

# **PERSONAS JURÍDICAS Y BIENES PÚBLICOS EN LA COMPILACIÓN DEL DERECHO PRIVADO FORAL DE NAVARRA**

Pertsona juridikoak eta ondasun publikoak Nafarroako foru-zuzenbide  
pribatuaren konpilazioan

Legal entities and public goods in the Compilation of Navarra's foral  
private law

Juan-Cruz ALLI ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 30-04-2016

Fecha de aceptación / Onartze-data: 31-10-2016

Desde 1973 el Fuero Nuevo o Compilación de Derecho Privado Foral ha sido el código de aquel y de parte del Derecho Público como las personas jurídicas administrativas y los bienes y derechos públicos. Supuso un progreso en la sistematización del Derecho navarro con vocación codificadora y recuperadora de principios e instituciones. Los cambios sociales y jurídicos exigen su adecuación, suprimiendo cuanto ha sido recogido en normas específicas dictadas por la potestad legislativa reconocida a Navarra.

Palabras clave: Personas jurídicas. Entidades locales. Bienes demaniales, comunales y patrimoniales.



1973tik, Foru Berria edo zuzenbide pribatuaren konpilazioa izan da kodea, bai eta zuzenbide publikoaren zati izan ere, pertsona juridiko administratiboen eta ondasun zein eskubide publikoen arloan. Horrek bilakaera ekarri zion Nafarroako zuzenbidearen sistematizazioari, kodetzeko eta printzipioak eta instituzioak berreskuratzeko joera baitu horrek. Aldaketa sozial eta juridikoek egokitzapena eskatzen dute, Nafarroari aitortutako eskumen legegileak idatzitako arau espe-zifikoetan jasotakoa kenduz.

Giltza hitzak: Pertsona juridikoak. Tokiko erakundeak. Jabari publikoko ondasunak, herri-ondasunak eta ondare-ondasunak.



Since 1973, the New Charter or Compilation of Foral Private Law has been the code for the former and some parts of public law, such as for administrative legal entities and public goods and rights. This was a further advance in the systematisation of Navarra's law, geared towards coding and recovering principles and institutions. Social and legal changes mean that it needs to be adapted, removing anything laid down in specific rules passed by the legislative authority recognised in Navarra.

Key-words: Legal entities. Local entities. Public and communal goods and property assets.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REGULACIÓN CIVIL DE PERSONAS JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS. 1. La Diputación Foral. 2. Los Concejos. 3. Instituciones de los valles de Baztán, Roncal y Salazar. 4. Las Bardenas Reales. 5. Las Juntas o «Patronatos mere legos». 6. Cajas Rurales y Hermandades. 7. Las fundaciones. III. REGULACIÓN CIVIL DE BIENES Y DERECHOS PÚBLICOS. 1. Principios generales. 2. Comunidad en mancomún. 3. Corralizas. 4. Facerías y comunidades faceras. 5. Helechales. 6. Dominio concellar. 7. Vecindades foranas. 8. Redención y retracto. IV. BIBLIOGRAFÍA.

### I. INTRODUCCIÓN

El simposio sobre la «Codificación del Derecho Civil de Navarra», ha servido para plantear la situación actual del Fuero Nuevo o Compilación del Derecho privado de Navarra, de la Ley 1/1973, de 1 de marzo<sup>1</sup>. Es la única de las vigentes en España que no se ha adaptado a los profundos cambios socio-económicos y políticos que se han producido en los territorios con Derecho foral civil<sup>2</sup>.

La LF 3/2011, de 17 de marzo, observó en el preámbulo que la DF 1<sup>a</sup> encomendaba al Gobierno presentar en el plazo de un año ante el Parlamento de Navarra un proyecto de ley foral de modificación del Fuero Nuevo en materia de Derecho de Familia. El Consejo Asesor de Derecho Civil Foral de Navarra elaboró un estudio que el Gobierno no convirtió en iniciativa legislativa, quedando

---

<sup>1</sup> JIMENO ARANGUREN, R., Derecho civil navarro y codificación general española, *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXXII (2012), pp. 267-311. Apareció expresamente reconocido el carácter de pacto en la DF 1<sup>a</sup>: para su «modificación o alteración [...] será necesario nuevo Convenio previo con la Diputación Foral», a formalizar por medio de la norma del rango adecuado que debía ser ley, aunque lo fuera de prerrogativa del Jefe del Estado: Fuero Nuevo o Compilación del Derecho Civil Foral promulgado por la Ley 1/1973, de 1 de marzo. Reforzó la tesis pactista que venía aplicándose al régimen foral a partir de denominar y atribuir naturaleza «paccionada» a la Ley de 1841 que adquirió carta de naturaleza. Se repitió en la reforma de aquel por D.-L. 19/1975, de 26 de diciembre, sobre capacidad de la mujer casada.

<sup>2</sup> Se han ido revisando las de Cataluña (2006), Galicia (2006), Valencia (2007), Aragón (2011) y País Vasco (2015),

incumplida la exigencia<sup>3</sup>. No debe sorprender porque cualquier modificación de la Compilación ha sido considerada por los sectores más conservadores de la sociedad navarra como un ataque directo a uno de los elementos sustantivos de su identidad, principios y hechos diferenciales, como se ha podido comprobar cada vez que ha sido preciso acomodarla a los principios constitucionales y a las necesidades sociales<sup>4</sup>.

Tras la reforma del Derecho Público de Navarra por la LO 18/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, el Fuero Nuevo es el último reducto de los esencialismos tradicionalistas, que debe adaptarse al régimen constitucional, incluso en la denominación de sus «leyes» por historicismo en referencia a las de las Cortes del Reino, a la que es común de «artículos». Siendo el Derecho Civil uno de los pilares de la sociedad, debe estar dotado del dinamismo adecuado para servirla y modernizarla, sobre todo cuando experimenta cambios como los que tuvo la de Navarra en sus estructuras socio-económicas a partir de la industrialización.

La Diputación Foral aprobó el «Programa de Promoción Industrial-PPI», por acuerdo de 10 de abril de 1964<sup>5</sup>, con el propósito de industrializar Navarra. Supuso un impulso decisivo para la modificación del modelo económico y social de Navarra. La Compilación o Fuero Nuevo entró en vigor en 1973, desde un planteamiento conservador de viejas instituciones, que fueron modernizadas y adecuadas en materia de obligaciones y contratos respecto al Código Civil, incorporando instituciones de otros ordenamientos europeos y recuperando instituciones propias de la sociedad tradicional, agraria y rural. Respondía a la concepción recogida en el «Plan de Prospectiva Navarra 2000» aprobado por la Diputación Foral el 3 de octubre de 1974:

«e) 5. El desarrollo socioeconómico no ha de significar ruptura con la tradición navarra, entendida como respeto a los valores que la han caracterizado a lo largo de la historia (religiosidad, foralismo, consideración de la familia como institución básica, autonomía local, espíritu social y cooperativo, defensa de nuestro patrimonio cultural, etc.)».

En las opciones conservadoras se produce una contradicción y desequilibrio entre los intereses políticos y los económicos, respecto a los que se admite e impulsa el cambio, pero sin aceptar los efectos de orden social e ideológico que producen. Asumen los económicos, pero no los ideológicos y políticos respecto

---

<sup>3</sup> El Consejo Asesor de Derecho Civil Foral de Navarra fue creado por DF 9/2006, de 6 de febrero, para desarrollar e impulsar el estudio del mismo, sin que haya trascendido otra propuesta que la expuesta de entre las que le encomienda el artículo 4, a pesar de su amplia composición de veinte miembros.

<sup>4</sup> JIMENO ARANGUREN, R., Derecho civil, *op. cit.*, pp. 306-307.

<sup>5</sup> *Boletín Oficial de Navarra*, 13 de abril de 1964.

a los que manifiestan tendencias reactivas defensivas<sup>6</sup>. Por ello la Compilación nació inadecuada para la nueva sociedad industrial navarra, llena de principios, instituciones e historicismos inadecuados a la nueva sociedad. En tanto se mantuvo el régimen político surgido de la Guerra Civil no se vio la necesidad de un cambio que la renovara. Cuando el nuevo marco constitucional y social lo ha exigido, se ha producido de un modo lento e insuficiente, porque no importaba tanto que no se adecuara a la nueva sociedad, como que se mantuviera intacta, aunque estuviera llena de instituciones obsoletas.

El régimen civil navarro del Fuero Nuevo, lo mismo que el Derecho Público, también se vieron afectados por la vigencia de la Constitución de 1978, que configuró España como «Estado social y democrático de Derecho» con los valores superiores de «libertad, justicia, igualdad y pluralismo político (art. 1 CE), cuyo principio de igualdad (art. 14 CE) produjo las reformas introducidas por el RD-L 38/1978, de 5 de diciembre, sobre mayoría de edad, y por las leyes 11/1981, de 13 de mayo, sobre filiación, y 30/1981, de 7 de julio, sobre régimen del matrimonio y causas de nulidad, separación y divorcio<sup>7</sup>. Otros preceptos con afección son el régimen de derechos y deberes fundamentales y su garantía (arts. 14-38) y los principios rectores de la política social y económica (arts. 39-52 CE), el de función social de la propiedad (art. 33 CE), el interés general del derecho de fundación (art. 34 CE), el régimen de los bienes de dominio público y comunales (art. 132 CE) y el de autonomía de los municipios (arts. 137 y 140 CE). Aunque su invocación pueda resultar chocante, no lo es si se considera que el Fuero Nuevo tiene contenidos mayoritariamente civiles, pero también administrativos en cuanto a las personas jurídicas y los bienes públicos o comunes.

---

<sup>6</sup> ELORZA, A., Las ideologías de resistencia a la modernización y el nacionalismo, *Historia Contemporánea*, 4 (1990), p. 352: «genera un sentido de retroacción respecto de la modernización y el movimiento adquiere rápidamente un sesgo arcaizante, incompatible en su esencia con las transformaciones que experimentan la evolución económica y política».

<sup>7</sup> De lo que fue exponente la LF 5/1987, de 1 de abril, que modificó 91 leyes de la Compilación con el fin de adaptarlas a los principios constitucionales y al artículo 6 de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. También le afectó el contenido de la LF 6/2000, de 3 de julio, de igualdad jurídica de las parejas estables. Una vez asumidas por Navarra las competencias legislativas se han dictado las siguientes leyes forales que le afectan: 10/1996, de 2 de julio, reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las Actividades de Patrocinio; 17/2001, de 12 de 3 julio, reguladora del Comercio; 11/2002, de 6 de mayo, sobre los Derechos del Paciente a las Voluntades Anticipadas, a la Información y a la Documentación Clínica; 34/2002, de 10 de diciembre, de Acogimiento Familiar de Personas Mayores; 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección de la Infancia y la Adolescencia; 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios. La LF 6/2000, de 3 de julio, para la Igualdad Jurídica de las Parejas Estables, fue anulada en gran parte por la STC 93/2013, de 23 de abril que afectó en todo o parte a los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11 y 12.

El nuevo modelo de organización territorial del Estado con la creación de las Comunidades Autónomas ha supuesto una distribución competencial sobre la materia civil, a partir del artículo 149.1. 8º, declarando la competencia exclusiva del Estado en legislación civil, «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales». Así lo han ejercido las que disponían de un derecho civil propio, procediendo a su renovación dentro de los principios constituciones y de las facultades reconocidas por los Estatutos de autonomía. Constituye un «hecho diferencial» parte de la «constitución total». Las instituciones y la competencia autonómicas son medios para la identidad y los hechos que la concretan, en cuanto valores definitorios de su propia ser o, al menos, de partes importantes del mismo y elementos justificadores de ámbitos concretos de poder. Su reconocimiento y articulación los transforma de un concepto político en un hecho jurídico, de una «noción descriptiva» a una «noción prescriptiva», que implica la existencia de reglas jurídicas para los ciudadanos y las instituciones<sup>8</sup>.

Por tanto, la reforma de la compilación del Derecho privado se ha de producir dentro del «bloque de la constitucionalidad». Conforme al artículo 28.1 LOTC está integrado «además de los preceptos constitucionales, [por] las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas»<sup>9</sup>. También lo integran normas que, al margen de la Constitución y de las competencias, conducen a la inconstitucionalidad de las leyes si son infringidas y que se han de «tener en cuenta en todo momento para determinar con exactitud el régimen de una determinada competencia en el sentido de si pertenecen al Estado o a las Comunidades Autónomas»<sup>10</sup>. La naturaleza material y formal de los Estatutos es de ley orgánica de desarrollo constitucional, porque «participan activamente en la determinación de la Constitución total del Estado, limitando el ámbito de acción de los poderes centrales al definir las propias competencias»<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> AJA FERNÁNDEZ, E., La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado Autonomo, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 8 (1996), p. 179.

