización del mismo conforme a su propia esencia.

No puede hablarse de una comunidad entre las Juntas Generales, como titulares del dominio concellar, y los vecinos, como perceptores de los aprovechamientos, por cuanto todas las facultades propias del dominio, como son la administración y disposición, corresponden a la Junta General, que personifica la *communitas* beneficiaria del contenido de aquél, cuya voluntad se forma por la representación democrática de ésta. Los derechos de aprovechamientos a los vecinos no suponen ninguna limitación ni división en la comunidad o dominio concellar, sino el modo de ser y actuar de ella. Comunidad que alcanza, además de a los bienes que integran el dominio concellar, a las propiedades de los vecinos, adquiridas con tal régimen, en cuanto a los pastos se refiere, y que también lo integran. Esta comunidad sobre bienes comunes y bienes particulares se produce no por un acto de voluntad, sino por una concurrencia de vecinos en el derecho del goce y en su ejercicio, conforme a las posibilidades dadas por las ordenanzas, acuerdos, convenios y costumbres, que constituyen una manifestación de una potente capacidad normativa propia<sup>23</sup>.

En el dominio concellar ha habido una personificación de la titularidad del patrimonio en las Juntas Generales, como ha ocurrido con la generalidad de los bienes comunales, pero con un menor alcance que en éstos, porque se ha mantenido la directa vinculación al fin. En opinión de NIETO, la transformación de la titularidad de los bienes comunales supuso que *los derechos de los vecinos terminaron por considerarse excepcionales, auténticos privilegios, que se fueron recortando a medida que aumentaban las necesidades económicas municipales. Jurídicamente, es su última fase, admitida la propiedad del Concejo, se convirtieron –o al menos así se consideraron por buena parte de los juristas– en "iura in re aliena"*<sup>24</sup>. Esto es, como una especie de derecho real indeterminado sobre unos bienes que pasaron a formar parte del patrimonio de la persona jurídica.

No es este el caso del dominio concellar, en el que el derecho vecinal no es un *ius in re aliena*, que se pueda identificar con las servidumbres personales limitadoras de las plenas facultades del *dominus*. El Fuero Nuevo ha tenido interés en excluirlas de su regulación<sup>25</sup>, en establecer la diferencia con aquéllas y configurarlo como una comunidad, en la que, del mismo modo que en los bienes comunales típicos, se produce el aprovechamiento vecinal y la disociación entre la

<sup>23</sup> Reconocida por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de Navarra, cuyo artículo 45 dispone que *se regirán, en cuanto a su organización, funcionamiento, competencias y recursos económicos, por los Reglamentos, Ordenanzas, Cotos, Paramentos, Convenios, Acuerdos, Sentencias o Concordias que tengan legalmente establecidos*. Conforme a la Disposición Adicional Décima les será aplicable con carácter supletorio el régimen de los aprovechamientos comunales "en lo que no se oponga a sus regímenes respectivos", conforme a las normas propias citadas.

<sup>24</sup> NIETO, A., *Bienes Comunales*. Madrid, 1964. p. 204.

<sup>25</sup> En la exposición de motivos afirma que, *conforme a la más depurada doctrina, se consideran como servidumbres tan sólo las prediales*.

titularidad y el disfrute: la titularidad se atribuye a las Juntas Generales, que personifican a la comunidad vecinal; el aprovechamiento y disfrute pertenecen a los vecinos de los valles. La persona jurídica existe, precisamente, para adecuar a las necesidades históricas el disfrute en común, convirtiéndose en el medio para asignar una titularidad a un patrimonio y para establecer su gestión. A tal fin se le atribuyen facultades propias del dominio –administración y disposición– que sólo puede ejercitar en beneficios de las necesidades de la comunidad vecinal. No se la identifica con el dominio como señorío absoluto, sino más bien como titular de unas facultades instrumentales, que subordinan el derecho de propiedad al fin de la entidad, sin que pueda disponerse de los bienes al margen de los fines<sup>26</sup>.

El dominio concellar y las facultades de las Juntas Generales constituyen formas de dominio vinculado a los derechos de los vecinos en la vecindad, que incide sobre unos bienes del patrimonio común, con igualdad en todos los derechos e indeterminación de sus titulares; sin que pueda ser considerado un derecho patrimonial, ni de las Juntas ni de los vecinos, en el sentido de vinculado al patrimonio particular, con disponibilidad limitada por los fines en aquéllas e indisponible por los vecinos, quienes sólo podrán usarlo en tanto mantengan su condición de tal y sometidos al fin que lo justifica.

Con tal régimen, los bienes de las Juntas Generales que integran el dominio concellar no pueden ser calificados como comunales, en el sentido que éstos tienen en la legislación de régimen local. Según la Ley 346 son *bienes públicos* en cuanto pertenecen al común de los vecinos. Tampoco rige el criterio diferenciador entre los comunales y los propios, según la forma de ejercitar sus aprovechamientos por su destino, que da lugar a un régimen jurídico distinto. Son comunes del valle, conforme al régimen propio, o de las villas y sobre ellos se pasta, rotura, explota forestalmente o arrienda. Las entidades los administran y tienen reconocida facultad de disposición<sup>27</sup>.

La vinculación de los bienes que integran el dominio concellar a la satisfacción de las necesidades colectivas, por medio de los aprovechamientos vecinales, aparece claramente reflejada en el artículo 1 de las Ordenanzas del Valle de Roncal, que contrapone los terrenos o montes comunes a las heredades de propiedad

---

<sup>26</sup> El Fuero Nuevo buscó la solución que demandaba A. NIETO (*Bienes...*, *op.cit.*, pp. 277 y 282) para superar la servidumbre personal, con una técnica que, aunque figure en la Compilación del Derecho Privado Foral, constituye un tratamiento de Derecho público.

<sup>27</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La Mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 216-219, entre las facultades de disposición se reconoció la posibilidad de enajenar bienes, tal y como se desprendía de los artículos 366 y 368 del Reglamento de Administración Municipal de Navarra y de numerosos precedentes de actos de disposición por parte de la Junta, así como de las aprobaciones dadas por la Diputación y de la interpretación jurisprudencial del régimen vigente, tanto conforme al Reglamento de Administración Municipal Navarra como a la Ley 391 del Fuero Nuevo.

y dominio particular, sujetos los primeros al *disfrute de pastos y hierbas con todas clases de ganados propios del mismo Valle, leña, maderamen y demás productos naturales, libre y gratuitamente [...] así que el derecho de roturar y sembrar indistintamente en cualquiera de dichos terrenos o montes comunes*<sup>28</sup>. En las heredades de propiedad y dominio particular, con *aprovechamiento común y gratuito de todos los vecinos del Valle* de los pastos de las mismas.

La vocación servicial del patrimonio de la Junta General del Valle de Salazar aparece reflejado en su exposición de motivos al afirmar que *constituye la riqueza de las familias del Valle, como propiedad común y verdaderamente social de los pueblos*. Su capítulo tercero regula *los aprovechamientos de pastos y forestales, así como la distribución de rentas a favor de las familias del Valle*. Los pastos de las fincas de la Junta pueden ser aprovechados por *todos los ganaderos vecinos del Valle que tengan sus ganados registrados en alguna de las villas* (35<sup>a</sup>), con pago de cuotas por las villas en proporción al número de cabezas de ganado (37<sup>a</sup>). Respecto a los aprovechamientos forestales, la Junta *señalará los lotes de despojos para los vecinos que lo soliciten con destino al consumo de leña en su casa* y asignará las *maderas de abeto para construcción y reparación de bordas y viviendas, mediante abono del precio que la madera haya alcanzado en la última subasta* (40<sup>a</sup>), el mismo modo que con los materiales de construcción (41<sup>a</sup>). Estos aprovechamientos mediante pago generarán ingresos para la Junta que, una vez satisfechos los gastos y deducido el fondo de reserva (42<sup>a</sup>), *se distribuirán entre los vecinos beneficiarios* en un 13% para repartir entre las villas en proporción a su población, en un 52% para las casas por igual, y en un 35% para las casas en proporción al número de beneficiarios que las integren (43<sup>a</sup>). La ordenanza 45<sup>a</sup> reconoce esa condición a *los vecinos con Casa con hogar abierto en el Valle, sea como cabezas e familia, sea como miembros de ella, y con residencia, en el mismo, al menos durante nueve meses al año; y otras personas que reúnan las condiciones que establece*<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> El precepto recoge los términos de la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1862: “los pastos de las heredades, cuyo acotamiento se pretende, estuvieron siempre, no en virtud de invasiones ni de malas y abusivas prácticas, sino por pactos y convenios solemnes, consagrados por el tiempo y sancionados en las distintas épocas, por sentencias ejecutorias, destinados para aprovechamiento de los ganados del valle, una vez levantados los frutos”; de modo que “ese gravamen, limitando el derecho de los demandantes en las tierras de que se trata, impide que puedan alegar respecto a ellas, el de una libre y plena propiedad”. Rechaza la calificación de servidumbre “para designar la carga a que están sujetas las heredades de los recurrentes, ni esa palabra a la que disyuntivamente añadió el Juez la de gravamen, se usó en concepto calificativo”.

