

# BIENES COMUNALES: REFUNDICION DEL DOMINIO FORESTAL DE SUELO Y VUELO

(SENTENCIA DE 14 DE JUNIO DE 1968)

*SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. Defectos formales. 3. La refundición de dominios planteada en vía administrativa. 4. Naturaleza jurídica de los bienes comunales. 5. La incompatibilidad de la servidumbre como planteamiento correcto. 6. Final.*

## 1. *Antecedentes.*

El monte número 119 del Catálogo de los de Utilidad Pública de la provincia de Soria, denominado «El Pinar» o «Dehesa de Matasrubias», tiene dividido el dominio de su suelo y de su vuelo: este último es propiedad del Municipio de Abéjar, mientras que el suelo es bien comunal del Municipio de Cabrejas del Pinar.

Entre ambos Municipios hay una tensión ya antigua, que produce fricciones constantes, especialmente a la hora de regular los aprovechamientos de pastos (que corresponden a los vecinos de Cabrejas) y los aprovechamientos forestales (que corresponden al Municipio de Abéjar). Para terminar con esta situación:

a) El Ayuntamiento de Abéjar acordó el 18 de junio de 1963 iniciar el expediente de refundición del dominio de suelo y vuelo que prevén el artículo 23 de la Ley de Montes y los 13 a 20 de su Reglamento. Contra dicho acuerdo interpuso recurso de reposición el Municipio de Cabrejas, que fue desestimado, y posteriormente recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Territorial de Burgos, quien en sentencia de 5 de marzo de 1964 declaró su inadmisibilidad. Sentencia que, apelada ante el Tribunal Supremo, fue confirmada por una nueva sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> de fecha 21 de enero de 1966 (Ponente: FERNÁNDEZ HERNANDO), al entenderse que el acuerdo municipal debatido era un acto de mero trámite, iniciador del expe-

diente, no susceptible, por tanto, de ser impugnado de forma independiente.

b) Mientras se iba tramitando este recurso contencioso-administrativo siguió su marcha el expediente administrativo, en el que la Dirección General de Administración Local dictó resolución el 14 de agosto de 1965 accediendo a la refundición solicitada. Resolución que fue confirmada luego, en el correspondiente recurso administrativo, por Orden ministerial de Gobernación de 31 de mayo de 1966.

c) Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra dicha Orden ministerial, ha sido resuelto por la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo en sentencia de 14 de junio de 1968 (Ponente: CRUZ CUENCA), de la que parece útil hacer una breve glosa, ya que, aparte de sentar una doctrina de posible aplicación general, constituye un modelo de agudeza jurídica y de rigor lógico, tanto más de alabar cuanto que en esta materia de bienes comunales forestales los supuestos fácticos son de ordinario enormemente complicados y, además, la doctrina científica invocable suele estar demasiado apegada a una dogmática civil inerte, carente por completo de imaginación.

## 2. Defectos formales.

La demanda invoca, en primer término, dos defectos formales en que ha incurrido el expediente administrativo: no se ha dado la debida audiencia al interesado (o sea, al Ayuntamiento de Cabrejas) y no ha sido emitido oportunamente el preceptivo informe del Ministerio de Agricultura. La sentencia recoge, y acepta, ambos extremos:

a) Al Ayuntamiento de Cabrejas sólo se dio vista —concretamente traslado— del acuerdo inicial de 18 de junio de 1963 (que fue precisamente el que —por cierto indebidamente— primeramente impugnó), sin que tuviera noticia de las actuaciones administrativas posteriores. A este respecto el cuarto Considerando de la sentencia que se glosa declara que

tampoco se dio vista al Ayuntamiento recurrente (del expediente elevado al Ministerio de la Gobernación) en la forma prevista en el artículo 14 del Reglamento de montes, en relación con lo preceptuado en el artículo 24 de la Ley desarrollada en el mismo y 17 del propio Reglamento, toda vez que la circunstancia de que la iniciativa de su tramitación corresponde al Ayuntamiento de Abéjar, no