<sup>9</sup> Para el TC se trata de «una noción compleja [...] que hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición» (SS. TC 66/1985, 11/1986, 26/1987, 154/1988 y 149/1991).

<sup>10</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid: Civitas, 1982, pp. 345 y ss. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Madrid: Civitas, 1985, p. 299.

<sup>11</sup> RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid: CEC, 1997, p. 80.

El nuevo régimen institucional y competencial de España, además de la salvedad del artículo 149.1.8ª CE, ha reconocido a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral, cuya conservación, modificación y desarrollo de la Compilación se llevará a cabo mediante ley foral (art. 48), que tiene el mismo carácter de norma «orgánica» que la reguladora de la Administración local (art. 46.2) a efectos de su aprobación por mayoría absoluta (art. 20 de la LO 13/1982, de 10 de agosto). En la misma se regula la condición civil foral (art. 5.3) diferenciada de la vecindad administrativa (art. 5.1), que supuso superar la exigencia de unificarlas para que quienes mantenían aquella pudieran ejercitar el derecho al voto en Navarra. El artículo 40.4 establece la supletoriedad del Derecho estatal.

Esta posibilidad no ha sido ejercida hasta ahora para producir la necesaria modernización del derecho privado tradicional que, muy laboriosa y meritoriamente, recogió el Fuero Nuevo. Una actitud congruente con la voluntad identitaria y de ejercicio del autogobierno exige iniciar un procedimiento participativo, progresivo y constante de trabajo para dar al Derecho civil foral la importancia que tiene como instrumento socialmente útil. Si el derecho propio no es capaz de servir adecuadamente, será suplido por el común que pueda hacerlo, o dará lugar a que, ante la incapacidad del legislativo, los tribunales practiquen el activismo judicial a favor de la efectividad del Estado de Derecho y la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), siguiendo el consejo de CHIOVENDA de que el juez «no debe asistir pasivamente en el proceso, para pronunciar al final una sentencia, sino que debe participar en la lite como fuerza viva y activa»<sup>12</sup>. Lo que, por otra parte, es propio de un sistema de principios como el del Fuero Nuevo, que le proporciona una coherencia sistemática más allá de un conjunto de normas sin articulación, porque

«el valor institucional de los mismos consiste en reflejar puntos esenciales de la constitución social imperante en el medio, por lo que aseguran un orden jurídico realmente vivido, un Derecho que [...] cumple con su misión de regular acertadamente la vida social, jurídica y económica, de acuerdo con la geografía, costumbres, formación e ideas dominantes»<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Citado por CAPPELLETTI, M., *Proceso, ideologías, sociedad*, Buenos Aires: Editorial Jurídica Europa-América (EJEA), 1964, p. 301, nota 32. *Black's Law Dictionary*, West Group, Second pocket edition, 2001, p. 380: define el activismo judicial como la «filosofía para la toma de las decisiones por la que los jueces aplican al dictar sus sentencias, entre otros, sus propios criterios en materia de política pública». Término acuñado por SCHLESINGER, A., *The Supreme Court: 1947*, *Fortune Magazine*, 35 (1947), pp. 73-79. 201, 202, 204, 206, 208, 211, 212. KMIEC, K. D., *The origins and current meanings of judicial activism*, *California Law Review*, 92 (2004), pp. 1442-1477.

<sup>13</sup> LÓPEZ JACOISTE, J. J., *Los principios generales de la codificación foral*, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 454 (1966), p. 646.

Se puede tomar como ejemplo la dinámica reformista practicada por la Comunidad de Cataluña, que ha ido actualizando su Derecho civil a través de disposiciones parciales ante la dificultad de un proyecto más ambicioso como pudiera ser hacerlo de modo total. Lo hizo respecto a la familia (Ley 9/1998), las uniones estables de pareja (Ley 10/1998), las sucesiones (Ley 40/1991), y los derechos reales (Ley 5/2006). Finalmente ha procedido a codificarlo en sus títulos: 1º (disposiciones generales) por Ley 29/2002, de 30 de diciembre; 2º (persona y familia) por la Ley 25/2010, de 29 de julio; 3º (personas jurídicas) por la Ley 4/2008, de 24 de abril; 4º (sucesiones) por la Ley 10/2008, de 10 de julio; 5º (derechos reales) por Ley 5/2006, de 10 de mayo; 6º (obligaciones y contratos, en tramitación). La Ley 6/2015, de 13 de mayo, de armonización del Código Civil de Cataluña respecto a los títulos ya vigentes.

Es evidente que en Navarra es preciso cambiar de actitud y superar el inmovilismo con el fin de adecuar las instituciones civiles forales a la sociedad. Como expresó LÓPEZ JACOISTE respecto a la tradición:

«El supuesto de toda tradición es la verdad o el valor que se encierra en lo que se trate. Naturalmente, puede resultar que no sea verdad o que no sea bueno aquello que es objeto de la tradición o que por mudadas circunstancias deje de serlo; pero seguirá siendo objeto de tradición mientras se le crea verdadero o bueno, y dejará de serlo cuando se le crea falso y malo».

Por tanto, aunque basado en la costumbre y en la tradición,

«El Derecho civil de Navarra es, por eso, altamente pragmático, poco teórico, reacio al mero sentimiento, y urgido de una incesante acomodación a las necesidades de la vida tal como se presenten. [...] Esta característica coloca al Ordenamiento de Navarra en un lugar en algún sentido próximo al ordenamiento inglés. El Derecho inglés también es, asimismo, un Derecho tradicional, consuetudinario, informado por precedentes y de fuerte realismo»<sup>14</sup>.

Es preciso que tanto el ejecutivo como el legislativo busquen el máximo consenso social y político, con un proceso previo ampliamente participativo.

## II. REGULACIÓN CIVIL DE PERSONAS JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS

El Libro Primero del Fuero Nuevo lleva por título «De las personas y de la familia» que la exposición de motivos justifica en la asociación «esencial para la tradicional concepción navarra, según la cual la estructura y la legitimidad familiar, así como la Casa «son el fundamento mismo de la personalidad y de

---

<sup>14</sup> LÓPEZ JACOISTE, J. J., *Los principios generales*, *op. cit.*, pp. 636-637.

todo el orden social». A juicio de uno de los autores de la Compilación, cuando en las imprescindibles reformas se ha introducido en la familia la igualdad entre descendientes se ha puesto en quiebra el principio de legitimidad y ese «orden social»<sup>15</sup>.

Su Título I se refiere a «las personas jurídicas» entre las que se incluyen «aquellas instituciones que tradicionalmente la tienen reconocida» como «entidades y sujetos colectivos sin personalidad jurídica», como la casa y las sociedades y agrupaciones sin personalidad (Tít. II). Su regulación se propuso incorporar la personalidad a todas las instituciones de Navarra de ámbito provincial o local, que la tenían reconocida por la correspondiente legislación administrativa de régimen local, sirviendo para elevar al rango legal el ya existente en el derecho consuetudinario e histórico.

La falta en el ordenamiento de Navarra de una norma de rango legal, de carácter general, dotada de principios y vertebradora de los grupos normativos inferiores, ha sido suplida por la vigencia directa del Derecho estatal<sup>16</sup>, lo que explica el propósito codificador de la Compilación<sup>17</sup>. Sin embargo, en relación con las entidades locales que examinamos fue el ordenamiento estatal el que permitió superar el casuismo localista y dotar al conjunto normativo foral de dirección, como elementos de «un ordenamiento más amplio en que se apoyan, y que constituye su base necesaria e imprescindible»<sup>18</sup>. No debe sorprender que se invoquen las leyes estatales, porque han sido las que han dado coherencia al grupo normativo local de Navarra, considerado un «conjunto de normas jerárquicamente articuladas que contemplan explícita o implícitamente un mismo supuesto de hecho abstracto bajo una misma ratio»<sup>19</sup>.

Se ha de advertir que al analizar la regulación que el Fuero Nuevo realiza de las personas jurídica administrativas y de los bienes y derechos públicos, se invocan dos grupos normativos. Un grupo normativo foral integrado por las Leyes históricas de las Cortes y, una vez suprimidas, por los reglamentos, acuerdos y circulares de la Diputación Foral en materia local. Dentro de este grupo se han

---

<sup>15</sup> NAGORE YÁRNOZ, J., *Historia del Fuero Nuevo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1994, pp. 293-358, calificó de «crisis del Derecho privado de Navarra» a las modificaciones introducidas.

<sup>16</sup> La supletoriedad del Derecho estatal se deriva del artículo 149.3 CE.

<sup>17</sup> LÓPEZ JACOISTE, J. J., El Fuero Nuevo, un interrogante intelectual, *Revista Jurídica de Navarra*, 26 (1998), p. 14, se refiere a la idea de plenitud y totalidad de la Compilación: «Lo vigoroso y sugerente era avanzar en línea de plenitudes; no en función de un eventual acoplamiento ulterior normativo, sino hacia una integridad sustancial [...] con sentido de un todo jurídico».

<sup>18</sup> ROMANO, S., *El ordenamiento jurídico*. Madrid: IEP, 1963, p. 192.

<sup>19</sup> VILLAR PALASÍ, J. L., *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid: Universidad Complutense, 1982, p. 275.

de diferenciar las propias de los Municipios y los de las Entidades tradicionales que han gobernado los patrimonios comunes de los Valles pirenaicos y las Bardenas Reales.

Estas incorporaciones, que, como se expondrá, ahora están superadas por la legislación específica en materia de régimen institucional y de las entidades locales de Navarra, estuvo fundada en la consideración del Fuero Nuevo «como una realización cultural, en modo alguno como una legislación que venga ahora a mandar con una imperatividad innovada». Como expresó LÓPEZ JACOISTE:

«No encierra un mandar, sino un confluir de criterios y experiencias llenos de vida histórica y de directrices ordenadoras de la marcha jurídica hacia lo venidero. Implica creación armonizadora. Contiene la sustancia y el espíritu del Derecho privado foral, pero, además, de modo general, imparte estilo y conjunción virtual a todo el orden jurídico de Navarra al esbozar sus principios y trazarle las más genuinas interpretaciones»<sup>20</sup>.

## 1. La Diputación Foral

La Ley 42 declara que la Diputación Foral es persona jurídica de Derecho público plena y autónoma, que puede otorgar o reconocer personalidad jurídica como corporación, asociación o fundación a cualesquiera instituciones o servicios que radiquen en Navarra, creados o reconocidos por la misma Diputación. No aportó nada al reconocimiento que ya tenía como entidad pública provincial y foral.

La existencia en Navarra de una diputación provincial estaba prevista en el artículo 11 de la Constitución de Cádiz de 1812 como parte del «gobierno interior de las provincias y de los pueblos» que se crearon en la división provincial del RD de 30 de noviembre de 1833. Las diputaciones provinciales se previeron en las sucesivas constituciones y en la legislación local atribuyéndoles competencias económico-administrativas, de fomento y políticas<sup>21</sup>. Su régimen lo desarrolló la instrucción de 23 de junio de 1813, aclarándose por el Decreto de 11 de agosto de 1813. Se les dotó de facultades por el de 3 de febrero de 1823 que estuvo vigente hasta 1845. El Decreto LIX de 27 de enero de 1822 contuvo una división provincial en la que figura la de Pamplona con sus límites que precisarían las nuevas Diputaciones, cuyo modo de constituirse lo estableció el Real

<sup>20</sup> LÓPEZ JACOISTE, J. J., El Fuero Nuevo, *op. cit.*, p. 26.

<sup>21</sup> POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local de España 1812-1909*, Madrid: IEAL, 1982, pp. 96 y ss.

Decreto de 21 de septiembre de 1835. Por Decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1837 se organizaron las diputaciones provinciales, y sus atribuciones fueron modificadas por las leyes de 8 de enero de 1845 y 25 de septiembre de 1863, cuyo artículo 20 las definió como «corporaciones económico-administrativas y como tal tendrán las atribuciones y ejercerán las funciones que las señala la presente ley» (art. 20). El artículo 69 de la Constitución de 1837 dispuso la existencia de una Diputación en cada provincia, cuyo número de miembros, organización y funciones determinaría la ley (arts. 69 y 71).