<sup>29</sup> La casa como sujeto colectivo sin personalidad jurídica está regulada por la Ley 48 del Fuero Nuevo: “tiene su propio nombre y es sujeto de derechos y obligaciones respecto a las relaciones de vecindad, prestación de servicios, aprovechamientos comunales, identificación y deslinde de fincas, y otras relaciones establecidas por la costumbre y usos locales”. En las Ordenanzas del Valle de Salazar se vincula a la casa, como “hogar abierto”, la condición de elegible (5<sup>a</sup>) y la de perceptor de los beneficios de la distribución de los frutos y rentas percibidos por la Junta General (43<sup>a</sup>, 44<sup>a</sup> y 45<sup>a</sup>).

Precisamente, la especialidad y peculiaridad de los aprovechamientos determina que debamos considerar que existe una naturaleza pública en este derecho, a pesar de su regulación en el Fuero Nuevo y de la tendencia a vincularlo a categorías civiles. En este sentido NIETO consideró que existe un derecho real administrativo de goce, con base en el artículo 47 de la Ley de Régimen Local y de naturaleza esencialmente pública<sup>30</sup>. La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1975 calificó el derecho de los vecinos como una *propiedad cuyo contenido es el aprovechamiento o disfrute por los miembros de la comunidad*, añadiendo que, *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 los bienes sobre que recae como una variedad de los patrimoniales, a tenor de lo preceptuado en los artículos 182, 183 y 187 de la Ley de Régimen Local*. En el caso del dominio concellar es más evidente su naturaleza de derecho real administrativo por la naturaleza pública de la entidad, de los bienes y de su vinculación a la condición administrativa de vecino de los municipios que integran el Valle.

### 3. Bienes que lo integran

Conforme a la Ley 391, *el patrimonio forestal y cualesquiera otras propiedades, aprovechamientos y derechos pertenecientes a las Juntas Generales [...] son de dominio concellar*. Este es la categoría que califica a unos bienes de las Juntas Generales de los valles de Roncal y Salazar y determina su régimen jurídico. Este es el establecido, mínimamente, por el Fuero Nuevo, que se remite a las *ordenanzas, acuerdos legítimamente adoptados, convenios y costumbres*.

En las Ordenanzas del Valle de Roncal se denominan genéricamente *comunes* (art. 49), como calificación de los distintos tipos de bienes, que destaca la idea de comunidad de aprovechamientos sobre ellos: terrenos o montes comunes (art. 1), de montes comunes (arts. 28, 40, 43, 47, 97 y 100), de bosque común (art. 30), de pastos y arbolados comunes (art. 31), de reservados y comunes (art. 42) y de puertos comunes (art. 50)<sup>31</sup>. Esta categoría comprende todos

<sup>30</sup> NIETO, A., *Bienes...*, *op.cit.*, p. 286. GONZÁLEZ PÉREZ, J., Los derechos reales administrativos. En *RCDI*, 1957, p. 165, afirmó que "quizá pueda ser considerado derecho real de disfrute el que ostentan los vecinos de un municipio sobre los bienes comunales, regulado en el artículo 61 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales". ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 298-300: Las vecindades foranas en el Derecho Navarro, *RJN*, 28, 1999, pp. 65-102.

<sup>31</sup> En los terrenos comunes existen, además de los pastos, otros usos complementarios y específicos que tienen regímenes propios, como los panificados y casalencos, que son gestionados por los Ayuntamientos; cañadas, mosqueras, majadales, sesteaderos, saleras, cabañizos y deses. ALLI ARANGUREN, J. C., *La mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 231-235.



los bienes emplazados en la jurisdicción de las Villas, a excepción del patrimonio de éstas villas [los llamados vedados boyerales, saisas y corseras (art. 2)<sup>32</sup>], de los reservos cedidos por el Valle a los municipios<sup>33</sup>, y de los que los particulares poseen y pueden acreditar con títulos de propiedad, por empadronamiento en los Abolengos o con arreglo a las Ordenanzas de los pueblos<sup>34</sup>. El patrimonio del Valle de Roncal aparece históricamente denominado como *patrimonio común* o *comunes*. En las Ordenanzas se mantiene la expresión *comunes* (art. 49), aunque generalmente se vincula al sustantivo del que se predica tal condición. También por terrenos comunes se entienden todos los emplazados en la jurisdicción de las villas, a excepción de los llamados vedados y de los que los particulares poseen y pueden acreditar con títulos de propiedad, por empadronamiento en los abolengos o con arreglo a las ordenanzas de los pueblos.

La Ordenanza 15<sup>a</sup> del Valle de Salazar integra en el dominio concellar de la Junta sus bienes de propiedad ordinaria, el conjunto de fincas que enumera la 32<sup>a</sup> y las que se puedan agregar en el futuro. Esas fincas son los montes Irati, Abodi, Picatúa y Andrilla, Remendía y Campo de Zenocerislucea, cuya superficie y linderos se detallan (32<sup>a</sup>). En ellas se producen los aprovechamientos ganaderos (35<sup>a</sup>) y forestales (40<sup>a</sup>) y se hallan los enclaves particulares sobre los que la Junta tiene derecho de retracto (33<sup>a</sup>).

La Ley 391 invoca el patrimonio forestal; las Ordenanzas del Valle de Roncal los montes y bosques, los pastos y arbolado, los reservos y puertos, y las del Valle de Salazar describen fincas, que son, en realidad, espacios de altitud y forestales. El objeto material sobre el que actúa la Mancomunidad roncalesa y sobre el que recaen los derechos de los vecinos son *los terrenos o montes comunes existentes en las jurisdicciones de las siete villas* (art. 1). El patrimonio de la Junta salacenca son las fincas descritas que, aunque se les denomine como montes, tienen esta condición como *patrimonio forestal* según la Ley 391.

La calificación indistinta de terrenos, fincas o montes de las Ordenanzas está referida, dada la altitud de los valles y su geografía, tanto a la elevación natural del terreno como a la agronómica de tierra inculta cubierta de árboles, arbustos o matas. No sólo por las calificaciones que realizan la Ley 391 y las Ordenanzas, sino que, de la aplicación de la legislación sobre montes, se desprende que los terrenos que integran el dominio concellar merecen la calificación jurídica de montes, conforme a las definiciones establecidas por las sucesivas leyes generales y al artículo 4.1.a), b) y d) de la vigente Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Nava-

<sup>32</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, op.cit., pp. 228-231.

<sup>33</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, op.cit., pp. 235-239.

<sup>34</sup> Así lo reconoció la sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 10 de diciembre de 1963.

rra. Tienen, además, la condición de montes públicos en cuanto las Juntas Generales de los valles son Entidades Locales (art. 5.1).

#### 4. Titularidad de los bienes

El dominio concellar, tal y como ha llegado hasta nosotros y ha sido regulado por el Fuero Nuevo, constituye un ejemplo de la evolución de los bienes comunales desde la *communitas* a la *universitas*, aunque, como se ha expuesto anteriormente, se haya quedado en un estadio menos evolucionado que el de los bienes comunales de los municipios<sup>35</sup>. Como expuso NIETO, *estos bienes pertenecen a la "universitas" lo mismo al final de la Edad Media que unos siglos antes. Ahora bien [...] por debajo de este mantenimiento formal de las situaciones, se ha producido un cambio radical, en el siglo XV se entiende por "universitas" a la ciudad; algo, por tanto, muy diferente de lo que se entendía por tal en el siglo XII ("communitas civium"), es decir, que como consecuencia de este deslizamiento conceptual, aun manteniendo las mismas etiquetas nominales se ha escamoteado a la "communitas civium", la propiedad de los bienes comunales. [...] El papel que jugaron en este proceso las nuevas técnicas jurídicas fue decisivo: la disposición sobre los campos comunes había correspondido siempre a la colectividad visible de los vecinos, quien, en todo caso, ejercía sus facultades valiéndose de una Asamblea constituida conforme a reglas de tiempo, lugar y forma, y decidiendo por mayoría. De aquí que por analogía formal se traspasaren sus competencias (o se la identificase) al concejo de la ciudad, con objeto de evitar una duplicidad de órganos. Ahora bien, una vez que el concejo se afirmó como órgano de la ciudad y no como un simple apoderado de la colectividad burguesa, la consecuencia lógica fue que hubo que imaginar también a la ciudad en cuanto tal como sujeto de las facultades por él desarrolladas*<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> NIETO, A., *Bienes...*, op.cit., pp. 318 y ss: *el proceso de formación de los bienes comunales: en un tiempo la titularidad recae en el común de vecinos, en cuanto grupo social o realidad de hecho; con el correr de los años, en este grupo social se forma una entidad corporativa, con personalidad propia y distinta de la de los vecinos, y cuya significación es fundamentalmente política y administrativa; esta entidad, conocida con el nombre de municipio, se subroga ordinariamente en los derechos del antiguo común de vecinos. Hay casos, sin embargo, en que esta sucesión no es perfecta y el municipio no sustituye al común de vecinos en toda su amplitud: en los bienes comunales los vecinos siguen teniendo una influencia directa, y hay casos incluso en que los vecinos siguen conservando la titularidad de los bienes sin admitir la sucesión del municipio (montes vecinales). [...] junto a la personalidad municipal existe otra persona jurídica distinta, heredera del antiguo común de vecinos, y que conserva su personalidad con el único fin de la administración (en sentido amplio) de los bienes comunes, al margen del fraccionamiento político-administrativo de los municipios.*

