

**TRIBUNAL SUPERIOR DE
JUSTICIA DE NAVARRA. SALA
DE LO CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO**

Plaza del Juez Elío/Elío Epailearen
Plaza, Planta 5 Solairua
Pamplona/Iruña 31011
Teléfono: 848.42.40.73
Email: tsjcontn@navarra.es
PO185

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO
ORDINARIO**

Nº Procedimiento: 0000318/2022

Materia: Otros actos de la Admon no
incluidos en los apartados anteriores
NIG: 3120133320220000141

Puede relacionarse de forma telemática con esta Administración a través de la
Sede Judicial Electrónica de Navarra <https://sedejudicial.navarra.es/>

SENTENCIA Nº 000348/2023

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
Mª JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

ILTMOS. SRES.:

PRESIDENTA,

DÑA. MARÍA JESÚS AZCONA LABIANO

MAGISTRADOS,

DÑA. RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ

D. HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN

En Pamplona/Iruña, a cinco de diciembre de dos mil veintitrés.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, constituida por los Ilustrísimos Señores Magistrados expresados, **ha visto los autos del recurso contencioso-administrativo nº 318/2022** promovido contra el Acuerdo de Gobierno de Navarra, de fecha 22 de junio de 2022, por el que se aprueban las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en Corella. Siendo en ello partes: como recurrentes [REDACTED] representados por la Procuradora de los Tribunales Dª Ana Gurbindo Gortari y defendido por el Abogado D.

██████████ como demandados, EL GOBIERNO DE NAVARRA, representado y defendido por la Asesora-Jurídica Letrada de la Comunidad Foral de Navarra y EL AYUNTAMIENTO DE CORELLA, representado por el Procurador de los Tribunales D. Jaime Ubillos Minondo y defendido por la Abogada D^a. Minerva Acedo Suberviola y viene en resolver conforme a los siguientes Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando que se dictase sentencia que acuerde estimar el recurso contencioso administrativo, anular el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de junio de 2022 por el que se aprueban las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en Corella, ordenar a la demandada estar y pasar por tal pronunciamiento con las consecuencias inherentes y hacer expresa condena en costas a la demandada.

SEGUNDO.- El Gobierno de Navarra se opuso a la demanda solicitando que se dicte sentencia inadmitiendo y/o desestimando el recurso interpuesto, dada la adecuación a Derecho de la resolución administrativa impugnada.

El Ayuntamiento de Corella también se opuso a la demanda solicitando dicte sentencia por la que se inadmita y/o desestime la pretensión del recurrente, confirmando íntegramente el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de junio de 2022 por el que se aprueban las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en Corella.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
M^º JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918f183637bb828f5SAA==

TERCERO.- La cuantía del procedimiento quedó fijada como indeterminada.

Solicitado el recibimiento a prueba, se practicó la propuesta y admitida con el resultado que obra en autos y, una vez evacuado el trámite de conclusiones por las partes, quedó el asunto pendiente de votación y fallo, teniendo lugar el día 21 de noviembre de 2023.

Es ponente la Il^{ta}m. Sra. **D^{ña}. RAQUEL H. REYES MARTINEZ**, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Acuerdo recurrido y alegaciones de las partes.

Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de junio de 2022 por el que se aprueban las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en Corella.

La parte actora alega, en síntesis, los siguientes motivos de impugnación:

1º.- Inadecuación del procedimiento empleado para recuperar los supuestos bienes comunales de Corella respecto de los cuales el Ayuntamiento considera que se habría producido una confusión de derechos de aprovechamiento y titularidad. El procedimiento adecuado para que la Administración pueda recuperar los terrenos que considera que le han sido desposeídos es el previsto en los arts. 59 a 61 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra.

2º.- Fraude en el procedimiento empleado. El objetivo aparente del Ayuntamiento de Corella para aprobar las bases era aclarar la titularidad



dominical de los terrenos ubicados en los montes de Cierzo y Argenzón para favorecer la transformación a regadío de gran parte de esos terrenos mediante la ejecución de las "Obras del Canal de Navarra", sin embargo, la verdadera razón es la instalación de un parque solar fotovoltaico, que, además, ni siquiera ha sido declarado compatible urbanísticamente.