Los jefes políticos provinciales los estableció el artículo 324 de la Constitución gaditana, desarrollando sus funciones el decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813 con la instrucción para el gobierno económico y político de las provincias. Fue una de las respuestas a la sustitución de las instituciones del Antiguo Régimen porque ya no era posible «reparar el viejo edificio, sino que hay que comenzar inmediatamente la tarea de reemplazarlo por otro nuevo, adecuando la exigencia de los tiempos y a los cambios que ha sufrido la sociedad española»<sup>22</sup>.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1812, salvo los periodos absolutistas, Navarra fue una provincia dotada de una Diputación provincial como las restantes, que ejercía prerrogativas derivadas de su anterior condición institucional. Así fue reconocido por la Ley de 25 de octubre de 1839 al confirmar los fueros de las «provincias vascongadas y Navarra» (art. 1), previendo su audiencia para proponer a las Cortes «la modificación indispensable» en sus fueros. En la exposición del Decreto de la Regencia de 15 de diciembre de 1840, sobre el régimen provisional, se invocaron las relaciones con los comisionados de la Diputación provincial, del arreglo con ellos, de su remisión «a la Diputación para su aprobación» y de la comunicación de esta con «el concierto definitivamente acordado para modificar los fueros de esta provincia». Terminó invocando la necesidad de que «se ensayen las variaciones concertadas a fin de que la experiencia dé a conocer cualquiera defecto que tenga u obstáculo que a ellas se oponga». La orden de la Regencia de 5 de enero de 1841 mandó que «con ningún motivo ni pretexto se sujeten al pase de la diputación foral las leyes, las órdenes y decretos del Gobierno supremo y las providencia y ejecutorias de los tribunales, extendiéndose esta disposición a las provincias de Álava y Guipúzcoa»<sup>23</sup>.

La modificación de los fueros a que se refería el artículo 2 de la Ley de 1839 se realizó por la de 16 de agosto de 1841. Su artículo 8 estableció el procedimiento para la elección de los vocales de la Diputación (art. 8), sus facul-

<sup>22</sup> FONTANA, J., *La crisis del Antiguo Régimen 1808-1833*, I, Barcelona: Grijalbo, 1979, pp. 8-9.

<sup>23</sup> La Real orden de 17 de agosto de 1854 se refirió a la continuidad de las competencias «forales» de las provincias vascongadas.

tades administrativas (art. 10), la dependencia de los Ayuntamientos (art. 6), la presidencia por la superior autoridad política (art. 11) y el régimen económico-financiero. La Diputación tenía el mismo reconocimiento de entidad atribuido por la Constitución de 1837 a todas las provincias.

Por tanto, la Diputación de Navarra, calificada como provincial, foral o de ambos modos, como se hacía oficialmente al principio, era una corporación pública que gobernaba la provincia de Navarra y formaba parte de la organización local de la Monarquía.

La vigencia de las disposiciones anteriores fue reconocida por la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, cuya Disposición Transitoria undécima dispuso: «Continuará subsistente en Navarra el régimen de administración municipal establecido en virtud de la ley de 16 de agosto de 1841, de las bases aprobadas por Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 y demás disposiciones complementarias».

La legislación del periodo franquista asumió la vigencia del régimen local propio de Navarra. La Base 68 de la Ley de 17 de julio de 1945 y el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 en su artículo 209 dispusieron: «En Navarra sólo se aplicará la presente Ley en lo que no se oponga al régimen que para su Diputación Foral y Provincial y los Municipios navarros establece la Ley de 16 de agosto de 1841».

La ley 42 de la Compilación no le aportó nada que no tuviera y dedicarle un artículo sólo se justifica por el afán de recoger en este código del Derecho privado a las entidades públicas, que tenían reconocida y ejercida su personalidad por el ordenamiento público. Se puede considerar que quizá el propósito fuera darle al adjetivo «foral» un significado que, aunque era reconocido e invocado, como se ha visto, se reforzaba. De este modo a partir de 1973, la Diputación, que era foral por sus competencias y por costumbre, fue reconocida por ley.

El planteamiento de incluir las personas jurídicas públicas en la Compilación chocó en la Comisión General de Codificación, porque era una novedad que no había sido contemplada en las anteriores compilaciones por tratarse de una cuestión de derecho público, lo mismo que las previsiones de la ley 43. Se aceptó con una supresión en la primera y dándoles «un carácter de generalidad»<sup>24</sup>.

Era totalmente innecesaria en cuanto a la Diputación por su carácter de institución del régimen local general, dotada de personalidad reconocida por las constituciones y leyes de la materia.

---

<sup>24</sup> NAGORE YÁRNOZ, J., *Historia del Fuero*, op. cit., pp. 73-74.

Además, en el momento presente ha perdido su significado como institución de gobierno y administración provincial. Se mantiene como referencia historicista del poder ejecutivo en una configuración del régimen parlamentario de la Comunidad Foral, que mantiene el nombre como alternativo al propio de aquel que es el de Gobierno de Navarra (arts. 10 y 23 de la LO 13/1982, de 10 de agosto).

## 2. Los Concejos

La Ley 43.2 reconoció la personalidad jurídica histórica, que «la tienen igualmente por antigua costumbre», de «los Concejos que integran los diversos Ayuntamientos, Distritos, Valles, Cendeas y Almiradíes de Navarra».

La Base 2ª del Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, sobre «organización concejil» mantuvo como peculiaridades organizativas el Concejo abierto para los pueblos menores de 250 habitantes, con arreglo a la Ley XXV de las Cortes Navarra de 1817-18, y las Juntas de Veintenas, Quincenas y Oncenas u organismos que las reemplacen en los Ayuntamientos». Demostró la presencia de los Concejos como elementos básicos de la organización local navarra con una importancia numérica y funcional mayor que el resto de España, donde a partir de la Constitución de Cádiz (art. 310) se había generalizado la organización municipal<sup>25</sup>.

Por su parte, el Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 1928 denominó concejo a los pueblos y lugares pertenecientes a un término municipal de Valle, Distrito o Cendea, con territorio, jurisdicción y bienes propios, y los que, sin poseerlos, tengan reconocida administración independiente de la del municipio en que se hallasen agregados (art. 18). Según su población se regirían por Concejo abierto si fuera inferior a 250 habitantes, o por Juntas de Oncena, Quincena o Veintena si excedieran de 250, 400 y 500 (art. 19). Tenían atribuidas competencias propias, personalidad, hacienda y autonomía en su gestión no dependiendo de los Ayuntamientos de los que formasen parte<sup>26</sup>.

El texto refundido de la Ley de Bases de Régimen Local de 24 de junio de 1955 incluyó dentro de las «entidades municipales» a las «entidades locales

---

<sup>25</sup> La Diputación elaboró el Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928 (en adelante, RAMN) regulando la organización de los Ayuntamientos, Concejos, Juntas de Veintena, Quincena, Oncena y mancomunidades, sus facultades y obligaciones, los bienes, la hacienda, la función pública, la contratación y el régimen jurídico.

<sup>26</sup> ALDEA EGUÍLAZ, R., Los organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro, II. Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, pp. 74 y 77. GARCÍA LESAGA, G., *El Concejo Navarro y los pequeños municipios*, Pamplona: Aranzadi, 1972.

menores» (arts. 10, 23-28) que formaban parte de un municipio con la denominación de «parroquias, lugares, aldeas, anteiglesias, barrios, anejos y otras semejantes [que] formen núcleos separados de edificaciones, familias y bienes». Se les atribuyeron competencias (art. 107). Serían representadas por la Junta Vecinal (art. 4).

También los reconocieron los artículos 416 y 417 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 (ROF). El primero dispuso que «en los Municipios de Navarra sólo se aplicará este reglamento en cuanto no se oponga al régimen que establece la Ley de 16 de agosto de 1841 y demás disposiciones de su derecho peculiar reconocidas por el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925». El artículo 417 previó la subsistencia del «régimen de Veintenas, Quincenas u Oncenas u Organismo que lo reemplace, y regirá el Concejo abierto para los pueblos que no excedan de doscientos cincuenta habitantes, con arreglo a la Ley XL de las Cortes de Navarra de 1817 y 1818». Estas Juntas eran los órganos de gobierno concejil en los Concejos de más de doscientos cincuenta habitantes. Sin embargo, en los Ayuntamientos eran órganos con competencia económico-presupuestaria y de carácter participativo por integrarlas, además de los miembros del Ayuntamiento, una representación de los contribuyentes<sup>27</sup>.

En la LF 6/1990 de 2 de julio, de Administración local, los concejos son «entidades locales» (art. 3.1.b), «enclavadas en el término de un municipio, con población y ámbito territorial inferiores al de éste, con bienes propios y personalidad jurídica para gestión y administración de sus intereses en el ámbito de las competencias atribuidas» (arts. 37 y 39), cuyo régimen establecen los artículos 38-44.

Por tanto, el Fuero Nuevo nada aportó ni aporta al reconocimiento de la personalidad que los concejos, como modalidad de entidad local menor, tenían reconocida por la legislación local general y por la propia de Navarra, salvo reconocerla en rango legal.

El reconocimiento legal está hoy expresamente formulado como entidades locales en la legislación foral de régimen local, sin que sea necesaria su presencia en una Compilación de Derecho privado.

---

<sup>27</sup> La Exposición de Motivos del RAMN justificó la presencia de los contribuyentes: «Variando en algo también nuestras leyes de Cortes, se han incorporado a estas Juntas los primeros contribuyentes del municipio, por estimar que esta innovación era necesaria, dadas las nuevas facultades que a las mismas se les confiere en orden a la aprobación de los presupuestos y cuentas, en que dichos contribuyentes venían interviniendo hasta ahora con éxito satisfactorio».

### 3. Instituciones de los valles de Baztán, Roncal y Salazar

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>28</sup>.

La ley 43 de la Compilación agrupó en el reconocimiento de su personalidad jurídica al Noble Valle y Universidad de Baztán y a las Juntas Generales de los Valles de Roncal y Salazar, sin perjuicio de la personalidad de los Ayuntamientos que los integran, remitiéndose a sus respectivas Ordenanzas. Mezcló tres instituciones de distinta naturaleza, porque la primera es un municipio con su Ayuntamiento y una Junta, mientras que las dos restantes son entidades con personalidad y patrimonio independientes de los Ayuntamiento que existen en cada una de las localidades. Así como Baztán tenía clara su personalidad como municipio, los otros valles la tenían reconocida históricamente como «agrupaciones tradicionales», lo que supuso que la ratificaba una ley.

La diferencia entre las tres entidades la dejó claramente establecida la LF 6/1990, de 2 de julio, al definir en sus artículos 2 y 6 los municipios como «las entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral de Navarra». El artículo 3 reconoce la existencia, «además de los municipios», de los «Entes Locales» que enumera incluyendo los citados valles.

#### A) Ayuntamiento del Noble Valle y Universidad de Baztán.

La peculiaridad institucional del municipio de la Universidad del Valle de Baztán es la de ser un Ayuntamiento compuesto de quince localidades no constituidas en concejos como en los valles de la zona media de Navarra, aunque dotados de una mínima asamblea local similar a un concejo abierto (*batzarre*), que gestiona su patrimonio y nombra los representantes en la Junta General. Esta la forman el Ayuntamiento, los jurados de los lugares y los junteros, vecinos designados por los tres cuarteles en que se agrupan aquellos. Su competencia se refiere a cuestiones de hacienda, patrimonio, régimen forestal y aprovechamientos comunales.

Al valle de Baztán, al ser históricamente un municipio conforme al artículo 2, el artículo 3 no lo asimila a la condición de «entes locales», aunque le

---

<sup>28</sup> FONT RIUS, J. M., *Orígenes del régimen municipal de Cataluña*, Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1946, p. 221.

reconoce sus peculiaridades en el artículo 9 al mantener su «organización tradicional», integrada por el Ayuntamiento, la Junta General y los *batzarres* de los lugares, conforme a las Ordenanzas Generales aprobadas exclusivamente por la Junta General<sup>29</sup>. Por tanto, el Noble Valle y universidad de Baztán tiene reconocida su condición de municipio y personalidad jurídica y no puede asimilarse a las «entidades locales» del artículo 3.

El precepto califica como tales «entidades locales» a organizaciones que no son municipios, pero tienen un significado local específico, como los Distritos Administrativos, los concejos, la Comunidad de Bardenas Reales, la Comunidad del Valle de Aézcoa, 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 la ley.

#### B) Las Juntas Generales de los Valles de Roncal y Salazar.

Las mancomunidades, asociaciones, comunidades y «agrupaciones tradicionales» subsistieron frente al uniformismo local del régimen liberal<sup>30</sup>. Las antiguas organizaciones de intereses locales fueron reconocidas por la Ley de 20 de agosto de 1870 y los artículos 80 y 81 de la ley municipal de 2 de octubre 1877 respecto a las Comunidades de Villa y Tierra y las «asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para fines de [...] aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés».