<sup>36</sup> NIETO, A., *Bienes...* op.cit., p. 205. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura. En *Anuario de Derecho Civil*, 29 (1976), pp. 284-285. La sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1983, confirmatoria de la dictada por la Sala

Así lo acreditó en Navarra la Ley 37 de las Cortes de 1743-44, en petición de reparo de agravio de una cédula real que había tratado de tierras baldías y realengas usurpadas al Real Patrimonio, que es un compendio expositivo de carácter general acerca de la titularidad de derechos y calidad de los terrenos públicos de Navarra. Las Cortes navarras indicaban que *dos géneros de tierras baldías ay en este reyno: unas que están dentro de los términos amojonados de los Lugares y otras, que con el nombre de Montes Reales, se llaman Realengos Comunes: Las primeras, siempre han sido propias y privativas de las Repúblicas, patrimonio suyo, y de su dominio particular, con absoluto y libre uso, y entero aprovechamiento de todos sus pastos, aguas, yervas [...] y han estado en esta posesión pacífica e inmemorial [...] que los pueblos han de continuar como hasta aquí, en uso, aprovechamiento y dominio que han tenido en las expresadas tierras, incluidas en sus términos propios y sin el cual es imposible su manutención.*

La transformación de la *communitas civium* inicial dio lugar a una persona jurídica que se convirtió en la titular de las tierras comunales, aunque mantuvo rasgos de aquélla precisamente en su razón de ser titular y gestora de un patrimonio al servicio de un fin. La personificación de la comunidad en el ente titular no hizo desaparecer la comunidad natural de los vecinos –antes del valle y ahora de los ayuntamientos que lo integran– en los derechos de aprovechamiento del patrimonio común<sup>37</sup>. Se disoció la propiedad de las Juntas Generales de su disfrute por los vecinos de los municipios, los cuales, al formar parte de aquéllas, establecen la ordenación y gestión del patrimonio y la normación de los aprovechamientos en beneficio de los vecinos, que ahora lo son de aquéllos y, en cuanto tales, gozan de los beneficios vinculados al dominio concellar.

El reconocimiento en las Juntas Generales de los valles de la titularidad del dominio concellar tuvo un hito en el proceso desamortizador. La ley de 1 de mayo de 1855 declaró en estado de venta *todos los predios rústicos y urbanos;*

---

de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona de 15 de abril de 1981, en litigio entre la Junta del Valle de Salazar y el Ayuntamiento de Ochagavía sobre encatastramiento de fincas, declaró que *aún partiendo de esa realidad histórica originaria que fue el Valle como Universidad o Comunidad, previa a la formación de las entidades municipales que abarca, el mismo proceso de evolución histórica en una progresiva fragmentación de esa unidad inicial, ha acabado por configurar dicha universidad, personificada en la Junta, como una corporación que ejerce sus competencias, en relación con la finalidad específica de conservación, defensa, administración y disposición de su patrimonio, situado sobre territorio correspondiente a los diversos términos municipales de las villas que la constituyen.*

<sup>37</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Las formas...*, *op.cit.*, p. 284, “estamos aquí ante la idea germánica del municipio como una comunidad o conjunto de vecinos, como un pueblo, que es expresión que todavía, por cierto, luce en algunos textos básico de nuestra legislación, empezando por el Código civil, que sólo excepcionalmente habla de municipios (arts. 345, 601, 1924) y que normalmente se refiere a los *pueblos* (arts. 343, 344, 515, 602, 1875); el pueblo es, precisamente, la *comunidad de los vecinos*, la *universalidad de los individuos*, como precisa técnicamente el artículo 600 del mismo Código”.

*censos y foros pertenecientes [...] a los propios y comunes de los pueblos* (art. 1). Se exceptuaban de la venta en su artículo 2, entre otros, *los montes y bosques, cuya venta no crea oportuno el Gobierno y los terrenos que son hoy de aprovechamiento común, previa declaración de serlo, hecha por el gobierno, oyendo al Ayuntamiento y Diputación Provincial respectivos*. Por Circular de la Diputación de Navarra de 17 de marzo de 1863 se ordenó a los ayuntamientos promover ante el Juzgado de 1ª Instancia expedientes de información posesoria de los terrenos de aprovechamiento común para su inscripción en el Registro de la Propiedad<sup>38</sup>.

La Juntas de los valles iniciaron expedientes de información posesoria de los terrenos comunales y procedieron a su inscripción registral, en la que se hace constar que *aparecen exceptuados a la venta los terrenos de aprovechamiento común de los vecinos de las villas del Valle de Roncal, porque se han considerado siempre como propiedad de los vecinos de las siete villas de que se compone el valle de Roncal [...] que desde tiempo inmemorial las han gozado sin interrupción como de aprovechamiento común, disfrutando de sus hierbas, leña y demás productos*. La inscripción se hizo de la posesión *a favor de los vecinos de las siete villas de que se compone el Valle de Roncal o de sus respectivos ayuntamientos como representantes de los mismos*<sup>39</sup>. En 1868 se realizó la inscripción de los montes Irati, Picatúa, Abodi y Remendia, que *se han considerado siempre propiedad de todos los vecinos del Valle de Salazar, los cuales, desde tiempo inmemorial, los han gozado constantemente y continuamente como de común aprovechamiento, disfrutando en la misma forma de todas sus yerbas, leña, maderamen y demás productos libre y gratuitamente, porque los vecinos de este referido Valle poseen las mencionadas fincas desde tiempo inmemorial; sin que conste cuándo; de quién; ni por qué título las hubiesen adquirido*<sup>40</sup>.

Sin embargo, tal inscripción no puede interpretarse como reconocimiento de una titularidad dominical de los vecinos o, lo que es lo mismo, propiedad de ellos, que suponga una exclusión de la misma del patrimonio de las Juntas Generales. La referencia a los vecinos de las villas lo es como beneficiarios de los aprovechamientos, que pueden no coincidir con su vecindad local, porque se realizan sobre bienes radicantes en otros municipios del valle. Las Juntas, en cuanto personas jurídicas titulares de los bienes comunes los ordena en beneficio de

<sup>38</sup> GÓMEZ CHAPARRO, R., *La desamortización civil en Navarra*. Pamplona: Universidad de Navarra-Institución Príncipe de Viana, 1967, pp. 53 y ss., pp.169-171.

<sup>39</sup> Así lo constató respecto al valle de Salazar la STS de 21 de marzo de 1929, que confirmó la de la Audiencia de Pamplona de 28 de marzo de 1928, como bienes *cuya posesión inmemorial, proindivisa y como de aprovechamiento común correspondían a los vecinos*.

<sup>40</sup> MARTÍNEZ DE GOÑI, G., *El Valle...*, *op.cit.*, pp. 18-19.

aquéllos y de los propios municipios, y fue ese aprovechamiento el que justificó su exclusión de la enajenación desamortizadora. La propia indeterminación de la expresión conduciría a la ausencia de una titularidad concreta e individualizada en las personas físicas con condición de vecinos que en cada momento constituyen la comunidad, quienes, por otra parte, carecen de título de adquisición, ni pueden invocar la usucapión por haber poseído a título de dueño, ya que, cuando esto se produce, está referido a los bienes concretos derivados de la rotura, inscritos en el Libro de Abolengo, según el régimen del Valle de Roncal, supuesto inexistente en el de Salazar.