3º.- Nulidad del Acuerdo recurrido al haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido, conforme al art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, **por indefinición de las parcelas**. Las Bases Generales no incluyen una relación concreta de las parcelas que se encuentran afectadas por las mismas. Dado que se trata de las Bases Generales para recuperar los supuestos bienes comunales, únicamente han de ser de aplicación a tales bienes comunales, no a otros que no tengan ese carácter. Y ello conforme a lo dispuesto en el art. 31.2 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de 13 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra. Se vulnera así, el art. 31.1 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre.

4º.- Nulidad del Acuerdo recurrido al haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido, conforme al art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre **por incorrección de la compensación económica**. En las bases no queda clara cuál es la compensación que se va a entregar a los afectados, con infracción del art. 31.1.b) del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, que obliga a identificar expresamente la compensación económica que se va a entregar a los afectados, no bastando con fijar un margen tan amplio como el que nos ocupa que se sitúa entre el 0 y el 60%. Además, dicha compensación no tiene en cuenta las diversas plantaciones y usos que se han podido dar a las parcelas afectadas por las Bases Generales.

5º.- Imposible inscripción Registral. En la base 12ª se indica que los terrenos que sean objeto de convenio serán inscritos en el Registro de la Propiedad a favor del Ayuntamiento de Corella. Sin embargo, dicha estipulación es contraria al principio de tracto sucesivo regulado en la Ley

Hipotecaria. Los acuerdos transaccionales que puedan suscribir el Ayuntamiento y los particulares que lo consideren oportuno jamás tendrán acceso al Registro de la Propiedad, por lo que las Bases Generales que han sido aprobadas carecen de razón de ser.

6º.- Falta de suficientes pruebas sobre el carácter comunal. Las bases parten del error de considerar comunales unos terrenos que no lo son. mediante las Bases Generales el Ayuntamiento de Corella pretende recuperar unos terrenos supuestamente comunales cuando no tiene realmente acreditado que en efecto sean comunales. De este modo, se está permitiendo a dicho Ayuntamiento “recuperar” unas parcelas que no son suyas.

Las únicas pruebas con las que se ha contado de contrario para considerar a los terrenos litigiosos como comunales son un estudio sobre la naturaleza jurídica de los Montes de Cierzo y Argenzón, realizado por la Universidad de Zaragoza en 2001, por encargo del Gobierno de Navarra, y un informe posteriormente elaborado en 2003 por la Asesoría jurídica del Gobierno de Navarra, que sólo se refiere a los polígonos catastrales 13 a 16 de Corella y no a las restantes fincas rústicas del municipio. Los informes posteriores que obran en el expediente administrativo dan por buenos esos dictámenes sin haber realizado sus autores un análisis propio del tema. Unos meros estudios no pueden servir para otorgar al Ayuntamiento la propiedad sobre unos terrenos que figuran registralmente a nombre de otras personas.

Existen pruebas contrarias al carácter comunal: el dictamen elaborado por Doña Mercedes Galán y Doña Amparo Salvador en septiembre de 2022, los propietarios siempre han podido inscribir a su nombre en el Registro de la Propiedad las fincas que han ido comprando, lo que demuestra que no nos encontramos ante terrenos comunales.

Los demandantes adquirieron las fincas por título de compraventa a terceros propietarios de dichas fincas que ya constaban inscritas



previamente a su nombre en el Registro de la Propiedad, siendo aplicable el art. 38 de la Ley Hipotecaria.

El Ayuntamiento de Corella nunca los ha incluido en el inventario de bienes patrimoniales al que se refiere el artículo 73 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra. Tampoco ha manifestado ninguna objeción cuando dichas fincas han sido objeto del tráfico entre los particulares, consintiendo los cambios de titularidad catastral y cobrando los pertinentes impuestos que gravan dichos derechos de propiedad (contribución territorial).

La Asesora Jurídica-Letrada del Gobierno de Navarra se opone a la demanda alegando, resumidamente, que las Bases aprobadas tienen por objeto, cuando existen divergencias sobre la naturaleza jurídica de ciertas parcelas, permitir a las entidades locales y a propietarios registrales de determinadas parcelas, acordar, para evitar un pleito, y de forma voluntaria, una transacción en relación con determinados bienes comunales. El presente recurso no tendría objeto y debería ser inadmitido, toda vez que nada ni nadie obliga al recurrente a firmar y adherirse a dichas Bases Generales, quedando abierta, en todo caso, la vía jurisdiccional civil en caso de que el recurrente, o el Ayuntamiento de Corella, lo consideraran necesario. La parte actora no impugnó ni la aprobación inicial de las Bases Generales aprobadas por el Ayuntamiento de Corella, de lo que devendría la inadmisión del recurso.