El artículo 29 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 respetó las «antiguas Comunidades de Tierra», que confirmó la Ley de Régimen Local de 1955 en su artículo 40, así como los artículos 101 del Reglamento de Organización y 69 del Reglamento de Población que enumeró los distintos tipos: «Comunidades de Tierra, o de Villa y Tierra, Asocios, Universidades, comunidades de pastos, leñas, aguas y otras análogas continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales». Los artículos 12 y 17 del Real Decreto de 6 de octubre de 1977 mantuvieron las mancomunidades y las comunidades enu-

---

<sup>29</sup> ALLI TURRILLAS, J. C., El Noble Valle y Universidad de Baztán. Grupo normativo regulador y organización administrativa, *Revista Jurídica de Navarra*, 20 (1995), pp. 118-119; Las nuevas Ordenanzas del Noble Valle y Universidad de Baztán de 2011, *Revista Jurídica de Navarra*, 52 (2011), pp. 11-50. EZEIZABARRENA SÁEZ, X., Las Ordenanzas del Valle de Baztán. Breve nota jurídica e histórica, *Vasconia*, 36 (2009), pp. 283-290; URZAINQUI MINA, T., Las Ordenanzas del Valle de Baztán, *Revista Jurídica de Navarra*, 43 (2007), pp. 229-240; ZUDAIRE HUARTE, E., Ordenanzas baztanesas, *Cuadernos de Etnología y Etnografía de Navarra*, 34 (1980), pp. 5-70.

<sup>30</sup> Las leyes municipales del siglo XIX fueron las de 3 de febrero de 1823, restablecida por la de 15 de octubre de 1836; 8 de enero de 1845; 5 de julio de 1856 sólo vigente hasta el 16 de octubre del mismo año; 21 de abril de 1964, adicional a la de 1845; Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868; 20 de agosto de 1870, que con las reformas de la de 16 de diciembre de 1876 se convirtió en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877.

meradas con su régimen propio, acomodándose a la legislación local en cuanto a presupuestos, cuentas, etcétera.

En el régimen local de Navarra el artículo 55 RAMN de 1928 denominó Mancomunidades a las «c) Agrupaciones tradicionales, entre las que se consideran integradas las Mancomunidades, Facerías y cualesquiera otras formas de Asociación o Comunidad existentes en la actualidad, las cuales se regirán por los Reglamentos, Ordenanzas, Convenios, Sentencias o Concordias que tengan legalmente establecidos». Entre ellas se hallaban la «mancomunidad del Valle de Roncal» formada por siete villas, así denominada por el artículo 1 de sus Ordenanzas<sup>31</sup>; la Universidad del Valle de Salazar formada por quince villas<sup>32</sup>, y la Junta General del Valle de Aézcoa como comunidad de nueve pueblos. Todas las localidades de los valles están constituidas en municipios. En congruencia con el artículo 14 de la Ley de 1841, la DT 2ª RAMN se refirió 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>33</sup>. En su artículo 469 reconoció a la Junta General las facultades propias de la personalidad jurídica como el «órgano de soberanía» de la entidad con contenido representativo, normativo, económico y patrimonial.

La Ley 43.2) del Fuero Nuevo declaró su condición de personas jurídicas públicas y aportó su reconocimiento formal por Ley, aunque ya lo tenían por la legislación local general, como Corporación de interés público, formadas por las personas jurídicas municipios<sup>34</sup>. Otra aportación importante fue la de esta-

---

<sup>31</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., *La mancomunidad del Valle de Roncal*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.

<sup>32</sup> HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del Valle de Salazar*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.

<sup>33</sup> Las Ordenanzas vigentes del Valle de Roncal fueron aprobadas por su Junta General el 20 de marzo de 1890. Las del Valle de Salazar de 12 de marzo de 1975 fueron reformadas por las de 2 de abril de 1976 y 20 de diciembre de 2016. La ley 43.2) fue modificada por la DA 15ª de la LF 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, eliminando la necesidad de que la Diputación Foral homologase las Ordenanzas por las que se regían las entidades tradicionales que cita. Se les extendió el principio constitucional de autonomía (arts. 137 y 140 CE), aunque sólo una de ellas, Baztán, era municipio con una Junta General.

<sup>34</sup> Con respecto a Salazar, también aplicable a Roncal y a otras tradicionales, la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1983 la consideró como una «entidad administrativa», pero no de «base territorial, en el sentido que esta expresión tiene en el Ordenamiento Jurídico público y administrativo», que es «mero ámbito para el ejercicio de las competencias y potestades», sino institución para un fin concreto de conservación y administración del patrimonio común. No forma parte de las «personas jurídico-públicas territoriales, [que] constituyen *numerus clausus*, y que, hasta ahora, lo eran, aparte del propio Estado, los municipios, las provincias y las entidades locales menores, según se infiere de los artículos 1 y 4 LRL y que a partir de la Constitución también los son las Comunidades Autónomas».

blecer una categoría propia para el patrimonio de estos valles como «dominio concellar» (ley 391).

El artículo 3.1 de la Ley Foral 6/1990, atribuyó el carácter de entes locales, entre otras, a «la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aézcoa, 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 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». Se les reconoce en el ámbito de las materias 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.

Conforme a la DA 10<sup>a</sup> 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».

Además de las citadas por la Ley 43, el artículo 3.1.c) de la LF 6/1990, deja abierta la consideración a «otras corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de esta Ley Foral», que son:

- a) Junta administrativa de los montes Bidasoa-Berroarán, de la que forman parte los municipios de la zona noroeste que tienen propiedad en común de los montes (Santesteban, Elgorriaga, Narvarte y Sumbilla).
- b) Junta administrativa del monte *Kokoriko*, formada por los Ayuntamientos de Elgorriaga, Narvarte y Sumbilla para su gestión.
- b) Junta administrativa de la sierra de Santiago de Lóquiz, que administra los bienes comunes de la comunidad sobre aquella.
- c) Junta del Monte Limitaciones de las Améscoas, para administrar los bienes y aprovechamientos de los Valles de las Améscoas Alta y Baja en ese monte en la Sierra de Urbasa.

- d) Unión de Aralar-*Aralarko Elkarte*, para administrar los aprovechamientos de la sierra de Aralar por los vecinos de los municipios de sus laderas.

Las «agrupaciones tradicionales» pueden tener recursos económicos propios, como dispone el artículo 8 de la LF 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales. Así lo reconoce a la Comunidad de Bardenas Reales, a la Comunidad del Valle de Aézcoa, a la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle Salazar y al resto de corporaciones de carácter tradicional administradoras de bienes comunales contando con los recursos previstos en los Reglamentos, Ordenanzas, Convenios, Acuerdos, Sentencias o Concordias que tengan legalmente establecidos.

El reconocimiento legal que hizo el artículo 43.2 del Fuero Nuevo de la personalidad jurídica público-administrativa de esas entidades, está hoy expresamente formulado como entidades locales en la legislación de régimen local, sin que aporte nada su presencia en una Compilación de Derecho privado.

#### 4. Las Bardenas Reales

La Ley 43.3) del Fuero Nuevo reconoce la personalidad jurídica por antigua costumbre a la «Junta de Bardenas Reales, que se regirá por sus Ordenanzas»<sup>35</sup>.

La *Novísima Recopilación* de ELIZONDO de 1735 recogió la Ley 72 de las Cortes de Estella de 1567 que diferenció entre los «Montes Reales que hay en este Reino de las Bardenas, y de Encia, Urbasa y Andía», y los «montes y yermos comunes y concejiles de los pueblos, tierras, valles y lugares» (NR I, I, XXI, I). La Ley XIII, tít. V, Lib. IV prohibió la roturación en aquellos, reconociendo los aprovechamientos de «los ganaderos naturales de este Reino de tiempo prescrito e inmemorial acá han estado y están en uso y costumbre y posesión de gozar con todos sus ganados menudos y granados» (IV, V, XIII).

En el caso de los terrenos reales de las Bardenas los distintos aprovechamientos de las concesiones reales fueron unificados a instancia de los congozantes por Real Cédula de Felipe V de 14 de abril de 1705 a favor exclusivo de todos aquellos, mediante el pago de 12.000 pesos a la Real Hacienda. En la negociación que la produjo hubo una actuación conjunta de las entidades con

---

<sup>35</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., La Comunidad de las Bardenas Reales de Navarra y el contrato con el Ministerio del Aire para el establecimiento del polígono de tiro, *Actualidad Administrativa*, 10, 11 y 12 (1989), pp. 541-557, 597-604 y 709-720; ELÓSEGUI ALDASORO, J. y URSÚA SESMA, C., *Las Bardenas Reales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Régimen Jurídico-Administrativo de las Bardenas Reales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1980.

sentido comunitario por una asamblea de los representantes de aquéllas que, a partir de ese momento, formaron una comunidad de aprovechamientos sobre el bien real<sup>36</sup>. Lo que antes eran reuniones para resolver problemas entre los agricultores y los pastores en la Virgen del Yugo, se convirtió en una reunión de representantes de las entidades congozantes que se organizó como comunidad de derechos y así fue reconocida por las instituciones del Reino. Para ordenar los aprovechamientos los congozantes constituyeron la Junta de las Bardenas Reales de Navarra, como su representante. Se dotó de su propio ordenamiento, organización y reglas de funcionamiento de la persona jurídica pública tradicional, por medio de las Ordenanzas de 1575, 1820, 1836, 1849, 1882, 1915, 1926, 1935, y 1961 con posteriores modificaciones parciales<sup>37</sup>.

El artículo 14 de la Ley de 1841 se pronunció manteniendo sin «novedad alguna en el goce y disfrute de montes y pastos de Andía, Urbasa y Bardenas ni otros comunes, con arreglo a lo establecido en las Leyes de Navarra y privilegios de los pueblos».

Los aprovechamientos sobre las Bardenas Reales están limitados a los Valles y municipios congozantes<sup>38</sup>, junto con el Monasterio de la Oliva. Constituyen el dominio útil que la Junta gestiona, mientras que el dominio directo corresponde al patrimonio del Estado que, como sucesor de los bienes de la Corona, nunca lo ha perdido<sup>39</sup>. Así fueron reconocidos por el Real Decreto 3142/1979, de 29 de diciembre, por el que el Consejo de Ministros cedió gratuitamente a la Comunidad de Bardenas el dominio directo del Estado sobre los terrenos de Bardenas. En el mismo se reconoció a la Comunidad el carácter de entidad pública<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Régimen*, *op. cit.*, pp. 78-87. En las pp. 94-107 recoge lo relativo al pleito de división que terminó desestimada por negar la existencia de una comunidad de bienes, ya que se parte de una propiedad dividida en la que los congozantes sólo tienen un derecho útil de aprovechamiento, según la sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 24 de enero de 1930, confirmada por la del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1930 al rechazar la casación por infracción de ley.

<sup>37</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Régimen*, *op. cit.*, pp. 115-144, 303-243. Fueron modificadas en 1964, 1967, 1969, 1977, 1978, 1985 y 1997. La LF 10/1999, de 6 de abril, de declaración de Parque Natural, introdujo reformas en su régimen de aprovechamientos y amplió sus competencias en materia medioambiental.

<sup>38</sup> Los valles son los de Roncal y Salazar. Los municipios son Arguedas, Buñuel, Cabanillas, Cadreita, Caparros, Corella, Carcastillo, Cortes, Falces, Funes, Fustiñana, Marcilla, Mérida, Milagro, Peralta, Santacara, Tudela, Valtierra y Villafranca.

<sup>39</sup> La sentencia del Tribunal supremo de 24 de noviembre de 1930 declaró que «el Patrimonio Real no ha perdido nunca el dominio directo sobre los montes de las Bardenas Reales de Navarra».

<sup>40</sup> Fue impugnado por la Agrupación Sindical de Cultivadores y Ganaderos de las Bardenas Reales, con la pretensión de que se les reconociese el dominio directo a los vecinos y a los cultivadores por

Conforme al Reglamento de Administración Municipal de 1928 la Junta de Bardenas formaba parte de las «mancomunidades» como una «agrupación tradicional» de su artículo 55, lo mismo que Roncal, Salazar y Aézcoa.

Por tanto, la ley 43.1.3) del Fuero Nuevo supuso atribuir rango legal a una persona jurídica tradicional de carácter corporativo, reconocida su personalidad con la categoría de mancomunidad.