autoriza a prescindir de los «informes, dictámenes y memorias» que hayan de incorporarse a las actuaciones, a tenor de lo prevenido en el citado artículo 24, ni es dable concluir que basta para estimar cumplidas «las condiciones con arreglo a las cuales se han de verificar la audiencia de los interesados», aludidas en el propio precepto, con el simple traslado del acuerdo de tramitarle, como viene a estimar la propia resolución impugnada, diciendo que consideraba «discutible el momento procesal y la forma de dar vista del expediente», puesto que lo exigido preceptivamente no es dar traslado del acuerdo en el que se decida iniciar el procedimiento bifásico, necesario para la adquisición del suelo, sino dar audiencia y vista del expediente, una vez incorporados al mismo los elementos que lo constituyen, verificando la comunicación al interesado de todos los datos en que se base la propuesta de resolución.

b) Y por lo que se refiere al informe del Ministerio de Agricultura, en el mismo Considerando se advierte que

si bien es cierto que fue el Subsecretario del Ministerio de Agricultura quien dio su conformidad a la nota de la Sección correspondiente, en la que se proponía se informase favorablemente la refundición de dominios solicitada por el Ayuntamiento de Abéjar, fundándose en que «sería altamente beneficioso, para los intereses forestales del predio, y facilitaría la gestión administrativa, al desaparecer intereses contrapuestos, ya que claramente se desprendería ser el aprovechamiento esencial, el de los productos derivados de la vegetación arborea, al que debían quedar rigurosamente supeditados los restantes», no es menos evidente que el preceptivo informe del Departamento de Agricultura se emitió el 16 de octubre de 1964, sin tener a la vista el expediente original, obrante a la sazón en el anterior recurso contencioso-administrativo, y sólo teniendo en cuenta las certificaciones y documentos que figuran en el elevado al Ministerio de la Gobernación.

### 3. *La refundición de dominios planteada en vía administrativa.*

A la vista de lo que antecede pudiera imaginarse que la sentencia del Tribunal Supremo ya no iba a entrar en el fondo del asunto, limitándose a una simple anulación del acuerdo y reposición del expediente al momento en que se cometieron las infracciones formales observadas.

Pero el Tribunal rechaza esta posibilidad y escoge el camino difícil y constructivo, para iniciar un análisis sustancial de gran calidad dogmática, que eslabona en una larga cadena de argumentaciones lógicas.

El primer paso va a ser el recoger el planteamiento que ha tenido lugar en la vía administrativa, es decir, la refundición del dominio del suelo y del vuelo solicitada por el Municipio de Abéjar, y estimada en la Orden ministerial impugnada. En el Considerando tercero se transcriben las razones fundamentales que abonan la refundición:

La dificultad de llegar a un acuerdo, respecto al aprovechamiento de los pastos y la repoblación y aprovechamiento normal del suelo del monte; a la escasez de pastos para la ganadería de los vecinos de Abéjar; a que éstos eran innecesarios para los de Cabrejas del Pinar; a que este Ayuntamiento llevaba la administración, a pesar de disponer sólo de una parte de los pastos, entorpeciendo deliberadamente todos los años la aprobación del plan de mejoras; a que sometían a un aprovechamiento abusivo el disfrute de los referidos pastos, con el natural perjuicio para el vuelo; y a que, siendo la madera de excepcional calidad, y, por el contrario, los pastos deficientes se supeditaba la principal producción a la secundaria, corriendo la totalidad de los pagos, contribuciones e impuestos a cargo de Abéjar.

Una vez descrita esta situación, empieza la gran originalidad de la sentencia comentada, y que consiste en que el Tribunal se percata de que el suelo no pertenece patrimonialmente al Municipio de Cabrejas, sino que es un bien comunal. Circunstancia que, aparte de complicar mucho las cosas, puede cambiar por completo la situación, por lo que se impone un análisis dogmático de la naturaleza jurídica de los bienes comunales.