Alega la inadmisibilidad parcial del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa del recurrente [REDACTED] para impugnar el Acuerdo de Gobierno de Navarra, ya que el [REDACTED] no acredita tener interés directo en la anulación el Acuerdo impugnado, puesto que no aporta prueba alguna ni alega siquiera ser titular de algún derecho sobre alguna de las parcelas que se incluyen en el ámbito de las Bases Generales aprobadas.

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_web/index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918f183637bb828f5jSAA==



En cuanto al fondo, no se ha incurrido en la causa de nulidad del art. 47.1.e) de la Ley 39/2015. El procedimiento seguido para la aprobación de las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales de Corella se ajusta a lo establecido en el Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de la Entidades Locales de Navarra. El proceso seguido es el adecuado por cuanto el fin último es alcanzar convenios transaccionales con aquellos particulares que ostenten derechos de aprovechamiento sobre bienes comunales, estableciéndose una fórmula de reconocimiento y compensación del citado derecho. Este objetivo es diferente al que se persigue a través del procedimiento de recuperación posesoria previsto en los arts. 59 a 61 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, a través del cual las Entidades Locales pueden recuperar por sí mismas y en cualquier tiempo la posesión indebidamente perdida o usurpada de los bienes y derechos de dominio público o comunal.

El procedimiento seguido no compromete ni perjudica los derechos de los particulares, en cuanto les concede la opción de suscribir un convenio transaccional de forma libre y voluntaria, si lo consideran conveniente para sus intereses, de modo que en caso de no alcanzar el mismo queda abierta la vía jurisdiccional civil para resolver la controversia sobre la titularidad comunal de los terrenos. Resulta asimismo adecuado y razonable considerando el gran número de interesados que existen y de terrenos afectados, lográndose de este modo una solución global para la problemática existente en relación a los terrenos ubicados en el ámbito de Montes de Cierzo y Argenzón, del municipio de Corella. No existe fraude en el procedimiento empleado, sin perjuicio del destino que pueda darse posteriormente a alguna de las parcelas que requerirá, en su caso, de los procedimientos administrativos correspondientes. No se incurre en la causa de nulidad del 47.1.e) de la Ley 39/2015, puesto que no se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido ni se ha omitido alguno de sus principales trámites, ni se ha causado indefensión a la parte actora.

No se vulnera el art. 31.1 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, ni en cuanto al objeto del convenio, que lo constituyen todas las parcelas rústicas del término municipal de Corella en los montes de Cierzo y Argenzón que sean bienes comunales sobre los que los particulares tienen solamente derecho de aprovechamiento. Se han presentado por los particulares 304 alegaciones a las citadas bases y la mercantil recurrente presentó escrito de alegaciones, ni en cuanto a la compensación económica, se cumple el art. 31.1.b) del Decreto Foral 280/1990 en la base 7ª, también en cuanto al arbolado. La compensación fijada es clara y correcta,

Los convenios transaccionales, en cuanto negocios jurídicos sobre las parcelas, pueden acceder al Registro sin que su mera existencia permita afirmar que es imposible dicha inscripción registral o que se atente contra el principio de tracto sucesivo. En todo caso, la protección de los bienes comunales no requiere de la inscripción en registro o catastro alguno, y no están sujetos a los principios registrales comunes.

El carácter de los bienes comunales viene corroborado por la documentación obrante en el expediente. Precisamente porque se estiman comunales, pero a la vez se reconoce la existencia de una problemática de años en torno a los mismos, se han planteado las Bases Generales sobre recuperación de dichos bienes, siendo ajustado a derecho formalizar convenios transaccionales con el fin de evitar los posibles pleitos basados en reclamaciones sobre la titularidad de las fincas. El hecho de que existan parcelas pertenecientes a los Montes de Cierzo y Argenzón en el Registro de la Propiedad a favor de particulares no desvirtúa la naturaleza jurídica de comunal de tales terrenos.