La LF 6/1990 encuadra la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra entre los «entes locales de Navarra» (art. 3.1.c). Como su territorio no forma parte de ningún término municipal está afectado por la DA 14ª que daba un plazo de dos años al Gobierno para remitir al Parlamento un Proyecto de Ley Foral que regulase la incorporación a uno o varios municipios limítrofes de los territorios no integrados en ningún término municipal. Plazo incumplido por las dificultades que implica y muestra del voluntarismo legislativo. La Comunidad contará con los recursos propios legalmente establecidos conforme a su normativa, según el artículo 9 de la LF 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas locales.

Si la aportación de la ley 43.3 del Fuero Nuevo fue el reconocimiento por norma legal de una personalidad histórica, su calificación por la LF 6/1990 como entidad local hace innecesaria su presencia en la Compilación.

## 5. Las Juntas o «Patronatos mere legos»

La ley 43.4) de la Compilación incluye entre las personas jurídicas a «las Juntas o ‘Patronatos mere legos’ de los Santuarios, Ermitas, Cofradías y similares, sin perjuicio de la condición que les conceda el Derecho canónico».

Se trata de personas jurídicas con forma de Junta o Patronato<sup>41</sup>, integrada meramente (mere) por legos o laicos de una localidad, a quienes corresponde la administración, protección y conservación de bienes inmuebles de uso religioso (santuarios, ermitas) existentes en la misma, pertenecientes o no a una cofradía de devotos para practicar el culto y la caridad. El modelo de referencia fue el Patronato del santuario mariano de Muskilda de Ochagavía en el valle de Sala-

---

usucapión. El Decreto fue anulado por la STS de 23 de mayo de 1984, que invocó la de 30 de noviembre de 1930, por no haberse precisado el espacio territorial afectado por la cesión.

<sup>41</sup> Según el Diccionario de la Lengua Española (2001) un patronato es: «2) Una Corporación que forman los patronos. 3) Consejo formado por varias personas, que ejercen funciones rectoras, asesoras o de vigilancia en una fundación, en un instituto benéfico o docente, etc. para que cumpla debidamente sus fines. // Patronato de legos. Vínculo formado con el gravamen de una obra pía». En el caso del Patronato de Muskilda se combinan las acepciones 2) y 3) por tener forma de corporación y consejo con las funciones que señala; son legos o laicos y está directamente relacionado con la obra pía del santuario, sus dependencias y culto a la Virgen.

zar<sup>42</sup>. Fue declarado «bien de interés cultural con categoría de Monumento» por Decreto Foral 237/1993, de 26 de julio.

En ese caso existe un Patronato encargado de la conservación y mantenimiento del santuario románico erigido en la segunda mitad del siglo XII por los vecinos, los demás bienes inmuebles [la muralla, el pilar, la ermita, la casa sede del Patronato, la vivienda de la *serora*<sup>43</sup> y seis *ollarceguías* (huertas)]. Todo el conjunto se considera como «patrimonio común» de la localidad de Ochagavía, cuyo Ayuntamiento aporta medios cuando son insuficientes los producidos por las limosnas y otros donativos, pero sin mantener la titularidad. Según los «Paramientos» de 1977 la «Villa de Ochagavía es la patrona única, laica, peculiar, privativa y despótica de la Basílica [...] Para el ejercicio efectivo de tal potestad, de inmemorial a esta parte viene establecido en la dicha Villa el Patronato mere lego al que toca y pertenece en plenitud el correspondiente gobierno, señorío y patrocinio» (I)<sup>44</sup>. Los bienes pertenecerían a la comunidad, entendida como *communitas civium villae*, en la que el patronato es un órgano de la comunidad vecinal de la villa de Ochagavía, asimilable a la comunidad germánica, porque no ha sido transmitida a la *universitas* que sería el Ayuntamiento.

El Patronato, con presencia municipal, gestiona todo lo relativo a mantenimiento, organización de las actividades tradiciones, etcétera. Está formado por los vecinos miembros del Ayuntamiento que quieran participar voluntariamente, el vocal-mayordomo nombrado por el Presidente de entre los vecinos que opten que administra los fondos, el vocal capellán que atiende al culto, los vocales-ex mayordomos y el secretario que elija el Patronato, coincidiendo habitualmente con el del Ayuntamiento. Bajo la dirección del Patronato están los mayordomos, el ermitaño, la serora y su familia, y los danzantes. Distinta es la «Cofradía de la Madre de Dios de Muskilda» en la que la condición de hermanos mayores corresponde a la casa Assa de Ochagavía<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> La aportación fue realizada por el miembro de la comisión compiladora, notario y catedrático de Derecho Civil J. J. López Jacoiste, recientemente fallecido. Natural y vecino de la localidad y muy vinculado a sus tradiciones, no sólo conocía la realidad de la entidad, sino que recopiló sus «Paramientos y Usos».

<sup>43</sup> Nombre que se da a las mujeres que cuidan las iglesias y ermitas.

<sup>44</sup> «Paramientos y Usos del Patronato Mere Lego de Muskilda», publicados en el *Boletín Oficial de Navarra*, de 17 de mayo de 1978. Fueron aprobados por el Patronato el 13 de diciembre de 1977 y homologados por la Diputación Foral el 30 de marzo de 1978, conforme a la ley 42 del Fuero Nuevo, del mismo modo que las Ordenanzas de los Valles. LÓPEZ JACOISTE, J. J., *El Fuero Nuevo*, *op. cit.*, pp. 25-26: observa el carácter estatutario de los «paramientos», «complementariedad reguladora en calidad de vida institucional condensada normativamente».

<sup>45</sup> HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *El Patronato de Muskilda*, Pamplona: Sahats, 1999; JIMENO JURÍO, J. M., *Merindad de Sangüesa. I. Historia, Arte y Etnografía*, col. «Obras Completas de José M<sup>o</sup> Jimeno Jurío», 28, Pamplona: Pamiela; Udalbide; Euskara Kultur Elkarte, 2007, pp. 281-292.

La persona jurídica «Patronato mere lego» es un medio al servicio de la finalidad de mantenimiento de los bienes destinados al culto, distinto de sus miembros. Está directamente vinculado con la comunidad de vecinos de la localidad hasta el punto de que lo integran los miembros de su Ayuntamiento como la entidad representativa de la comunidad vecinal. Sus bienes constituyen un patrimonio separado, que se han ido construyendo y manteniendo por las aportaciones municipales y de los devotos. Su independencia y capacidad jurídica está históricamente reconocida para actuar con plena libertad en el cumplimiento de sus fines. No es una fundación eclesiástica, sino puramente vecinal y civil, formada y dirigida por «mere legos», entre los que el capellán es sólo uno de ellos con la misión concreta de celebrar los cultos. Por tanto, es evidente que ha sido una persona jurídica histórica a la que la ley 43 ha dado un reconocimiento legal<sup>46</sup>.

El Patronato tiene reconocida en los «Paramientos» «personalidad civil plena conforme a costumbre inmemorialmente asentida en todo este Reyno de Navarra, ahora recibida en su Fuero Nuevo (Ley 43. 4<sup>o</sup>)», detallando sus facultades (II). La confirmó la homologación realizada por la Diputación, que en la ley 43.2 del Fuero Nuevo era el modo de aprobar los Estatutos de entidades como las juntas de los Valles. En el «Paramiento IV. Del celo por los servicios» se precisan sus obligaciones sobre el conjunto de Muskilda, incluidas la conservación, decoro y mantenimiento del santuario<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> CASTRO, F. de, *La persona jurídica*, Madrid: Civitas, 1981, p. 273.

<sup>47</sup> El Patronato sobre un bien destinado al culto se recoge en la ley 1<sup>a</sup>, tít. xv, de la Partida 1<sup>a</sup>: «patronus en latín tanto quiere decir en romance como padre de carga [...] el que ficiere la Iglesia es tenido de sofrir la carga della, abundándola de todas las cosas que fuere menester cuando la face, e comparándola después que fuere fecha. Patronazgo es derecho, o poder que ganan en la Egleſia por bienes que facen los que son Patronos della, e este derecho gana omo por tres cosas. La una por el suelo que da á la Egleſia en que la fazen. La segunda porque la fazen. La tercera por heredamiento que le da á que dicen dote [...] otrosí parecen al Patron tres cosas de su derecho por razón de Patronazgo. La una es honrra, la otra es por que debe aver ende, la tercera cuidando é trabajo que debe aver». Recogida por VÁZQUEZ Y LÓPEZ-AMOR, A., *Examen histórico-legal del derecho de patronato de la corona de España sobre los lugares píos de tierra santa*, Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1881, pp. 19-20. Sobre el derecho de patronato en el Derecho Canónico: BENITO GOLMAYO, P. *Instituciones de Derecho Canónico*, Madrid: Librería de Gabriel Sánchez, 1896, capítulo xxii, números 248-280: Define el derecho de patronato como «el conjunto de prerrogativas que corresponden a los que han fundado o dotado iglesias o beneficios, y se llama patronos a los poseedores de estos derechos. Los derechos son útiles, honoríficos y onerosos, aunque a estos más bien se les debería llamar obligaciones». El principal es el de presentación del candidato a beneficios. «El derecho de patronato es un derecho espiritual, del cual no son incapaces los legos» (248). El Patronato puede ser eclesiástico, laical y mixto. El «derecho de patronato eclesiástico es el que va unido a alguna iglesia, dignidad u oficio eclesiástico, y laical el que corresponde a personas legas o corporaciones laicales. Para conocer la naturaleza del patronato se ha de atender principalmente a la clase de bienes con que se fundó, y será eclesiástico si se fundó con bienes eclesiásticos, y laical si lo ha sido con bienes patrimoniales» (251). Obra recogida en la Biblioteca Vir-

Como sólo tiene este reconocimiento de rango legal debe subsistir en la Compilación, eliminado la parte final: «sin perjuicio de la condición que les conceda el Derecho canónico». Se presta a interpretar que se asume que pudiera tratarse de un Patronato eclesiástico sujeto a ese Derecho estatutario, siendo exclusivamente laical sujeto al Derecho público cuya naturaleza de bien común de la comunidad vecinal se ha expuesto<sup>48</sup>. Por el contrario, se había de observar expresamente esta naturaleza.

## 6. Cajas Rurales y Hermandades

La ley 43.5 reconoce la personalidad jurídica las «Cajas Rurales, Hermandades y otras agrupaciones agro-sociales no prohibidas por las leyes».

Reconocimiento innecesario porque este tipo de entidades está regulado por normas específicas.

- a) Las Cajas Rurales por formar parte de los regímenes cooperativo y financiero. Sirva de ejemplo la Caja Rural de Navarra cuyos estatutos la definen como «sociedad cooperativa de crédito», inscrita en los registros de Cooperativas, Mercantil y del Banco de España. Está sometida a sus estatutos, a la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, y supletoriamente a la legislación de cooperativas. Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar.
- b) Las cooperativas por sus propias normas y por las dictadas por las comunidades autónomas. En Navarra por la Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, cuyo artículo 6 les reconoce personalidad jurídica en cuanto se inscriben en el Registro de Cooperativas.
- c) Otras entidades por tener forma de asociación conforme a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación en las condiciones establecidas en la mismas.
- d) Los sindicatos por la LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.

---

tual Miguel de Cervantes de la Universidad de Alicante: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/instituciones-del-derecho-canonic>. Acceso 23 de abril de 2016.

<sup>48</sup> Pudiera ser interesante comprobar si tiene algún reconocimiento eclesiástico conforme al Código de Derecho Canónico, para mantener o no la salvedad de la ley 43.4: No hay constancia de que se trate de algo más que de una especie de medida de prudencia, constando que por parte de las autoridades eclesiásticas no se tomó en consideración la presentación que se les hizo de los citados «Paramientos». Mientras, se procedió por la diócesis a la inmatriculación de todos los inmuebles de Muskilda, que fue impugnada por el Ayuntamiento de Ochagavía y está pendiente de sentencia desde hace tres años.

## 7. Las fundaciones

La ley 43.6) reconoce personalidad jurídica a las fundaciones privadas constituidas conforme a la ley 44, con el régimen de las leyes 45-47, esta última modificada por la LF 5/1987, de 1 de abril.

Se trata de otra materia que tiene una regulación específica. Reconocida como derecho (art. 34 CE), la Comunidad Foral tiene competencia para regularlas (art. 44.20 LORAFNA). Con carácter general por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, cuyo art. 4 dispone que «tendrán personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura pública de su constitución en el correspondiente Registro de Fundaciones».

La LF 10/1996, de 2 de julio, regula el régimen tributario de las fundaciones y actividades de patrocinio, que se aprobó por mayoría absoluta por cuanto pudiera afectar al régimen previsto por las leyes 44-47 del Fuero Nuevo. La LF 2/2014, de 17 de febrero, regula los órganos rectores de determinadas fundaciones.