Por tanto, la titularidad corresponde a las personas jurídicas, que son quienes instaron la exclusión de la desamortización y aparecen como entes públicos gestores de los bienes comunales a favor de los vecinos<sup>41</sup>. La usucapión por tiempo inmemorial y la información posesoria de los terrenos de aprovechamiento común de los vecinos, acreditaron que fueron las Juntas Generales las que históricamente gestionaron y regularon el patrimonio, como se reconoce en sus estatutos y en sus propios actos. A partir de la evolución histórica del Valle de Salazar, MARTÍN DUQUE concluyó: *No se trata en absoluto de una mancomunidad o asociación libremente constituida por unos miembros copropietarios de determinados bienes. Y los ayuntamientos actuales, como los vecinos, poseen los términos en cuestión "concellarmente", en función de su integración en la Comunidad o "universidad", cuya personalidad es anterior y en cierto modo superior a la de los pueblos. Así, no es correcto concebir la Junta del Valle como una mera comisión delegada por los ayuntamientos o los vecinos para la buena administración de unos bienes comunes. Propiamente sigue siendo el órgano representativo del Valle en cuanto institución de derecho público, sucesora directa e ininterrumpida de la primitiva comunidad de los "saracenses", depositaria de unos bienes indivisibles por razón de sus orígenes, y encargada a través de los siglos de velar, por derecho propio, superior al de cualesquiera otras entidades locales menores, por unos intereses que no deben confundirse con las conveniencias específicas de cada pueblo o de cada individuo del Valle*<sup>42</sup>.

Las Ordenanzas han venido estableciendo históricamente la titularidad de las Juntas, a las cuales se han reconocido las facultades propias del titular

<sup>41</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Las formas...*, *op.cit.*, p. 287, la desamortización *condena a desaparecer a los bienes de propios como bienes de manos muertas y, en cambio, exime de dicha liquidación a los comunales, como próximos a bienes de comunidades civiles, aunque sean aquí como unidades germánicas y no romanas.*

<sup>42</sup> MARTÍN DUQUE, A., *La comunidad...*, *op.cit.*, p. 77. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, *op.cit.*, pp. 459-461, recoge el dictamen del mismo autor en el que diferencia entre los bienes de las villas "de los bienes comunes de la *universidad* o valle cuya Junta asumía la representación y la defensa de los

de los bienes que constituyen el dominio concellar. En este sentido, se debe destacar que el artículo 7 de las Ordenanzas del Valle de Roncal consagra a la Junta General como *genuina representante y administradora de todos los bienes que constituyen la mancomunidad del mismo Valle*, con plena capacidad jurídica (art. 56 del antiguo Reglamento de Administración Municipal de Navarra), calificada de órgano de soberanía de la Mancomunidad (arts. 59 y 469 RAMN), a la que corresponde el deslinde y amojonamiento (art. 28 y acuerdos de la Diputación de 7 de mayo de 1925 y 21 de junio de 1935) y la facultad de disponer sobre el arbolado (art. 42). En los comunes existe el derecho de pastos (arts. 1 y 31) que regula la Junta, quien tiene la posibilidad de arrendarlos en los puertos y trozos (arts. 69-72), sin que por ello pierdan el carácter de comunales, pueda vender arbolado en los reservados y comunes (art. 42) y conceda el derecho a roturar de los vecinos con ciertas limitaciones<sup>43</sup>, por cuanto se refiere a algunas zonas como son las reservadas del Valle a los viveros de pino, pinavete y haya (art. 47) y en los dexes de los puertos comunes (art. 50). Constituyen actos que superan la mera administración, que implican la titularidad y el dominio, según reconoció el Reglamento de Administración Municipal de Navarra, al calificar a las Juntas de órganos de soberanía, y por la Ley 391 del Fuero Nuevo al reconocerles las facultades de administración y disposición, constatando lo que había sido una trayectoria en la actuación de la entidad<sup>44</sup>. Nada de ello impide que, en ejercicio de su autonomía, se autolimiten en sus facultades de disposición, como lo hizo la Junta General del Valle de Salazar al disponer la inalienabilidad de sus fincas (Ordenanza 15<sup>a</sup>).

El proceso descrito culminó con la asignación a la persona jurídica de la titularidad de los bienes, recogida en los artículos 187 de la Ley de Régimen Local de 1955 y 79 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de

---

derechos de todo el conjunto ante terceros". GARRAN MOSO, J., *El sistema...*, *op.cit.*, p. 179, señala que *esta Junta supone una personalidad con propiedades y jurisdicción distinta y separada de los municipios componentes y reconocida por la Administración y por la historia*.

<sup>43</sup> El artículo 30 de la Ley Foral 13/1990, de 31 e diciembre, del patrimonio forestal, prohíbe la roturación de terrenos con destino agrícola en los montes catalogados de utilidad pública o protectores; en los restantes precisan autorización administrativa, que no se concederá *si se pretende realizar sobre terreno arbolado con cabida cubierta superior al veinte por ciento*.

<sup>44</sup> El acuerdo de la Diputación Foral de 7 de mayo de 1925, sobre deslindes, hizo referencia a *los terrenos comunales del Valle de Roncal, pertenecientes a los ayuntamientos o Junta General de dicho Valle*. La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1931, confirmatoria de la de la Audiencia Territorial de 10 de diciembre de 1929, se dictó ejercitando el Valle la acción reivindicatoria, propia de la titularidad y el dominio, dando como probado que *por entrambas partes litigantes fue reconocido que el Valle de Roncal, demandante, es dueño en pleno dominio de todos los terrenos comprendidos en los términos jurisdiccionales de las siete villas que como de la comunidad lo componen, no pertenecientes a los municipios o a particulares exclusivamente*.

Régimen Local. La Ley 346 del Fuero Nuevo diferenció entre los bienes privados o *de propios* de las Corporaciones reconocidas, como las Juntas de los valles de Roncal y Salazar (ley 43.2), y los bienes públicos, *comunales y los que pertenezcan al común de los vecinos*. El artículo 97.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, incluye en el patrimonio de las entidades locales a los bienes comunales, con el régimen propio del dominio público (art. 100.1), que *no experimentarán cambio alguno en su naturaleza y tratamiento jurídico, cualquiera que sea la forma de disfrute y aprovechamiento de los mismos* (art. 100.2º). Corresponde a las entidades locales las facultades de disposición, administración, aprovechamiento y ordenación (art. 139). Sin embargo, como se ha expuesto, este régimen se aplica sólo supletoriamente al dominio concellar, que se rige por las normas del Fuero Nuevo y por las históricas y las ordenanzas que dicten las entidades titulares.

La razón de ser de las Juntas Generales es hacer posible que los bienes que integran su patrimonio –forestal y cualesquiera otras propiedades, aprovechamientos o derechos– satisfagan las necesidades colectivas, convertidas en los derechos de los vecinos. No se trata de una limitación del dominio, sino de un derecho que supone el cumplimiento del fin de la entidad y que, por tanto, está integrado en la titularidad de aquélla. No se puede contraponer el concepto del dominio absoluto particular, propio de liberalismo, con el concepto del dominio en una comunidad especial. Este es un dominio que, por su propia naturaleza, implica derechos, que no limitaciones, en favor de los vecinos. De todos modos, el dominio de la Mancomunidad, con las potestades que corresponden sobre el mismo a los vecinos, integran el objeto de la entidad, la *satisfacción de las necesidades y conveniencias directas o indirectas del valle o de sus vecinos*, que en el caso del Valle de Roncal se refiere en el artículo 1 de las ordenanzas, al establecimiento y permanencia del derecho a pastos de los vecinos.

Por tanto, el contenido de la titularidad de las Juntas Generales sobre los bienes es pleno en sus facultades de administración y disposición, perpetuo por no tener límite temporal alguno y sólo condicionado por el cumplimiento del fin de dar satisfacción a las necesidades colectivas, pero sin dependencia ni subordinación a ente alguno. La titularidad de las Juntas de los bienes que forman el dominio concellar evita, a juicio de uno de los autores del Fuero Nuevo, *una interpretación más privatística, que considerara el patrimonio de la Junta como una copropiedad de los vecinos. Tal interpretación comunitaria, aun admitiendo que no afectara al principio eminente de la indivisibilidad, presentaría el problema de enfrentar a los vecinos como condueños respecto a la gestión de la Junta. Los junteros resultarían entonces unos simples mandatarios de los propietarios, y su gestión quedaría indebidamente coartada: no se encontraría la Junta frente a unos beneficiarios titulados por las*

*Ordenanzas del Valle y por el reconocimiento expreso de la Junta, sino frente a unos exigentes propietarios*<sup>45</sup>.

## 5. Titularidad de los aprovechamientos

Conforme a la Ley 391, el dominio concellar está destinado a *satisfacer necesidades colectivas de sus vecinos, atendiendo a las necesidades y conveniencias directas o indirectas del valle o de sus vecinos*, por medio de los aprovechamientos vecinales sobre los bienes comunes, que sirven para remediarlas. La falta de precisión sobre cuáles sean aquéllas ha sido aclarada por la historia de las Juntas Generales, que las ha atendido a lo largo del tiempo respecto a la construcción, el hogar, los cultivos agrícolas, los pastos, etcétera, así como a las que los colectivos locales precisaran en beneficio de la atención y gestión municipales. Podemos sostener que los destinatarios de los aprovechamientos son los vecinos —ahora de los municipios que integran los Valles— y, en algunos supuestos, estos últimos para atender necesidades específicas de los vecinos de la localidad.