La defensa del Ayuntamiento de Corella opone la falta legitimación activa de [REDACTED] porque no es titular de ninguna de las parcelas incluidas en el ámbito de los Bases Generales aprobadas.

En cuanto al de fondo del asunto, el procedimiento se ha tramitado correctamente y es el indicado en la normativa para aquellos supuestos en los que existiendo discrepancia de la naturaleza jurídica de las parcelas y para garantizar a través de la corrección de las Bases Generales aprobadas, de adscripción voluntaria, regular los convenios transaccionales que puedan formalizarse entre Ayuntamiento y particulares sobre determinadas parcelas con el fin de evitar procedimientos judiciales entre las partes sobre la naturaleza de los bienes. No existe fraude en el procedimiento empleado, sin perjuicio del destino que posteriormente quiera dar el Ayuntamiento de Corella a alguno de los terrenos indicados en las bases, requiriendo en su caso tramitar los procedimientos administrativos pertinentes.

No se vulnera el art 31.1 del Decreto Foral 280/1990, al encontrarnos ante unas Bases Generales que prevén la posibilidad de aprobación de bases particulares sobre parcelas particulares específicas, habiéndose seguido el procedimiento legalmente establecido para ello. No existe indefinición de los bienes afectados, ya que las Bases Generales se identifica de forma expresa la aplicación de las mismas a todo el término municipal de Corella, y en concreto a todas las parcelas rústicas que sin perjuicio de causas fundadas en derecho, y como norma general, sean bienes comunales en los que los particulares únicamente tienen derecho de aprovechamiento, a pesar de que tengan inscripción registral de los mismos. Del mismo modo las Bases Generales recogen la posibilidad de aprobar bases particulares (BP), como así se ha hecho, para el supuesto de polígonos catastrales o parajes con realidades y características similares; supuesto éste en el que sí se define y concretan las parcelas y el ámbito.

La compensación económica se recoge en la Base 7ª de forma clara.

Sobre la inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad, dada la manera de inscribir en el Catastro a los titulares de los

aprovechamientos comunales en el siglo XIX y bien entrado el siglo XX, tanto en Corella como en otras partes del territorio navarro, nos encontramos que en los Catastros, no solamente los Ayuntamientos daban de alta las propiedades particulares, sino también los derechos de los vecinos a cultivar sobre los bienes comunales. La inscripción registral no convalida los actos y contratos nulos y por tanto el negocio jurídico de la adquisición debe ser válido, no convalidándose un acto nulo por las subsiguientes adquisiciones de un titular de buena fe, ni pudiendo oponerse, incluso a un acto válido aún no inscrito.

La naturaleza jurídica se estos terrenos, sobre los que se plantean las Bases Generales son comunales pertenecientes al Ayuntamiento de Corella favorecidos además por la presunción *iuris tantum* del 118 de la Ley Foral 6/90 de 2 de julio, de Administración Local de Navarra. Ello no obsta, a que haya casos que, cumpliendo la legalidad, hayan accedido a propiedad privada en este entorno comunal y casos en los que los derechos de cultivo y plantación tuvieron acceso al Registro de la propiedad, con la confusión a la que llevó entre propiedad y derecho de aprovechamiento.

SEGUNDO.- Sobre la determinación de los hechos relevantes para enjuiciar el recurso contencioso-administrativo.

En primer término, procede fijar los hechos relevantes para enjuiciar el presente recurso contencioso-administrativo a la vista de los documentos obrantes en el expediente administrativo y en el procedimiento:

1º.- El Ayuntamiento de Corella acordó redactar unas Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en Corella. se habían emitido informes jurídicos por la Secretaría General del Ayuntamiento de Corella (f. 94 a 103 del e/a) y por la Letrada Asesora D^a Amanda Acedo (f. 76 a 93 del e/a); un informe técnico de valoración de los derechos de aprovechamiento de los terrenos comunales emitido por parte

de D^a Irantzu Bermejo (f. 31 a 45 del e/a); así como informe urbanístico de la Arquitecta municipal (f. 61 a 67 del e/a) y otro de la intervención (f. 104 y 105 del e/a).