Las fundaciones públicas de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos públicos están reguladas por los artículos 125 y 126 de la LF 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que se remite a la Compilación, rigiéndose por el ordenamiento jurídico privado.

El régimen del Fuero Nuevo debe permanecer en cuanto afecta a las fundaciones de carácter privado y a las públicas.

## III. REGULACIÓN CIVIL DE BIENES Y DERECHOS PÚBLICOS

El Libro III de la Compilación está dedicado a los bienes, abarcando en los títulos I a VII toda la materia de los derechos reales<sup>49</sup>. Dedicó su Título I a la «propiedad y posesión de las cosas», y el Título II a las «comunidades de bienes y derechos». Destaca que se realiza una exposición clara del régimen y modalidades especiales, muy frecuentes, «pero que no siempre se interpretan convenientemente», como las corralizas (Cap. IV), las facerías, los helechales, el dominio concellar y las vecindades foranas (Cap. V). Advierte de la «errónea configuración, que a veces se ha insinuado en la jurisprudencia, de tales derechos como servidumbres ‘personales’ [que] desfiguraba su propia naturaleza impidiendo la redención». Sólo considera como servidumbres las prediales (Tít. III), con algunas particularidades (Tít. IV).

---

<sup>49</sup> SANCHO REBULLIDA, F., El sistema de derechos reales en el Fuero Nuevo de Navarra, *Anuario de Derecho Civil*, xxvii (1974), pp. 67-90.

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 en su día el Reglamento de Administración Municipal de Navarra y, ahora, la LF 6/1990, de Administración Local y sus Reglamentos. Estas normas supusieron una ruptura regulando, además de las personas jurídicas locales, el régimen de sus bienes, en la sede correcta<sup>50</sup>. Por tanto, a efectos de encuadramiento se ha de examinar la naturaleza de los bienes a que se refiere la Compilación, procediéndose a dotarles del régimen propio de los públicos en caso procedente, lo que haría innecesaria e incorrecta su regulación en una norma civil.

## 1. Principios generales

El Fuero Nuevo regula los bienes en su Libro Tercero, dedicando el Título I a la «propiedad y posesión de las cosas». En su capítulo I que recoge los «principios generales» (leyes 346-364) la Ley 346 que lo inicia establece los principios generales de la propiedad y la posesión diferenciando entre los bienes privados y los públicos. La ley 360 se refiere a unos documentos peculiares del valle de Roncal que son los «Libros de abolengo». El Capítulo II sobre «limitaciones de la propiedad» afirma que «son impuestas por la Ley», lo que supone un concepto superado por el de «delimitación del contenido de la propiedad por la Ley» que es el establecido por el artículo 33.2 CE.

A partir del artículo 132.1 CE se definen las grandes categorías de los bienes públicos y su régimen jurídico: dominio público y comunales. Su régimen se basa en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación. Se ha de destacar la asimilación de los comunales al dominio público y a su régimen, que debe inspirar cualquier reforma legislativa que afecte a estos últimos bienes, con el fin de reintegrarlos y de reducir las incidencias que los limiten.

### A) Bienes privados y públicos.

Dentro de la categoría de los bienes privados, además de los que «se hallan en el patrimonio de las personas particulares, individuales o jurídicas», encuadra 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

---

<sup>50</sup> JIMENO ARANGUREN, R., *Derecho civil, op. cit.*, p. 309.

Valles de Roncal y Salazar. Por exclusión, son bienes públicos los que no sean «bienes de propios», «los comunales y los que pertenezcan al común de vecinos, así como los del Estado o de otras Corporaciones públicas no comprendidos en el párrafo anterior», que es de los llamados «propiedad privada» o «bienes de propios».

Esta forma de clasificación demuestra el sesgo privatista, porque la práctica en el Derecho Público es la contraria: los bienes de propios o patrimoniales son los que no son de dominio público. Así lo recoge la LF 6/1990 y el DF 208/1990, de 13 de octubre, Reglamento de Bienes, al diferenciar, por este orden los bienes de dominio público (arts. 98.1 y 100), los comunales (arts. 98.2, 99 y 100) y los patrimoniales (art. 98.3), que son «los que no tengan el carácter de bienes de dominio público o comunales». Su régimen y sistema de fuentes lo establecen el artículo 99 y la DA 10ª sobre la aplicación a las entidades de la ley 43 del Fuero Nuevo, en cuanto no se oponga a su régimen respectivo, conforme a sus normas constitutivas.

Por tanto, en el orden sistemático la regulación directa y supletoria de los bienes de tales entidades públicas es materia de orden administrativo, que debiera hallarse emplazada totalmente en esas normas, como de hecho está. Debe eliminarse cualquier contenido sobre la materia en la norma que regule el Derecho civil o privado, porque, incluso los bienes de propios o patrimoniales están sujetos a regulación administrativa.

La LF 14/2007, de 14 de abril, regula el patrimonio de Navarra, clasificando los bienes y derechos que lo integran en de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales, que precisa en sus artículos 5 y 6 respectivamente.

El patrimonio del Estado dispone de la ley 33/2003, de 3 de noviembre, cuyo artículo clasifica los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas por razón del régimen jurídico en dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales, detallándolos en sus artículos 5 y 7.

La referencia y clasificación que realiza la Compilación es innecesaria, salvo que se mantenga por una idea de contraposición, pero remitiéndose a las normas propias y a las categorías enumeradas en ellas.

## B) Comunidades de bienes.

Dentro de las comunidades de bienes y derechos, el Título II del Fuero Nuevo establece los principios generales (leyes 370-371), diferenciando entre las comunidades proindiviso (leyes 372-375), las comunidades especiales (leyes 376-378) y las corralizas (leyes 379-383). El Capítulo regula conjun-

tamente como tales comunidades las facerías (leyes 384-387), los helechales (leyes 388-390), el dominio concellar (ley 391) y las vecindades foranas (ley 392).

Los principios generales de las leyes 370 y 371 lo son de las comunidades de bienes y derechos entre privados en régimen de proindiviso, con una referencia en el último a la supletoriedad respecto a las corralizas, que debiera desaparecer en el planteamiento que se propone incluyéndola en el régimen administrativo de aquéllas.

Respecto a las leyes 372-375 sobre la comunidad proindiviso, las especiales en las que sitúa las pertenencias comunes (ley 376), la comunidad en mancomún (ley 377) y la comunidad solidaria (ley 378). Son regulaciones de relaciones de Derecho privado.

La mancomunidad en mancomún de la ley 377 es uno de los tipos de comunidad especial, que existe por costumbre o por voluntad de los constituyentes, indivisible salvo pacto unánime y en la que ningún comunero puede disponer de su parte sin consentimiento de los demás titulares. Se trata de una relación privada, distinta de la que se pueda considerar como naturaleza histórico-dogmática de algunas situaciones de bienes públicos.

En resto de los supuestos comprendidos en el mismo título como «comunidad» son tan especiales que ya se reconoce al dotarlas de una regulación diferenciada, en la que habrá de discutirse si se trata de comunidad de bienes en mancomún, de un derecho real de naturaleza administrativa o de un derecho vinculado a la vecindad.

Están directamente vinculadas con los municipios y las entidades tradicionales. Recogen la tradición foral de colectivismo agrario<sup>51</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.

---

<sup>51</sup> AIZPÚN SANTAFÉ, R., El problema de la tierra en Navarra. En *Primer Congreso de Secretarías 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 COSTA, J., *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).

### C) Libro de abolengo.

La ley 360.2º, tras regula la «apariencia de derecho», establece el valor probatorio de los «libros de abolengo» [que] «constituirán prueba de la titularidad dominical originaria de la finca»<sup>52</sup>.

Constituyen un «padrón» o inventario de las fincas adjudicadas a las casas como consecuencia del ejercicio del derecho vecinal a roturar y sembrar que, previa concesión municipal o de la Junta, según se realizase en comunales de una u otra titularidad, se mantenían en tal situación durante al menos tres años. A partir de ellos ya se debían respetar por los demás vecinos. Pasaron el patrimonio privado por la inmatriculación en el Registro de la Propiedad, lo que, en principio, era un aprovechamiento sobre comunal. En caso de conflictos entre los vecinos o con los municipios y valles se ejercitaba un deslinde (veeduría, en Roncal denominada vedoría) por los «veedores» nombrados por aquellos<sup>53</sup>. Las ordenanzas de las villas del Valle de Roncal le reconocían el valor de documento acreditativo de la posesión, que se transformó posteriormente en propiedad no discutida y transmisible. Esta realidad explica el carácter probatorio de la «titularidad dominical originaria» que se les atribuye por la ley 360, que reformó esta condición incluso para los pocos casos en que no hubiesen sido inscritas y transmitidas, con los efectos de los artículos 205 y siguientes de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946 respecto a las primeras inscripciones en posesión<sup>54</sup>.

El precepto debe mantenerse en su lugar, porque, aunque se trate de un registro administrativo, establece una presunción que no invalidará los efectos de las inscripciones registrales, pero podrá ayudar en caso de conflicto de titularidad y linderos, lo mismo que las vedorías/veedurías.

También podría plantearse un nuevo régimen a futuro que no contemplase el acceso a la propiedad. Establecer una presunción posesoria sobre terreno comunal adjudicado por el valle o los Ayuntamientos, para ejercer el derecho a roturar y cultivar lo roturado en las condiciones fijadas en las Ordenanzas, sin consolidar ningún otro derecho, revirtiendo al común al cesar la explotación en un plazo de dos años continuos<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> En el texto inicial se propuso que el valor probatorio alcanzase a la cabida de las fincas y a las actas de deslinde aprobadas por la Junta y sancionadas por la Diputación, que no prosperó.

<sup>53</sup> ESPARZA LEIBAR, A., Los libros de vedorías del Valle de Roncal, *Azpilcueta. Cuadernos de Sección Derecho*, 9 (1995), pp. 63 y 75.

<sup>54</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., *La mancomunidad*, op. cit., pp. 256-260. URZAINQUI MINA, T., Los libros de abolengo, *Revista Jurídica de Navarra*, 11 (1991), pp. 129-141.

<sup>55</sup> El plazo se unificaría con el establecido por el art. 216 del Reglamento de Bienes para los helechales.

## 2. Comunidad en mancomún

Se trata del modelo de comunidad germánica o en mano común<sup>56</sup>, que se contrapone a la comunidad romana o proindiviso de las leyes 372 y 378.

La comunidad en mancomún o germánica se ha invocado como resto de una antigua forma de propiedad colectiva que permanece en los «montes vecinales en mano común», sujetos a una regulación específica por la Ley 55/1980, de 11 de noviembre de 1980.

Sería la situación previa a formas más modernas de propiedad comunal, en la que la comunidad histórica en mancomún de los vecinos desapareció con la presencia de la *universitas* que recibió la titularidad y la gestión haciéndola 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, como las facerías pirenaicas y la alera foral de Aragón.

En estas comunidades de origen, incluso en las formas más evolucionadas, ha de sostenerse la indivisibilidad absoluta, sin que ningún titular de aprovechamiento pueda plantear la división ni la disposición, por estar vinculada al régimen administrativo de la vecindad. La facultad de rescate sobre el derecho de alguno de los condóminos sólo se reconocería a la entidad pública titular y en beneficio general.

## 3. 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 carlista, y en la desamortización. Se constituyeron por la venta en pública subasta de la propiedad o de derechos de aprovechamiento de pastos sobre las fincas a los corraliceros, conservando en este último caso el Ayuntamiento la propiedad

---

<sup>56</sup> PÉREZ-PRENDES, J. M., *Breviario de Derecho Germánico*, Madrid: Universidad Complutense, 1993, pp. 15-24. 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».

del suelo y algún derecho en beneficio de sus vecinos, como pueden ser los pastos, leñas, esparto, piedra, caza, etcétera<sup>57</sup>.

La corraliza se considera, conforme a la Ley 379 del Fuero Nuevo, como un tipo especial de comunidad con tres acepciones:

- a) Nominal: «Empleada exclusivamente para expresar su naturaleza o destino de una finca o coto de fincas»<sup>58</sup>.
- b) Aprovechamiento: «derecho de aprovechamiento parcial sobre la finca ajena», sin especificar si es pública o privada.
- b) Comunidad de titulares dominicales de aprovechamientos: «comunidad indivisible constituida por la concurrencia de diversos titulares dominicales, sin precisar si públicos o privados, con atribución de aprovechamientos especiales de pastos, hierbas, aguas, leñas, siembras u otros similares.