Como se ha aludido, en el artículo 1 de las Ordenanzas del Valle de Roncal se identifica la mancomunidad de las villas con el derecho de los vecinos a los distintos aprovechamientos que describe<sup>46</sup>. En las del Valle de Salazar se refiere a los de pastos, leña para hogares y madera para construcción, así como al reparto de los beneficios (ordenanzas 36<sup>a</sup>-45<sup>a</sup>); con la exigencia de ser *vecino con casa con hogar abierto en el Valle, sea como cabeza de familia, sea como miembro de ella, y con residencia en el mismo, al menos durante nueve meses al año*, que podrá ampliarse a los vecinos solteros y nativos del Valle que no vivan integrados en una familia, al personal contratado por la Junta y otros foranos con casa y residencia mínima de quince años y a los nativos que hubieran perdido su derecho por ausencia (45<sup>a</sup>)<sup>47</sup>.

El ejercicio de los derechos vecinales ha sufrido una importante reducción y transformación, como ha puesto de relieve la progresiva reducción de las roturaciones, de los sembrados y de la carga ganadera, así como de todos los aprove-

<sup>45</sup> D'ORS, A., *Dictamen...*, *op.cit.*, en HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, *op.cit.*, p. 456. MARTÍNEZ DE GOÑI, G., *El Valle...*, *op.cit.*, p. 50, recoge una carta del alcalde de Ochagavía al Consejo Foral Administrativo de Navarra, de 1 de enero de 1931, en la que explicaba la actitud de quienes pretendían la división, porque, *al obrar así, no se obra como miembro del Valle, sino como representante exclusivo de un interés subordinado, pero que no se subordina, sino que se sobrepone al fundamental de la existencia misma del Valle. Es decir, eso es obrar dentro del organismo, no para dar a este vida, sino para arrebatársela. Pero ello es muy humano.*

<sup>46</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 241-302.

<sup>47</sup> HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, *op.cit.*, pp. 285-315. Los artículos 142 y disposición adicional 10<sup>a</sup> de la Ley Foral 6/1990, y 154 del Decreto Foral 208/1990, de 18 de octubre, establecen las condiciones generales de los aprovechamientos comunales por las unidades familiares.



chamientos propios de una economía basada en el autoconsumo, para dar paso a los nuevos usos agrarios y de servicios, la explotación de la nieve por la práctica del esquí, etcétera<sup>48</sup>. Aunque con menor entidad, sigue subsistiendo el aprovechamiento de pastos de verano, pero son casi inexistentes los de leña para hogares y construcción, sustituida por otros elementos. Sirvan de ejemplo la previsión de las redenciones de los helechales y corralizas (Leyes 382, 383 y 390) y las medidas de transformación de los terrenos comunales, con modificación y supresión de los aprovechamientos, previstas en la legislación foral de comunales, de estructuras y de financiación agrarias (Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo, de comunales; Decreto Foral Legislativo 54/1998, de 16 de febrero, sobre financiación agraria, y Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrarias).

La vecindad del Valle no existe actualmente en el orden administrativo, sino la vecindad en los municipios que lo integran y cuyos representantes constituyen las Juntas Generales<sup>49</sup>. Los vecinos a que se refiere la ley 391 del Fuero Nuevo lo son de los municipios de los valles, cuya condición constituye el título legitimador del derecho a la satisfacción de las necesidades colectivas por medio de los aprovechamientos. A pesar del cambio de la condición vecinal del valle al municipio, el ejercicio de los derechos vecinales se realiza con un ente distinto de este último, aunque a veces pueda hacer de intermediario con la Junta General, como miembros de la persona jurídica. Los municipios la integran en cuanto personificación y representación de sus vecinos, que, a su vez, son una parte de la población del valle como espacio geográfico y comunidad político-administrativa, sin que la condición de miembros tenga un contenido patrimonial. Este presencia municipal atribuye a la Junta General el carácter de Corporación de Derecho público.

Los aprovechamientos constituyen derechos vinculados a la vecindad presente y futura, como colectividad de personas integrada por los vecinos, sin adscripción personal concreta, sino a la generalidad de los vecinos que, posteriormente, se materializará en el ejercicio que cada uno realice de todos o parte de los aprovechamientos conforme a sus necesidades y conveniencias. Tienen, por tanto, naturaleza de derecho real jurídico-administrativo determinado en su contenido y condiciones de ejercicio por el régimen establecido. Aunque puedan alcanzar un valor económico no existe otra relación dominical ni de titularidad

---

<sup>48</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 26-35 se recogen datos sobre la economía del Valle de Roncal, su pérdida de población y consideración como área de montaña deprimida, que coinciden con la del Valle de Salazar.

<sup>49</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 166-173. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, *op.cit.*, pp. 277-282. La sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1929, en el recurso sobre la división de los bienes de la Junta General del Valle de Salazar, declaró que la distinción entre vecinos del Valle y de los pueblos que lo constituyen está *desprovista de todo apoyo legal, porque ante la ley, salvo el caso de vecindad forana, [...] no hay más vecinos que los que lo son de un Municipio.*

patrimonial que la que vincula los bienes a las Juntas Generales, las cuales regulan las condiciones del ejercicio. Los aprovechamientos son facultades concretas que no forman parte del patrimonio personal del vecino, porque no existe una disponibilidad sobre ellos en cuanto a su enajenación, transmisión, embargabilidad y garantía, renuncia a su ejercicio futuro, etc.; no los encatastra ni son objeto de contribución u otra forma de imposición. Su vinculación a la persona-vecino impide que los ayuntamientos puedan limitarlos, ni impedirlos, ni excepcionar de modo singular de su aprovechamiento<sup>50</sup>. Cualquier acción de la Junta deberá tener carácter general para todos los vecinos de todas las villas y, por tanto, no cabe la derogación singular ni para un vecino ni para los vecinos de una villa.

## 6. Facultad de disposición

Se atribuyen a las Juntas Generales, como personas jurídicas (Ley 43.2), *todas las facultades de administración y disposición*, que se identifican con el derecho dominical sobre los bienes de su pertenencia. Así fue reconocido en su titulación y ejercicio por la Audiencia de Pamplona en sentencia del 10 de diciembre de 1929, confirmada por el Tribunal Supremo en la de 22 de enero de 1931, en cuanto a la posibilidad del ejercicio de la acción reivindicatoria, declarando que la Junta General *además de los aprovechamientos de ciertos bienes (tiene) derechos dominicales sobre ellos*.

El artículo 366 del Reglamento de Administración Municipal de Navarra posibilitaba a las entidades locales *enajenar, permutar o gravar bienes del patrimonio comunal*, con permiso de la Diputación. Los ayuntamientos, concejos y entidades administrativas estaban facultados por el artículo 368 para la *cesión temporal o definitiva de terrenos*, para la autorización de *ocupaciones y explotaciones con o sin canon o cualquier otro beneficio similar que sea factible*. La inalienabilidad no era una de las características del régimen jurídico de los bienes comunales en Navarra, frente al principio contrario de la legislación de régimen común<sup>51</sup>.

La facultad de disposición sobre el dominio concellar por parte de las Juntas Generales está plenamente recogida en la Ley 391 del Fuero Nuevo, aunque los regímenes son distintos en los valles de Roncal y de Salazar.

---

<sup>50</sup> La gratuidad es una de las características de los aprovechamientos vecinales, aun cuando se ha admitido que la recandación de una cuota o canon no altera su naturaleza (STS 26 de junio de 1943). Así lo dispusieron el artículo 68 de las Ordenanzas del Valle de Roncal, la ordenanza 37 del Valle de Salazar, y los artículos 159 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, y 188 del Reglamento de Bienes (DF280/1990, de 18 de octubre).

<sup>51</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 206-208.