2º.- Con fecha 15 de abril de 2021, el Pleno del Ayuntamiento aprobó inicialmente las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales de Corella así como las bases particulares del convenio transaccional sobre recuperación de bienes comunales en Corella en los parajes de Cabeza Jordana, Cabecilla Blanco Plana de Salas, la Abadía, el Juncal, Abatores, La hondada (polígono 15), Barranco de la Cruz y la Tejera (polígono 16) y las parcelas en ellas detalladas (folios 116 y 117 del expediente administrativo).

3º.- Se acordó someter a exposición pública el acuerdo de aprobación inicial durante el plazo de un mes a partir de la publicación del anuncio en el BON, así como insertar anuncio de aprobación inicial en el Tablón Municipal y Sede Electrónica, Pagina Web municipal, a fin de que vecinos e interesados puedan examinar el expediente y deducir las alegaciones que estimen pertinentes. La aprobación de las bases se publicó en el BON nº 109 de 11 de mayo de 2021 y se sometió a información pública (f. 108 a 112 del e/a),

4º.- Se presentaron 304 alegaciones (f. 249 a 1408 del e/a). Con fecha 13 de junio de 2021, el Ayuntamiento de Corella remitió las alegaciones presentadas a la Sección de Comunales del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra y por parte del Servicio de Infraestructuras Agrarias se emitió informe de alegación sobre la aprobación inicial de las Bases Generales y bases particulares con fecha 25 de febrero de 2022 (f. 1486 a 1494 del e/a).

5º.- La Letrada Asesora del Ayuntamiento de Corella emitió informe sobre las alegaciones (f. 1411 a 1449 del e/a) e informe complementario (f. 1450 a 1485 del e/a).

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918f183637bb8285jSAA==

6º.- El Pleno del Ayuntamiento de Corella aprobó el 24 de marzo de 2022, con carácter definitivo, las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en Corella, y las Bases Particulares del convenio transaccional sobre recuperación de bienes comunales en Corella en los parajes de Cabeza Jordana, Cabecillo Blanco Plana de Salas, La Abadía, El Juncal, Abatores, La Hondada (polígono 15), Barranco de la Cruz y La Tejera (polígono 16), así como remitir tales acuerdos definitivos al Gobierno de Navarra al objeto de que se proceda a la aprobación definitiva (f. 1551 a 1558 del e/a).

7º.- El Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo de fecha 22 de junio de 2022, por el que se aprueban las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en Corella, publicándose en el B.O.N. de 18 de julio de 2022, Acuerdo que ahora se recurre.

TERCERO.- Sobre la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa.

Las demandadas alegan la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa en relación a [REDACTED] por no ser titular de derechos sobre alguna de las parcelas que se incluyen en el ámbito de las Bases Generales aprobadas.

La parte actora opone que tanto el [REDACTED] como [REDACTED] son propietarios de determinadas parcelas situadas en Corella que se ven afectadas por las Bases impugnadas. Por eso en el expediente administrativo obran actuaciones realizadas por el Sr. Saiz tanto en su propio nombre, como en el de la Sociedad. El Ayuntamiento de Corella ni siquiera ha puesto en duda este extremo puesto que es perfectamente consciente de que tanto el [REDACTED] como [REDACTED] ostentan perfecta legitimación activa.

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
Mª JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918f183637bb828j5jSAA==

A tenor del artículo 19.1 de la LJCA, la legitimación activa se condiciona a la defensa de un derecho o de un interés legítimo. Como señala la STS de 02-11-2021 (Roj: STS 3929/2021 - ECLI:ES:TS:2021:3929), Rec. 76/2020 "En concreto, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA, la legitimación activa se condiciona, por lo que hace al caso, a la defensa de un derecho o de un interés legítimo (artículo 19.1.a) de la LCJA) al igual que la prevista en el artículo 19.1.b) de la LJCA que "constituye una especificación de la anterior (STS 18 de enero de 2005, recurso contencioso-administrativo 22/2003). El fundamento de esta legitimación se vincula, por tanto, a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la CE), al ser la medida con arreglo a la cual se presta el expresado derecho a la tutela judicial efectiva por jueces y tribunales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, ex artículo 117.3 de la CE . Supeditando, en definitiva, el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa a la concurrencia de ese título legitimador.

De modo que es la propia Constitución la norma que vincula este inexcusable presupuesto procesal de la legitimación activa al derecho a la tutela judicial efectiva, al describirlo, en el citado artículo 24.1 como "el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos".