De este modo se tipificaron las características que, por su origen, había visto la jurisprudencia de distintos orígenes, llegando a la conclusión que, en cada caso, era imprescindible examinar el título original, porque todas eran distintas. Esta exigencia vale tanto para las corralizas totalmente privadas y entre privados, como para las procedentes de enajenaciones municipales de bienes públicos, con o sin reservas de aprovechamientos para los vecinos, o sólo de aprovechamientos sobre ellos, que fueron las dos opciones que se produjeron a lo largo del siglo XIX.

En el párrafo 2º de la Ley 379 se establece una presunción *iuris tantum* a favor de la propiedad municipal del suelo, cuando la corraliza está constituida sobre finca de origen comunal, invalidada si el título demostrase que se había transmitido y adquirido la propiedad. 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». La STS de 12

---

<sup>57</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., Las corralizas en Navarra. Historia, naturaleza y régimen, *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 1 (2004), pp. 315-364; Prólogo a JIMENO JURÍO, J. M. y JIMENO ARANGUREN, R., *Merindad de Olite. VIII. Historia de la Sociedad de Corralizas y Electra de Artajona. Una institución al servicio de un pueblo*, Pamplona: Pamiela; Udalbide; Euskara Kultur Elkargoa, 2005, pp. 13-17.

<sup>58</sup> Según el Diccionario de la Lengua Española (2001) es sinónimo de corral. IRIBARREN, J. M., *Vocabulario navarro*, Pamplona: Comunidad Foral de Navarra, 1984, pp. 155-156: da como primera acepción la de «terreno generalmente muy extenso, con pastos y corral, dedicado al sustento y cría de ganados». La segunda: «Derecho al disfrute de la hierba y aguas de una corraliza con ganado».

de julio de 1988 declaró que las corralizas eran «la institución equivalente a la servidumbre personal de pastos de Derecho común, y que son las llamadas *corralizas*».

Las limitaciones al derecho de pastos de la ley 381 son conformes al régimen tradicional y al respeto de las cosechas y de no causar daños en las sobreaguas y en los terrenos riciados.

Las corralizas serán redimibles<sup>59</sup>, 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.

El corralicero tiene la posibilidad de retracto conforme a la ley 383, que es claro cuando se trata de comunidad al referirse al retracto de comuneros, pero es discutible en los supuestos de mero aprovechamiento. En ningún caso se podría admitir cuando se tratase de aprovechamientos sobre finca de origen comunal que sólo debiera establecerse a favor de la entidad local.

La ley 371.2º establece como régimen supletorio el de la comunidad en proindiviso.

En cuanto hay gran variedad de supuestos respecto a los derechos públicos y privados sería mantenible la regulación.

Aunque el debate corralicero parece que está ya superado, habiéndose producido rescates por parte de los Ayuntamientos y transformaciones importantes, incluida la transformación en regadío, podía insistirse en los aspectos públicos en línea con lo previsto en la legislación local y agraria. Se trataría de configurar los concretos derechos de aprovechamiento como *iura in re aliena*, sin que se configurase una comunidad de bienes.

---

<sup>59</sup> Las cargas sobre bienes comunales, corralizas, facerías, helechales y vecindades foranas deberán ser redimibles en todos ellos para liberarlos de las limitaciones que suponen. La redención de los derechos y cargas existentes sobre el patrimonio comunal para poder destinarlo a su mejor explotación está prevista en la LF 8/1985, de 30 de abril, de financiación agraria. Tiene entre sus objetivos la «defensa y mejora de los bienes comunales» (Art. 2.1.c), por medio de actividades tales como «las inversiones y gastos destinados al deslinde, amojonamiento y adquisición de bienes comunales, a la redención de servidumbres, corralizas u otras limitaciones del dominio, así como los de escrituración e inscripción de los bienes citados en el Registro de la Propiedad» (Art. 9.1), por medio de subvenciones, préstamos y beneficios que «sólo podrán concederse a los Ayuntamientos, Concejos y demás Entidades administrativas de Navarra» (Art. 11). Actualmente conforme al DFleg 54/1988, de 16 de febrero, texto refundido de las disposiciones de rango legal sobre financiación agraria.

#### 4. Facerías y comunidades faceras

La Ley 384 dispuso que la facería «consiste en una servidumbre recíproca entre varias fincas de propiedad colectiva o privada». Zanjó así la polémica sobre la naturaleza de la facería<sup>60</sup>. 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».

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>61</sup>.

La comunidad facera se ha de dar entre varios titulares dominicales en una comunidad para un aprovechamiento solidario (leyes 377 sobre comunidad en mancomún y 378 comunidad solidaria), que puede darse entre villas o pueblos. Si no existiesen cuotas o aportaciones respectivas en la división se estará al número de vecinos. Como la inmensa mayoría es entre fincas públicas debieran regularse en norma administrativa, dejando en la Compilación la posibilidad de que existieran sobre fincas privadas conforme a su título. En ese caso sería válida la regulación establecida.

---

<sup>60</sup> AIZPÚN TUERO, J., Comunidad de Bienes. En *Curso de Derecho Foral Navarro, I*, Pamplona 1958, pp. 102 y ss., expuso que, en la doctrina foral anterior al Fuero Nuevo, Lacarra, Alonso y Arín Dorronsoro 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. Las facerías de pastos entre los municipios y comunidades son habituales en el espacio pirenaico: FAIRÉN, V., *Facerías internacionales pirenaicas*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1956.

<sup>61</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 «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*».

La ley 387 contempla la divisibilidad de la comunidad facera, precisando el modo de hacerlo entre villas o pueblos. No lo hace respecto a la redención y el retracto que debieran alcanzar a la facería y a la comunidad facera.

## 5. Helechales

La Ley 388, del mismo modo que hace con las corralizas, establece dos conceptos de los helechales:

- a) Modo de expresar la naturaleza o destino de la finca («terreno helechal», «finca helechal», «helechal»).
- b) Derecho vecinal de aprovechamiento de las producciones espontáneas de helecho de montes comunales.

Al haberse producido una apropiación privada por prescripción e inmatriculación de los primitivos terrenos comunales concedidos para el aprovechamiento vecinal de helechos a favor de la Casa, la jurisprudencia ha venido sosteniendo que, cuando se trata de la calificación de «terreno helechal», se refiere a una propiedad particular destinada a la producción de helechos<sup>62</sup>. Las situaciones de propiedad privada son tan antiguas que ya fueron reconocidas permitiendo su cierre por la ley IX de las Cortes de 1817-1818. Para el caso de la finca privada, 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».

En el segundo, se trata de un derecho de aprovechamiento a favor de los vecinos sobre montes comunales que pertenecen a los Ayuntamientos, que fue regulada en detalle por el RAMN de 1928, mediante el pago de tasa a la entidad local, permitiéndose el aprovechamiento agrario con informe de la Dirección de Montes de la Diputación. De los términos de la Ley 388 se desprende la existencia de una presunción a favor del derecho al aprovechamiento frente a la propie-

---

<sup>62</sup> En su momento el Colegio de Secretarios de Ayuntamiento de Navarra planteó se declarase la imprescriptibilidad contra el comunal de los helechales por muy antigua que fuese la ocupación. No se admitió por la Comisión por considerarla contraria a la ley 359 sobre los requisitos de la usucapión. NAGORE YÁRNOZ, J., *Historia del Fuero*, op. cit., p. 116. Opinión que suponía la posibilidad de usucapirlos, contraria al principio de la imprescriptibilidad de los bienes de dominio público y comunales que era esencial en el régimen común y e incorporó al artículo 132.1 CE.

dad del helechal<sup>63</sup>. Este derecho de aprovechamiento sobre terrenos comunales es de naturaleza administrativa.

No se estableció una presunción similar a la de la ley 379 respecto a las corralizas, en el sentido de que como el aprovechamiento de helechos se produce sobre fincas comunales se presume, a no ser que resulte lo contrario, que la propiedad del suelo es municipal y sólo existe un derecho vecinal de aprovechamiento. Hubiese sido muy útil para recuperar el patrimonio local y evitar los numerosos conflictos.

Desde la legislación administrativo se ha intentado una mayor protección del patrimonio municipal con el artículo 116.1 de la LF 6/1990, de 2 de julio, respecto a los requisitos para la transacción sobre bienes comunales<sup>64</sup>, aplicable a los acuerdos o convenios sobre helechales, y 118 estableciendo que «la inclusión de un helechal en las hojas catastrales de las entidades locales no prejuzga ninguna cuestión de propiedad, pero por si sola constituye una prueba de posesión del terreno y de los demás aprovechamientos a favor de aquellas entidades. Mientras éstas no sean vencidas en juicio ordinario declarativo de propiedad, serán mantenidas en su posesión». Los artículos 173 de la misma y 216 del Decreto Foral 280/1999, de 18 de octubre, reglamento de bienes, prohíben la concesión de nuevos helechales y disponen la reversión de los anteriormente concedidos cuando no se realice aprovechamiento en dos años sucesivos.

En el supuesto del aprovechamiento vecinal sobre finca municipal la regulación debe ser totalmente administrativa en la línea expuesta, estableciendo la presunción de mero aprovechamiento con carácter general, con independencia de la denominación sobre naturaleza o destino de la finca, salvo que su propiedad privada estuviera garantizada por títulos inscritos.

No ha de descartarse la posibilidad de que entre particulares y sobre fincas de propiedad reconocida se pudieran establecer el derecho al aprovechamiento como *iura in re aliena*, regulado por normas civiles.

## 6. Dominio concellar

La Ley 391 del Fuero Nuevo dispone que «el patrimonio forestal y cualesquiera otra propiedad, aprovechamientos o derechos pertenecientes a las

---

<sup>63</sup> Precisamente en aplicación de la presunción establecida en la Ley 388 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>64</sup> Artículos 30 y ss. del DF 280/1990, de 28 de octubre, Reglamento de Bienes.

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». Su administración y disposición corresponden a la Junta General del valle, que ejercitarán «atendiendo a las necesidades y conveniencias directas o indirectas del valle o de sus vecinos».

En el proceso histórico que configuró la Mancomunidad del valle de Roncal y la Universidad del de Salazar, como entidades de gobierno de los valles afectadas por el nuevo régimen local y la potenciación de los municipios, aquellas terminaron como entidades locales con predominio de su carácter patrimonial, cuya razón de ser se halla en la administración de un patrimonio y en la misión de hacer efectivos los derechos de los vecinos de los municipios que integran el valle y su Junta General, sobre el mismo. Podemos hablar del patrimonio como elemento esencial y generador de la misma, hasta el punto de que el ejercicio de la propiedad colectiva implicaba el reconocimiento de que formaba jurídicamente una persona jurídica<sup>65</sup>.

Obsérvese, en primer lugar, la referencia específica de esta institución a los valles de Roncal y Salazar en los cuales, precisamente a través de sus ordenanzas, se regulan los derechos de aprovechamientos de los vecinos, incluidos los pastos sobre fincas particulares una vez levantadas las cosechas. Las Juntas son las titulares del patrimonio destinado al aprovechamiento y a 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, todos los cuales integran el tal dominio, conforme al régimen de las Ordenanzas. La exposición de motivos de las Ordenanzas del Valle de Salazar de 1976 declaraba 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»<sup>66</sup>.

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 jurídi-

---

<sup>65</sup> MICHAUD-QUANTIN, P., *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le Moyen Age latin*, París: J. Vrin, 1970, p. 28.

<sup>66</sup> MARTÍN DUQUE, A. J., *La Comunidad del Valle de Salazar*, Pamplona: Gómez, 1963, p. 75.

ca<sup>67</sup>. En los comunes existe el derecho de pastos (arts. 1 y 31), 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, pinabete y haya (art. 47) y en los dexes de los puertos comunes (art. 50). La comunidad de aprovechamientos se produce sobre los bienes comunales y, en cuanto a los pastos se refiere, también sobre los bienes particulares, 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 la Mancomunidad del valle.

Como dijo FERRARA con el cambio de titularidad desde el dominio vecinal al de la entidad, la antigua propiedad colectiva de los *utenti* se transformó en un *ius in re aliena* colectivo, que conserva la naturaleza de derecho real indeterminado sobre la masa de los bienes de la que ahora es titular la persona jurídica, de modo que «el sujeto es una persona colectiva o una pluralidad de personas coligadas»<sup>68</sup>, por razones de vecindad por el uso y disfrute de la cosa común, con primacía del grupo sobre el miembro del mismo<sup>69</sup>. Esta es también la opinión de NIETO, para quien la transformación 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>70</sup>. Esta evolución no fue tan plena en el caso de las citadas Juntas Generales, porque su propia naturaleza las hizo mantenerse alejadas del proceso de las entidades locales. Pero los bienes comunes de que aparecen como titulares y gestoras en beneficio de la comunidad son indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables en un régimen de protección que la Constitución elevó de rango situándolos al mismo nivel de protección que el dominio público (art. 132.1 CE).