El artículo 7 de las Ordenanzas del Valle de Roncal dispone que *la Junta es la genuina representante y administradora de todos los bienes que constituyen la Mancomunidad, y le corresponden todas las facultades de administración y disposición, incluidas las cesiones de terrenos a las villas y a los vecinos para roturar. Además la Junta tiene la posibilidad de arrendar pastos en los puertos y trozos (arts. 69-72), sin que por ello pierdan el carácter de comunales; puede vender arbolado en los reservados y comunes (art. 42) y el derecho a roturar de los vecinos se concede con ciertas limitaciones, por cuanto se refiere a algunas zonas como son las reservadas del Valle a los viveros de pino, pinavetc y haya (art. 47) y en los dexes de los puertos comunes (art. 50).*

Esta facultad se ha ejercido históricamente por la Junta General del Valle de Roncal en numerosos actos de disposición y ha sido reconocida por la jurisprudencia<sup>52</sup>. Es particularmente interesante la doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona en sentencia de 23 de febrero de 1977, respecto a las facultades de la Junta General del Valle de Roncal sobre estos *comunales atípicos*: el acto de aportación, en cuanto acto de disposición, debía ser considerado como integrado entre las facultades de la Junta, según la Ley 391 de la Compilación, dado que dicho precepto debe ser interpretado en sentido amplio, puesto que no sólo no existe ninguna prescripción, en la ordenanza del Valle que limite esa capacidad de disposición, sino que entre los preceptos de dicha norma reglamentaria, que aluden a las concretas facultades de la Junta General, se encuentran específicas posibilidades de que aquélla desarrolle actividades susceptibles de ser tenidas como actos de extraordinaria administración, como son la de ceder en determinadas condiciones terrenos del Valle a los ayuntamientos de sus villas, para vedados boyerales (art. 3), la de arrendar las hierbas (69 y ss.) o proceder a la venta de árboles (art. 42) para allegar recursos con que hacer frente a las cargas que pesan sobre la misma, sin que se impongan limitaciones en favor de los vecinos de las Villas agrupadas en la Mancomunidad, en cuanto a la cualidad de los arrendatarios (art. 80, ganados forasteros), o adquirientes de la madera. Y porque tal interpretación se infiere en los términos de la Ley 391 de la Compilación: *todas las facultades... de disposición... que deberán ejercitarse también para las necesidades... del Valle*, o por la propia significación del término *soberano* con que se califica a la Junta en cuanto órgano de la Mancomunidad, en el antes nombrado art. 469 del Reglamento para la Administración de Navarra, porque, además, en dicho cuerpo normativo (art. 368) se consigna la posibilidad de que las entidades administrativas navarras, como auxilio a las instalaciones de promoción de su zona, puedan proceder a la

<sup>52</sup> ALI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 216-219, recoge numerosos acuerdos de la Junta, autorizaciones de la Diputación y pronunciamientos jurisprudenciales sobre actos de disposición en el más amplio sentido.

cesión definitiva de sus terrenos; a lo que cabe añadir que la interpretación propugnada viene corroborada por la precedente conducta de la propia Junta, pues hay constancia en autos de que, sin oposición de sus municipios integrantes, se ha procedido con reiteración a la realización de actos de disposición sobre bienes que formaban parte del patrimonio de la Mancomunidad. Por último, porque todo ello guarda relación con el carácter preponderantemente patrimonial [que] tienen los bienes de la Mancomunidad, en cuanto a su calificación jurídica, lo que lleva implícita una indudable amplitud de las facultades que corresponden a su titular.

Sin embargo, el régimen del Valle de Salazar es radicalmente contrario. La vigente ordenanza 15<sup>a</sup> asocia a la indivisibilidad la inalienabilidad: *Estas fincas serán también inalienables y, en consecuencia, no podrán quedar afectadas en garantía de las deudas de la Junta, aunque sí sus productos*. El precepto se fundamenta en el proceso histórico de división y en la necesidad de establecer una garantía para evitarla. No fue así en todas las épocas y existe constancia de enajenaciones<sup>53</sup>. De modo que el precepto constituye una autolimitación impuesta por las Ordenanzas frente a la amplitud de las facultades reconocidas por la Ley 391.

## 7. Indivisibilidad

Por sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 28 de marzo de 1928, confirmada por la del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1929, se estimó el ejercicio de la *actio communi dividundo* por parte de cuatro ayuntamientos del Valle de Salazar, frente a otros cinco que se opusieron, condenado a estos últimos *a que juntamente con los otros cuatro procedan a la división de los referidos montes entre todos ellos en proporción al número de vecinos de cada término municipal*, conforme a los artículos 402 y 406 del Código Civil<sup>54</sup>. El Tribunal Supremo declaró que se trataba de bienes excluidos de la desamortización *cuya posesión inmemorial, proindivisa y como de aprovechamiento común correspondía a los vecinos del Valle de Salazar, constituido por los respectivos ayuntamientos, y es sabido que conforme a normas de Derecho civil y a otras de carácter administrativo, vigentes en Navarra [...] no existe diferencia entre montes del común de los pueblos y los del común de los vecinos [...] y no sien-*

<sup>53</sup> HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, op.cit., pp. 265-266. MARTÍNEZ DE GOÑI, C., *El Valle...*, op.cit., pp. 19-20, cita una venta de 1926 posterior al litigio sobre división de los comunes del Valle.

<sup>54</sup> La acción se fundó en la inscripción registral *a favor de los vecinos del Valle de Salazar que lo constituyen las villas de Izalzu, Ochagavía, Ezcaroz, Jawrieta, Oronz, Eparza, Distrito de Sarriés e Ibilcieta, y los de Gitesa y Gallués, pro indiviso, y como aprovechamiento común*. El criterio de la proporcionalidad fue aceptado por la STS de 21 de marzo de 1929, invocando la Real orden de 6 de marzo de 1849 y las sentencias de 22 de junio de 1897 y 9 de mayo de 1921.

do como no son, ni nadie lo ha pretendido dentro del pleito, de propiedad particular los referidos montes, [...] se hallan comprendidos en el concepto de bienes patrimoniales de los pueblos a que se refiere el artículo 344 del Código civil<sup>55</sup>.

Por convenio entre los ayuntamientos del Valle de Salazar de 20 de noviembre de 1932, se acordó no proceder a la división del patrimonio común. La Diputación aprobó en sesión de 24 de noviembre del mismo año las nuevas Bases y Ordenanzas, en las que se establecieron el número de representantes de los municipios en la Junta y el régimen de los aprovechamientos y repartos de pastos y forestales; dándoles una vigencia de diez años<sup>56</sup>.

Para establecer la doctrina foral sobre el mantenimiento del régimen tradicional, que ya habían dispuesto el artículo 14 de la Ley de 1841 y la disposición transitoria segunda del Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 1928, el Consejo Foral Administrativo de Navarra adoptó el 14 de diciembre de 1929 un acuerdo que dispuso: *Los valles de Salazar y Roncal continuarán constituidos y regidos por sus respectivas ordenanzas en la misma forma que hasta el presente, sin que pueda efectuarse novedad alguna en su organización, propiedades y régimen, mientras otra cosa no se disponga*<sup>57</sup>.

En 1931 algunos municipios del Valle de Roncal, siguiendo el precedente del Valle de Salazar, plantearon la amenaza de ejercitar la misma acción para intentar la división de la Comunidad. Como todos los intentos de secesión del Valle por parte de algunos municipios buscaban la división de los bienes de la Mancomunidad, con la adjudicación de los radicantes en su término<sup>58</sup>.

La divisibilidad de los bienes implicaba su consideración como una comunidad proindiviso conforme al régimen del artículo 392 CC de bienes por cuotas de tipo romano, frente a opción de la comunidad de bienes en mano común, en la que no cabría el ejercicio de la *actio communi dividundo* (STS 12 de noviembre de 1959), en cuanto *el conjunto de usos y aprovechamientos constituye un verdadero dominio compartido, porque tal conjunto de derechos es el poder de*

<sup>55</sup> HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, op.cit., pp. 148-153. DE ARÍN Y DORRONSORO, F., *Problemas...*, op.cit., pp. 300-305. MARTÍNEZ DE GOÑI, G., *El Valle...*, op.cit., pp. 21-40. Por sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1894 se declaró la divisibilidad de los montes del Cierzo y Arganzón de Tudela, en comunidad o facería con Corella, Fitcro, Monteagudo, Cascante, Murchante y Cintruénigo. La sentencia del mismo Tribunal de 17 de mayo de 1907 había declarado que el artículo 400 CC no se oponía a ninguna ley foral y era conforme al Derecho romano.

<sup>56</sup> HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, op.cit., p. 116. MARTÍNEZ DE GOÑI, G., *El Valle...*, op.cit., pp. 40-45. GARRAN MOSO, J., *El sistema...*, op.cit., pp. 179-181 y 304-306. MARTÍNEZ DE GOÑI, G., *El Valle...*, op.cit., pp. 40-45.

<sup>57</sup> "Los Valles de Salazar y Roncal continuarán constituidos y regidos por sus respectivas Ordenanzas, en la misma forma que hasta el presente, sin que pueda efectuarse ninguna novedad en su organización, propiedades y régimen, mientras otra cosa no se disponga".

<sup>58</sup> A.I.I.1 ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, op.cit., pp. 71 y 228.

*hacer en los montes cuanto permita la naturaleza de la cosa y las leyes que regulan la propiedad comunal (STS 27 de abril de 1889)*<sup>59</sup>.

La indivisibilidad del dominio concellar ha quedado garantizada con la declaración de la Ley 391 del Fuero Nuevo, en el sentido de que *el dominio concellar es indivisible*. Del mismo modo que con otros supuestos de comunidades especiales se ha superado *la errónea configuración, que a veces se ha insinuado en la jurisprudencia*<sup>60</sup>, de un modo fiel a la tradición foral de la propiedad en mano común germánica y del aprovechamiento comunitario<sup>61</sup>.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona de 23 de febrero de 1977 interpretó la indivisibilidad en el sentido de que *sólo puede ser referida a la no atribución a las villas componentes de la Mancomunidad, y a sus vecinos, de la acción de división o disolución de la entidad, sin que tal término, por tanto, pueda oponerse a las facultades de disposición que la Junta General, como su órgano de soberanía pudiera ejercitar con tal de atenerse, en la forma de adopción de los acuerdos, al régimen previsto en la ordenanza de aplicación*.