#### 4. *Naturaleza jurídica de los bienes comunales.*

A esta cuestión se dedica el primer Considerando, donde se procede a su análisis en los siguientes términos:

##### a) *Concepción tradicional.*

La propia naturaleza propia de aquellos bienes, sobre los que tiene lugar un aprovechamiento común o vecinal gratuito, y que

«pertenecen a las entidades locales» a tenor del artículo 5.º del Reglamento de Bienes, pese a que, *hasta tiempos relativamente recientes, se imputaba su titularidad al «común de vecinos», y así lo expresaba el artículo 310 del Estatuto municipal...*

b) *Titularidad compartida entre el Municipio y los vecinos.*

Frente a esta titularidad única, de carácter tradicional, la sentencia afirma que el problema

debe resolverse sin pretender identificar a todo trance la cuestión relativa a los beneficiarios con la referente a la titularidad dominical, ya que, al ser sustituido aquel concepto, por los de Municipio y vecinos, ninguno de ambos deben ser considerados como titulares exclusivos de las relaciones jurídicas que hacen referencia a los bienes comunales, sino como titulares concurrentes, en una titularidad simultánea, según la doctrina recogida en la Resolución de la Dirección General de los Registros de 3 de junio de 1927, que los define «como tipos de propiedad corporativa, en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes limiten y completen los derechos dominicales del Municipio», encontrándose ante una titularidad compartida, que viene atribuida de modo diverso entre partícipes cualitativamente diferentes, y ante una propiedad cuyo contenido es el aprovechamiento o disfrute, quedando anulada o esfumada la vertiente dominical del *ius disponendi*, ya que su esencia no es la disposición de los bienes, sino solamente su aprovechamiento o disfrute, por los miembros de la comunidad, de modo que el derecho de «participar de los aprovechamientos comunales» citado en el artículo 47 de la Ley de Régimen Local, cualquier que sea su mayor o menor analogía en las categorías civiles de propiedad especial, usufructo, servidumbre personal o dominio dividido, puede configurarse como un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al Municipio los bienes sobre los que recae, como una variedad de los patrimoniales, y son de dominio municipal, a tenor de lo establecido en los artículos 82, 183 y 187 de la Ley de Régimen Local, debiendo incluirse en el catálogo de montes «a favor de la entidad local, cuyo núcleo de población venga realizando los aprovechamientos», según los artículos 4.º de la Ley y 21 y 22 del Reglamento de Montes.

c) *Bienes comunales típicos y atípicos.*

La original concepción que acaba de describirse (y que se apoya en una reciente bibliografía, así como en la doctrina de la Dirección General de los Registros, ya citada) permite aislar figuras muy similares, que de otra manera era muy difícil diferenciar: los bienes comunales atípicos:

Junto a esos bienes comunales típicos, cuya propiedad pertenece al Municipio, y cuyos derechos de disfrute y aprovechamiento corresponden a los vecinos, existen modalidades atípicas, en las que no pertenecen al Municipio, sino a los vecinos, como núcleo social y no como entidad administrativa, caso de los montes vecinales a que se refieren los artículos 88 y 89 de la Ley de 2 de diciembre de 1963, que, si bien constituyen un tercer género, entre los regulados por las Leyes administrativas y los que se rigen por los preceptos del Código civil, vienen a configurarse, en realidad, con gran similitud a los bienes comunales típicos, dada la fuerte intervención administrativa a que el artículo 89 atribuye a los Ayuntamientos.

5. *La incompatibilidad de la servidumbre como planteamiento correcto.*

Como puede imaginarse, las prolijas disquisiciones que anteceden no son el resultado de un alarde dogmático, ni se manifiestan marginalmente como un *obiter dicta* simplemente erudito, sino que constituyen camino obligado para llegar a la parte decisoria de la resolución, condicionando el fallo de una manera necesaria. Porque, en efecto, si el suelo del Monte del Pinar ya no es considerado como un dominio monolítico del Municipio de Canalejas, sino como una concurrencia de dos derechos reales —por un lado el dominio del Municipio, y por otro el derecho real de goce de los vecinos sobre tal dominio—, he aquí que el problema exige un planteamiento muy diferente del adoptado en la vía administrativa: ya no nos encontramos ante el dominio único del suelo, sino ante un derecho real de goce, cuyo titular no es el municipio sino los vecinos de Cabrejas. Cambio de planteamiento que obliga, a su vez, a cambiar la técnica jurídica aplicable, puesto que el Reglamento de Montes dedica preceptos totalmente diferentes a ambos supuestos: a la re-

fundición de dominios dedica los artículos 13 a 18, y a la extinción de servidumbres incompatibles —pues como servidumbre va a considerarse el derecho de goce de los vecinos— los artículos 159 a 167.