---

<sup>67</sup> Así lo reconoció el art. 56 del antiguo Reglamento de Administración Municipal de Navarra, al 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 (arts. 42 Ordenanzas y 366 RAMN).

<sup>68</sup> FERRERA, F., *Teoría de las personas jurídicas*, Madrid: Reus, 1929, p. 50.

<sup>69</sup> BARASSI, L., *Proprietà e comproprietà*, Milán: Giuffrè, 1951, pp. 175 y ss.

<sup>70</sup> NIETO, A., *Bienes Comunales*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1964, p. 204. 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,

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>71</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>72</sup>.

En el Valle de Salazar rigen las Ordenanzas de 1976. 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 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».

El dominio concellar está regulado con base en sus fuentes propias, con el carácter supletorio que la DA 10ª de la Ley Foral 9/1990 ha dado al derecho que establece sobre los bienes comunales.

En la medida en que constituye el patrimonio de esas entidades locales, debiera estar incorporado a la legislación administrativa, siendo válidos los propios términos de la ley 391 del Fuero Nuevo. Tendría el carácter de norma fundamental y básica de la institución patrimonial.

## 7. Vecindades foranas

El Fuero Nuevo regula en la ley 392 las llamadas «vecindades foranas», que se encuadran dentro de las «comunidades de bienes y derechos», como «la

---

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.

<sup>71</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., *La mancomunidad*, op. cit., pp. 95-110.

<sup>72</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.

participación en el disfrute de los bienes comunales concedida por los municipios», que grava a sus terrenos comunales («cuyos terrenos comunales se hallen gravados con vecindades foranas»)<sup>73</sup>.

Su carácter de derecho de aprovechamiento sobre bienes comunales tiene la peculiaridad de que su titular no es un vecino del municipio ejercitando su derecho vecinal, sino un vecino «forano», con vecindad en otro municipio, que la ha obtenido «por título administrativo», con «naturaleza civil y carácter de derecho real» (Ley 392, 1º). Tales vecindades siguen vigentes con posibilidad de redención por los municipios, mediante el pago de su valor, así como derecho de tanteo y retracto en beneficio del común en caso de enajenación, sin que puedan constituirse en lo sucesivo (Ley 392, 2º, 3º y 4º).

Era redimible por los pueblos gravados «mediante pago de su valor a los que tengan derecho a ellas. A falta de convenio, el capital para la redención se determinará en consideración al valor de los aprovechamientos y al beneficio que la redención aporte». Reconoce derecho de retracto en la enajenación y permuta: en los plazos de la Ley 458 para el retracto gentilicio, con preferencia a éste (Ley 392.3º y Ley 446). «En caso de permuta, se determinará el valor de la vecindad por tasación de dos peritos nombrados uno por cada parte, y, si hay discordia, de un tercero por acuerdo de aquéllos o, en defecto de acuerdo, por el Juez» (3º).

Se trata de una institución residual y, probablemente, inexistente incluso en el momento de su regulación. Aunque quedase alguna, al cabo de más de cuarenta años sin constituirse no es verosímil que vivan vecinos foranos, aun cuando pudieran haberse adquirido por enajenación y permuta de anteriores titulares, más cuando la economía ganadera que las justificaba está prácticamente desaparecida.

En todo caso, forma parte del régimen de aprovechamientos vecinales sobre bienes comunes cuya regulación es propia del régimen local. De mantenerlas como vestigio histórico y por si pudiera existir alguna vigente, debiera acomodarle el régimen:

- a) Título: asumir lo dispuesto de que «está constituida por título administrativo» (1º), sin que puedan constituirse en lo sucesivo (4º). Añadiendo su caducidad en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del nuevo régimen.
- b) Naturaleza: de aprovechamiento especial en razón a su origen, porque siendo el título histórico administrativo, se ha podido transmitir al ser

---

<sup>73</sup> ALLI ARANGUREN, J. C., Las «vecindades foranas» en el Derecho navarro, *Revista Jurídica de Navarra*, 28 (1999), pp. 65-102.

enajenable y permutable, pero sin que afecte a su naturaleza de aprovechamiento sobre terrenos comunales<sup>74</sup>.

- c) Los pueblos tienen derecho de redención y retracto sobre la vecindad.
- d) Otras limitaciones: Se pudieran plantear las mismas que se establezcan con carácter general para situaciones similares como las corralizas y los helechales. Incluso su caducidad cuando recaigan sobre fincas de titularidad pública o comunales si transcurriesen dos años su utilizarla<sup>75</sup>.

## 8. Redención y retracto

La redención y el retracto de los derechos de aprovechamiento es un modo de refundición de derechos o dominios limitados para que las entidades locales dispongan de todas las facultades sobre los bienes comunales en beneficio del común de los vecinos.

La refundición, redención y expropiación de tales aprovechamientos tiene sus antecedentes en la legislación de montes para facilitar su repoblación (Arts. 6 y 9 de la Ley de Montes de 1863, 62, 75 y ss. del Reglamento de 17 de mayo de 1865, 35 del Reglamento de 17 de octubre de 1925, y 3 y 4 del R.D. de 26 de julio de 1926; R.D. de 25 de junio de 1926 sobre redención de foros. Arts. 23 de la Ley de 8 de junio de 1957, 13-17 del Reglamento D. 485/1962, de 22 de febrero). La L.F. 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra, reconoce el derecho de tanteo y retracto sobre los enclaves sitios en los montes catalogados (Art. 15.1), exige la justificación de los gravámenes (Art. 16.1), permite limitar y prohibir el pastoreo (Art. 24.1) y declarar la incompatibilidad de un gravamen (Art. 28.1).

Como se ha expuesto están reguladas en las leyes invocadas de la Compilación:

- a) Redención: leyes 382 (corralizas), 390 (helechales) y 392 (vecindades foranas)<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> En todo caso constituirían una variedad del derecho real administrativo de aprovechamiento comunal general o típico que existe vinculado a la vecindad, que sólo se patrimonializa en sus aprovechamientos y no se transmite. Sólo sus elementos atípicos, como son la titularidad y la transmisibilidad, tienen carácter civil, sin que le hagan perder su naturaleza de derecho real administrativo de goce sobre los bienes comunales.

<sup>75</sup> Como se ha previsto con los helechales y las roturaciones en el dominio concellar.

<sup>76</sup> Conforme a lo previsto por la LF 8/1985, de 30 de abril.

- b) Retracto: leyes 383 (corralizas, como retracto de comuneros, con las prioridades de la ley 446), 390 (helechales, con las mismas prioridades de la ley 446) y 392 (vecindades foranas, con iguales prioridades). Todos ellos prioritarios sobre otros reconocidos (ley 446).

Debieran extenderse a las facerías y a las comunidades faceras en un régimen común para todos los supuestos. En cuanto se incorporase a la legislación administrativa pudieran revisarse los aspectos procesales, plazos, etcétera.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E., La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado Autonómico, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 8 (1996), pp. 157-185.
- AIZPÚN SANTAFÉ, R., El problema de la tierra en Navarra. *Primer Congreso de Secretaros Municipales Navarros, Pamplona, 11-18 de junio de 1933. Recopilación de trabajos*, Pamplona: Bengaray, 1933, pp. 227-234.
- ALDEA EGUÍLAZ, R., Los organismos municipales. *Curso de Derecho Foral Navarro, II. Derecho Público*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, pp. 59-85.
- ALLI ARANGUREN, J. C., *La mancomunidad del Valle de Roncal*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.
- La Comunidad de las Bardenas Reales de Navarra y el contrato con el Ministerio del Aire para el establecimiento del polígono de tiro, *Actualidad Administrativa*, 10, 11 y 12 (1989), pp. 541-557, 597-604 y 709-720.
- Las «vecindades foranas» en el Derecho navarro, *Revista Jurídica de Navarra*, 28 (1999), pp. 65-102.
- ALLI TURRILLAS, J. C., El Noble Valle y Universidad de Baztán. Grupo normativo regulador y organización administrativa, *Revista Jurídica de Navarra*, 20 (1995), pp. 95-139.
- Las nuevas Ordenanzas del Noble Valle y Universidad de Baztán de 2011, *Revista Jurídica de Navarra*, 52 (2011), pp. 11-50.
- BARASSI, L., *Proprietà e comproprietà*, Milán: Giuffrè, 1951.
- BENITO GOLMAYO, P. *Instituciones de Derecho Canónico*, Madrid: Librería de Gabriel Sánchez, 1896.
- CAPPELLETTI, M., *Proceso, ideologías, sociedad*, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1974.
- CASTRO, F. de, *La persona jurídica*, Madrid: Civitas, 1981.

- ELORZA, A., Las ideologías de resistencia a la modernización y el nacionalismo, *Historia Contemporánea*, 4 (1990), pp. 341-353.
- ELÓSEGUI ALDASORO, J. y URSÚA SESMA, C., *Las Bardenas Reales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.
- ESPARZA LEIBAR, A., Los libros de vedorías del Valle de Roncal, *Azpilcueta. Cuadernos de Sección Derecho*, 9 (1995), pp. 65-75.
- EZEIZABARRENA SÁEZ, X., Las Ordenanzas del Valle de Baztán. Breve nota jurídica e histórica, *Vasconia*, 36 (2009), pp. 283-290.
- FAIRÉN, V., *Facerías internacionales pirenaicas*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1956.
- FERRERA, F., *Teoría de las personas jurídicas*, Madrid: Reus, 1929.
- FONT RIUS, J. M., *Orígenes del régimen municipal de Cataluña*, Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1946.
- FONTANA, J., *La crisis del Antiguo Régimen 1808-1833*, I, Barcelona: Grijalbo, 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Madrid: Civitas, 1985.
- GARCÍA LESAGA, G., *El Concejo Navarro y los pequeños municipios*, Pamplona: Aranzadi, 1972.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del Valle de Salazar*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.
- El Patronato de Muskilda*, Pamplona: Sahats, 1999.
- JIMENO ARANGUREN, R., Derecho civil navarro y codificación general española, *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXXII (2012), pp. 267-311.
- JIMENO JURÍO, J. M., *Merindad de Sangüesa. I. Historia, Arte y Etnografía*, col. «Obras Completas de José María Jimeno Jurío», 28, Pamplona: Pamiela, Udalbide, Euskara Kultur Elkartea, 2007.
- KMIEC, K. D., The origins and current meanings of judicial activism, *California Law Review*, 92 (2004), pp. 1442-1477.
- LÓPEZ JACOISTE, J. J., Los principios generales de la codificación foral, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 454 (1966), pp. 617-651.
- El Fuero Nuevo, un interrogante intelectual, *Revista Jurídica de Navarra*, 26 (1998), pp. 9-28.
- MARTÍN DUQUE, A. J., *La Comunidad del Valle de Salazar*, Pamplona: Gómez, 1963.

- MICHAUD-QUANTIN, P., *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le Moyen Age latin*, París: J. Vrin 1970.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid: Civitas 1982.
- NAGORE YÁRNOZ, J., *Historia del Fuero Nuevo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1994.
- NIETO, A., *Bienes Comunes*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1964.
- PÉREZ-PRENDES, J. M., *Breviario de Derecho Germánico*, Madrid: Universidad Complutense, 1993.
- POSADA, A., *Evolución legislativa del régimen local de España 1812-1909*, Madrid: IEAL, 1982.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Régimen Jurídico-Administrativo de las Bardas Reales*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1980.
- ROMANO, S., *El ordenamiento jurídico*, Madrid: IEP, 1963.
- RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid: CEC, 1997.
- SANCHO REBULLIDA, F., El sistema de derechos reales en el Fuero Nuevo de Navarra, *Anuario de Derecho Civil*, xxvii (1974), pp. 67-90.
- SCHLESINGER, A., The Supreme Court: 1947, *Fortune Magazine*, 35 (1947), pp. 73-79.
- URZANQUI MINA, T., Los libros de abolengo, *Revista Jurídica de Navarra*, 11 (1991), pp. 129-141.
- Las Ordenanzas del Valle de Baztán, *Revista Jurídica de Navarra*, 43 (2007), pp. 229-240.
- VÁZQUEZ Y LÓPEZ-AMOR, A., *Examen histórico-legal del derecho de patronato de la corona de España sobre los lugares píos de tierra santa*, Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1881.
- VILLAR PALASÍ, J. L., *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid: Universidad Complutense, 1982.
- ZUDAIRE HUARTE, E., Ordenanzas baztanesas, *Cuadernos de Etnología y Etnografía de Navarra*, 34 (1980), pp. 5-70.