La prohibición expresa de la división es consustancial con la naturaleza de la institución. La acción de división de la comunidad sólo tiene razón de ser en una comunidad de tipo romano, pero carece de fundamento cuando nos encontramos con una comunidad en mano común, justificada por el aprovechamiento de la comunidad de vecinos, o con una persona de Derecho Público a quien pertenecen los bienes. Es consustancial a la acción el que sea uno de los condomi-

<sup>59</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1888, 26 de febrero de 1892, 9 de marzo de 1893, 19 de abril de 1901, 9 de julio de 1903, 6 de julio de 1920, 9 de mayo de 1922, 8 de abril de 1965.

<sup>60</sup> Exposición de motivos del Fuero Nuevo. GARCÍA GRANERO, AIZPÚN, LÓPEZ JACOÍSTI, SANTAMARÍA, NAGORE, D'ORS, ARREGUI Y SALINAS, *Derecho...*, *op.cit.*, pp. 237 y 239, referido a la calificación como servidumbres personales de algunas comunidades especiales como las corralizas, *permite establecer para esos derechos reales que no son servidumbres (prediales) un régimen más adecuado, evitando su absorción por el régimen de las servidumbres personales del Código civil, por otra parte insuficiente e impreciso*.

<sup>61</sup> FERRARA, F., *Teoría de las personas jurídicas*. Madrid, 1929, p. 435: *La clave para entender esta particular fisonomía de la comunidad germana está en el vínculo personal que une a los miembros de la comunión. Frente al condominio romano, en el que los socios son o al menos pueden ser extraños, la comunidad de Derecho germánico tiene lugar solamente cuando los comuneros están unidos por un vínculo personal de sangre, de familia, de cohabitación, etc., donde ya los sujetos están ligados por un vínculo tal, que los hace aparecer como pertenecientes entre sí: se desdénia la consideración a los objetos patrimoniales sujetos a su señorío como separados, atribuyendo al uno un derecho distinto de los otros. No hay una esfera patrimonial de los particulares precisamente determinada, sino que todo el grupo aparece titular en común de los bienes, la delimitación se produce sólo exteriormente, pero el modo como dentro de la reunión los particulares hacen valer sus pretensiones a la utilidad, etc. no está sujeto a derecho, sino abandonado a las costumbres, a la autoridad del jefe, a la buena voluntad de los particulares. Los miembros no tienen separadamente una cuota de derecho, sino que el derecho pertenece a todos en común sin una precisa delimitación: cada uno saca aquella utilidad de que tiene necesidad, indiferentemente de si los otros gozan más o menos*.

nios el que la ejercita, mientras que en el dominio concellar no existen condominio, desde el momento que es la Junta del Valle, en cuanto comunidad-persona jurídica, la titular y dueña del patrimonio; por lo cual, no se puede plantear la división del mismo sin la disolución previa de la persona jurídica, lo que no podría hacerse contra la voluntad de uno de sus miembros.

Afirmó CUADRADO que la indivisibilidad ha de alcanzar, también, a la no disgregación de los aprovechamientos, que impidiera el ejercicio de los reconocidos por optar la Junta General por otras conveniencias<sup>62</sup>. Esta valoración no es acorde ni con el proceso histórico expuesto, que explica la indivisión por no tratarse de una comunidad proindiviso, ni con las facultades reconocidas a las Juntas Generales por la ley 391, por las disposiciones administrativas y por las propias Ordenanzas; aquéllas podrían no sólo disgregar aprovechamientos, sino impedirlos en determinados espacios cuando el ejercicio de su facultad de disposición determine la prioridad de *otras necesidades y conveniencias directas o indirectas del valle o de sus vecinos*. Las Ordenanzas del Valle de Salazar de 1976 han reducido el ámbito de los aprovechamientos convirtiéndolos en participación en los beneficios; en el Valle de Roncal se han establecido beneficios alternativos como mejoras de servicios médicos, infraestructuras, promoción y otros. La citada tesis supondría congelar a un momento histórico un régimen de aprovechamientos que, como se ha expuesto, varía por efecto de las transformaciones económicas y sociales.

La ordenanza. 15ª del Valle de Salazar asocia a la indivisibilidad la inalienabilidad, y, *en consecuencia, no podrán quedar afectadas en garantía de las deudas de la Junta, aunque sí sus productos. De acuerdo con la ley 392 del Fuero Nuevo de Navarra, tampoco se podrán gravar con vecindades foranas*<sup>63</sup>. Obedece a la propuesta de D'ORS, quien, tras calificar la indivisibilidad de elemento esencial *para mantener la función comunitaria* del dominio concellar, sugirió completarlo con su inalienabilidad, no hipotecabilidad ni sujeción a vecindad forana<sup>64</sup>.

## 8. Imprescriptibilidad

La imprescriptibilidad de los bienes comunales ha sido consagrada por el artículo 132.1 de la Constitución como una de las características de los bienes

<sup>62</sup> CUADRADO IGLESIAS, M., *Aprovechamiento en común de pastos y leñas*. Madrid: Ministerio de Agricultura, 1980, p. 259.

<sup>63</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *Las vecindades...*, *op.cit.*, pp. 98-102. DE PABLO CONTRERAS, P. (Dir.), *Fuero Nuevo*, Pamplona, 1988, pp. 481-486. PÉREZ DE ONTIVEROS BAQUERO, C., Comentario a la ley 392. En RUBIO TORRANO, E. (Dir.), *Comentarios al Fuero Nuevo*. Cizur Menor: Gobierno de Navarra-Aranzadi, 2002, pp. 1254-1258. DE PABLO CONTRERAS, P. (Dir.), *Fuero Nuevo*. Pamplona: 1988, pp. 481-486.

<sup>64</sup> D'ORS, A., *Dictamen...*, *op.cit.*, pp. 456-457. También propuso la incorporación del derecho de retracto de colindantes a favor de la Junta respecto de los enclaves privados dentro de las fincas comunes, como recogió la Ordenanza 33.2ª.

comunales por su *naturaleza jurídica peculiar* (STC 4/1981, de 2 de febrero). Así lo plasmaron los artículos 80.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, 100.1º de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, y 6 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre.

En el régimen propio de los bienes comunes del Valle de Roncal, uno de los modos de acceso a la propiedad por los particulares han sido las roturas o rozas realizadas al amparo del derecho de roturación y siembra que tienen los vecinos, reconocidas desde antiguo en acuerdos, ordenanzas y litigios. En la sentencia de la Audiencia de Pamplona de 31 de mayo de 1860 se declaró que sobre tales terrenos los propietarios pueden *disponer como de cosa propia, vendiéndolos y enajenándolos, no así lo pueden hacer de los pastos, porque no tienen el pleno y absoluto dominio*; el derecho derivado de las roturaciones es *sólo para sembrar y recoger el fruto, y no para aprovecharse de los pastos, pues que éstos pertenecen a todos los ganados de la Comunidad de vecinos*. En la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1862 consta el reconocimiento por la representación de la Junta General del derecho de todos los vecinos a roturar y aprovecharse de los árboles existentes, *que el vecino roturante hacía suya la tierra en el hecho de cultivarla y sembrarla por tres años, al cabo de los que se anotaba en el Libro de Abolengo del pueblo de su vecindad [...] quedando sus pastos, después de levantados los frutos, para aprovechamiento común [...] todos los particulares que se proclamaban dueños de fincas, sólo venían a tener el dominio del cultivo y utilidad de los productos*<sup>65</sup>.

El artículo 1 de las vigentes Ordenanzas lo reconoce como uno de los derechos vecinales en la mancomunidad: *roturar y sembrar indistintamente en cualesquiera de dichos terrenos o montes comunes, aunque con las limitaciones y reglas que se establecen en estas Ordenanzas*. Entre ellas la prohibición de hacerlo en *terrenos que existan arbolados y viveros de pino, pinavete y haya, en los conocidos con el nombre de reservados del valle* (art. 47), en las mosqueras, majadales, cañadas, saleras y sesteaderos del ganado (art. 48), en los deses (art. 50), cabañizos y queserías (art. 79); en la limitación a veinticinco robadas y cinco años para la siembra de patatas.

El hecho material de la roturación y siembra, acompañado del elemento constitutivo de la inscripción en el Libro de Abolengo, suponía entrar en posesión de los bienes<sup>66</sup>. Como reconoce la Ley 360 del Fuero Nuevo, se creaba una apariencia de

<sup>65</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, op.cit., pp. 251-253.