A estos artículos va a acudir, pues, el Tribunal Supremo, y entonces aparece el artículo 163, en el que se declara que «si el titular de la servidumbre fuese una comunidad vecinal el acuerdo habrá de adoptarse por el Consejo de Ministros», tal como pone de relieve el quinto Considerando:

La extinción del derecho real administrativo de goce —que la Legislación de montes denomina servidumbre— cuando está establecido a favor de una comunidad vecinal, está previsto en los artículos 18, 4, de la Ley y 163 del Reglamento, exigiéndose en ambos que el acuerdo se adopte por el Consejo de Ministros, que es el competente en tales casos para declarar su incompatibilidad con las condiciones esenciales del monte gravado o con el fin de utilidad pública a que estuviera afecto, dado el carácter que los aprovechamientos vecinales confieren a los bienes de propios afectados al disfrute de la Comunidad de vecinos, cuyo carácter de bienes comunales impide su enajenación, mientras lo conserven, a tenor de lo establecido en el artículo 94 del Reglamento de Bienes y en el 188 de la Ley de Régimen Local, cuya prohibición cede, por razones de política forestal, en el supuesto contemplado en los citados artículos 18 y 163, pero siempre que la incompatibilidad justificadora de la expropiación se aprecie por el órgano superior de la Administración, al que viene conferida, a tenor de los citados preceptos, en relación con número 17 del artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico.

#### 6. *Final.*

La sentencia de 14 de junio de 1968 (sala 4.<sup>a</sup>, Ponente: CRUZ CUENCA), dada la índole modesta de la materia a que se refiere, no puede considerarse trascendental para el Derecho administrativo español; pero es conveniente recordar su existencia, porque, como se ha visto, constituye un modelo difícilmente superable de técnica jurisprudencial: aun después de haber advertido defectos formales en la elaboración del acto administrativo impugnado, no se limita a anularlo por las archisabidas razones del «orden público procesal», sino que indaga las razones sustanciales del caso, sobre las que termina basando su fallo. Las ventajas

de esta técnica son evidentes y tienen una trascendencia que desborda con mucho el caso concreto juzgado: la parte dispositiva de la sentencia, además de anular el acto y retrotraer el expediente a un determinado momento, añade indicaciones precisas a las que tendrá que ajustarse la Administración cuando reconstruya el expediente administrativo. La jurisdicción contencioso-administrativa aparece así no sólo como revisora de los actos ya realizados por la Administración, sino como orientadora para el futuro, suministrando criterios directivos de las conductas aún no realizadas por la Administración. Con lo cual se evitan incertidumbres en las actuaciones administrativas y se evitan ulteriores procesos. Tal como dice el fallo:

Estimando el recurso contencioso-administrativo..., debemos anular y anulamos las actuaciones en las que se dictaron ambas resoluciones, que se dejan sin efecto, mandando retrotraer aquéllas al momento en que se propuso al Ministerio referido la aprobación de la refundición solicitada, a fin de que, antes de elevar el expediente, al que deberá incorporarse el dictamen emitido, se dé vista al Ayuntamiento recurrente, prosiguiendo su tramitación con arreglo a Derecho, hasta su resolución por el Consejo de Ministros.

De esta manera el Tribunal no sólo ha resuelto la justicia del caso concreto, sino que, además, y de una vez para siempre, ha sentado una doctrina que puede servir de guía para casos futuros. Y, en definitiva, resulta evidente que la dogmática patria de los bienes comunales ha sido literalmente revolucionada por la sentencia comentada.

ALEJANDRO NIETO.