<sup>66</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, op.cit., pp. 256-260. URZAINQUI MINA, T., *Los Libros de Abolengo*. En *Revista Jurídica de Navarra*, 11 (1991), pp. 129-141. La sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 10 de diciembre de 1963 afirmó que el Libro de Abolengo era *semejante en cierto modo para Navarra al Registro de la Propiedad en el derecho común, otorga a sus asientos una fuerza protectora de las titularidades que en ellos se expresan, no obstante la natural impugnabilidad de que en forma adecuada pueden ser objeto*.



derecho y constituyen *prueba de la titularidad dominical originaria de la finca*. El transcurso del tiempo y las sucesivas inscripciones registrales han determinado un proceso de transformación de la posesión en dominio a través de la prescripción adquisitiva, lo que nunca ha sido obstaculizado por el Valle, que desde los momentos históricos más remotos ha reconocido la existencia de propiedad privada, concepto que se ha ido ampliando no sólo a las casas y huertos sino también a las fincas roturadas y cultivadas dentro de los comunes<sup>67</sup>. Debe tenerse en cuenta que facultades propias del dominio privado, como son las disposiciones *intervivos* y *mortis causa*, administración y gravamen, etc. de tales fincas las han realizado siempre los particulares. Ello no fue contradicho por la sentencia de 1 de marzo de 1862, confirmatoria de la dictada por la Audiencia de Pamplona el 31 de mayo de 1860, en la que se reconocía la existencia del gravamen de pastos de las heredades, *limitando el derecho de los demandantes en las tierras de que se trata, impide que puedan alegar, respecto a ellas, el de una libre y plena propiedad*. Una cosa es que se trate de una libre y plena propiedad, dada la existencia del derecho vecinal sobre los pastos precisamente sobre las fincas de propiedad particular, y otra muy distinta que no exista esa propiedad que, en este caso, no es libre ni plena por estar gravada al derecho de pastos y que, si aquél no existiese, sería a contrario, libre y plena propiedad.

La situación actual es distinta en el Valle de Salazar. El artículo 52 de las Ordenanzas de 1952 estableció la concesión a los vecinos, previa autorización de la Diputación Foral, de *terrenos para su roturación y aprovechamiento agrícola*, por un período prorrogable de ocho años (art. 59), en las condiciones del mismo precepto, entre ellas el pago de un canon anual y los pastos cuando no hubiese frutos. Revertían los bienes por incumplimiento de las condiciones o por muerte del adjudicatario sin sucesión que se subrogara. Las Ordenanzas vigentes no contemplan la concesión, pero se ha considerado subsistente en las *costumbres antiguas de Valle* (22<sup>a</sup>) y *costumbres locales* de la Ley 391<sup>68</sup>. Su carácter concesional y, sobre todo, la declaración de inalienabilidad y de no afección en garantía que establece la ordenanza 15<sup>a</sup> determinan su imprescriptibilidad. Sin embargo, históricamente pudo producirse una situación similar a la del Valle de Roncal, porque existen *fincas particulares enclavadas dentro de las fincas de la Junta*. *De dichos enclaves se tendrá un rolde detallado*, procediéndose anualmente a la revisión de los mojones (32.1<sup>o</sup>). La ordenanza 33.2<sup>o</sup> reconoce a la Junta General el derecho de retracto de colindantes sobre las fincas enclavadas, conforme al régimen del Fuero Nuevo<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 260-272.

<sup>68</sup> HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen...*, *op.cit.*, pp. 310-312.

<sup>69</sup> Conforme a la Ley 446.1<sup>o</sup> los retractos legales gratuitos (Ley 451), de vecindad forana (Ley 392), corralizas (Ley 383) o helechales (Ley 390) y el gentilicio (Leyes 452-459), por este orden, tienen prioridad respecto a los retractos de comuneros, colindantes, arrendatarios, enfiteutas y a cualesquiera otros derechos de adquisición preferente de carácter civil o administrativo.

## 9. Defensa y recuperación

La naturaleza de patrimonio público que corresponde al dominio concellar como comunales atípicos queda reflejada en la posibilidad de utilizar el deslinde y amojonamiento administrativos. Así lo prevén el artículo 28 de las Ordenanzas del Valle de Roncal y los acuerdos de la Diputación de 7 de mayo de 1925 y 21 de junio de 1935. Sin embargo, en el régimen establecido en el artículo 28 de las Ordenanzas del Valle de Roncal no aparece reflejada tan claramente la peculiaridad del deslinde administrativo como prerrogativa de la Administración en su práctica y ejecución, ya que más bien se trata de un intento de acuerdo con los propietarios colindantes, en la búsqueda de lo que en el mismo precepto se denomina *avenencia*, remitiéndolo a la superioridad en caso de no lograrse. Sólo en este supuesto se pone en manos de una decisión administrativa única el contenido del deslinde<sup>70</sup>. La ordenanza 34ª del Valle de Salazar ordena a la Junta velar *celosamente por la defensa de sus fincas, impidiendo toda intromisión en ellas*.

Las Juntas Generales, en cuanto entidades locales [art. 3.1.c) de la Ley Foral 6/1990], tienen reconocidas todas las potestades atribuidas por el ordenamiento en relación con el dominio público y los bienes comunales, como las de investigación, de deslinde, de recuperación de oficio y de desahucio administrativo (arts. 110-117 de la citada Ley Foral y 25-91 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, reglamento de bienes de las entidades locales de Navarra).

El deslinde implica un acto declarativo de estados posesorios conforme al criterio predominante en nuestra doctrina y jurisprudencia, que refuerza la situación posesoria derivada de la inscripción en el Registro de la Propiedad de *todos los montes que hubieren sido declarados de utilidad pública pertenecientes al Estado, a las entidades públicas territoriales y a los establecimientos públicos de beneficencia o enseñanza*, conforme a lo dispuesto en los artículos 6 y 14 de la Ley de Montes, así como en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra (art. 10 de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra, y 21 del Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, reglamento de la anterior).

## IV. RECAPITULACIÓN

El dominio concellar constituye el patrimonio indivisible de las entidades tradicionales que son los Valles de Roncal y Salazar, caracterizado por un régimen de aprovechamientos destinados a satisfacer las necesidades vecinales, regulado autónomamente. La ley 390 del Fuero Nuevo ha formalizado el derecho histórico, regulándolo como una comunidad especial de bienes comunales atípi-

<sup>70</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., *La mancomunidad...*, *op.cit.*, pp. 222-225.

cos; ha mantenido la tradición histórica de la comunidad de aprovechamientos de un patrimonio vecinal que, en un momento histórico determinado, ha pasado a ser de la titularidad de la persona jurídica que representa a la comunidad vecinal y a las entidades municipales que la forman.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ALLI ARANGUREN, J. C., *La mancomunidad del Valle de Roncal*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.

ARÍN Y DORRONSORO, F. DE, *Problemas agrarios. Estudio jurídico-social de las corralizas, servidumbres, montes y comunidades de Navarra*. Segovia: Heraldos segoviano, 1930.

DIEGO, C. DE, *Propiedad comunal, Dicámenes jurídicos, II*. Barcelona: Bosch, 1958.

GAMBRA CIUDAD, R., *El Valle de Roncal*. Temas de cultura popular. Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1970.

GARCÍA GRANERO, AIZPÚN, LÓPEZ JACOISTI, SANTAMARÍA, NAGORE, D'ORS, ARREGUI Y SALINAS, *Derecho foral de Navarra. Derecho privado. Recopilación privada*. Pamplona, 1971.

GARRÁN MOSO, J., *El sistema foral de Navarra y Provincias Vascongadas*. Pamplona: Editorial Aramburu, 1935.

GÓMEZ CHAPARRO, R., *La desamortización civil en Navarra*. Pamplona: Universidad de Navarra-Institución Príncipe de Viana, 1967.

GUAITA, A., *Régimen jurídico-administrativo de los montes*. Santiago de Compostela: Porto, 1956.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del valle de Salazar*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.

IDOATE, F., *La Comunidad del Valle de Roncal*. Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1977.

IRIBARREN, J. M., *Vocabulario navarro*. Pamplona: Institución Príncipe de Viana, 1984.

MARTÍN DUQUE, A., *La comunidad del Valle de Salazar*. Pamplona: Junta General del Valle de Salazar, 1983.

MARTÍNEZ DE GOÑI, C., *El Valle de Salazar y la organización administrativa navarra*. Pamplona, 1931.

NIETO, A., *Bienes comunales*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1964.

PABLO CONTRERAS, P. DE (Dir.), *Fuero Nuevo*. Pamplona, 1988.

RUBIO TORRANO, E. (Dir.), *Comentarios al Fuero Nuevo*, Cizur Menor: Gobierno de Navarra-Aranzadi, 2002.

SALINAS QUIJADA, F., *Derecho Civil de Navarra, II*. Pamplona: Gómez, 1972.

SANCHO REBULLIDA, F. (Dir.), *Jurisprudencia Civil Foral de Navarra*, tres tomos. Pamplona: Gobierno de Navarra, 1997.