La defensa de estos derechos e intereses legítimos, en el recurso contencioso administrativo, es, por tanto, cualificada, pues no basta con que se discrepe de un acto, o se considere fundadamente que el mismo no es conforme a Derecho, para proceder a su impugnación ante los jueces y tribunales de nuestro orden jurisdiccional. Es necesario, además, que medie una concreta y determinada relación entre el sujeto que formula el recurso y el objeto del proceso.

Ese interés legítimo debe ser siempre, por tanto, un interés cualificado, específico y distinto del mero interés por la legalidad, pues al mediar esa conexión esencial con el objeto de la pretensión que se ejercita, ello supone que la anulación del acto o disposición impugnada debe producir, en el recurrente, un efecto positivo, un beneficio o incluso la evitación de un daño. Pero también, en el reverso, puede tener un efecto negativo, por causar un perjuicio que podría ser actual o futuro, pero siempre cierto y determinado. Se exige, en consecuencia, que el acto o disposición administrativa pueda repercutir directa o indirectamente, incluso de futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento. Así lo venimos declarando, entre otras, en nuestras Sentencias de 16 de noviembre de 2011 (recurso de casación n.º 210/10), y de 3 de marzo de 2015 (recurso contencioso administrativo n.º 4453/2012)".

El presupuesto de la legitimación, como establece el TS, ha de analizarse caso por caso (STS de 9 de marzo de 2006; ROJ: STS 1616/2006 - ECLI:ES:TS:2006:1616, Recurso: 1913/2001). Asimismo, debe efectuarse una interpretación restrictiva de las causas de

inadmisibilidad, conforme al principio " *pro actione*", y , en este sentido, la STS de 10 de junio de 2022, Rec. 1874/2021 (Roj: STS 1931/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1931) recoge la doctrina del Tribunal Constitucional, que, como la expuesta en la STC 73/2006, de 13 de marzo, considera que el derecho a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución razonable, motivada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes se erige en un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución Española, que veda cualquier interpretación de las causas legales de inadmisión de los recursos que no sea la más favorable al principio de tutela judicial efectiva.

En la referida sentencia, el TC subraya que el primer contenido, en un orden lógico y cronológico, del derecho a la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales constitucionalizado en el art. 24.1 CE es el derecho de acceso a la jurisdicción (STC 124/2002, de 20 de mayo , FJ 3), con respecto al cual el principio "*pro actione*" actúa con toda su intensidad, por lo cual las decisiones de inadmisión sólo serán conformes con el art. 24.1 CE cuando no eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva la pretensión formulada, lo que hubiera propiciado rechazar la causa de inadmisibilidad planteada y entrar a conocer del fondo de la controversia jurídica planteada, dando plena satisfacción al referido derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión. En el mismo sentido, la STC de 14 de marzo de 2011 señala que "*el control constitucional de las decisiones de inadmisión ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia en estos casos del principio pro actione, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida. Así, se ha destacado que puede verse conculcado este derecho por aquellas interpretaciones de las normas que sean manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que la causa legal aplicada preserva y los intereses que se sacrifican (por todas, STC 218/2009, de 21 de diciembre , FJ 2)*".

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
M^{ra} JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918f183637bb828f5jSAA==

Asimismo, la STS de 17 de diciembre de 2020 (ROJ: STS 4420/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4420) Sentencia: 1788/2020 Recurso: 157/2019 establece que: *«Es principio jurisprudencial, generalmente admitido y conectado con la doctrina de los actos propios, que, reconocida por la Administración la legitimación activa en vía administrativa, no la puede negar después en vía jurisdiccional».* Como ha declarado esa Sala en reiteradísimas ocasiones (por todas, sentencias de 28 de noviembre de 1994, 29 de junio de 2007 (rec. 9811/2004), 8 de mayo de 2015 y 7 de julio de 2016) es doctrina jurisprudencial reiterada la de que la Administración no puede desconocer en vía contenciosa la personalidad reconocida en vía administrativa, aunque no sean coincidentes los términos de la legitimación en vía administrativa con los propios de la vía jurisdiccional.

(...)Es sobradamente conocida la jurisprudencia que viene interpretando el art. 19.1. a) LJCA en el que se reconoce legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a "Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo". Y aun cuando la respuesta debe ajustarse a las circunstancias concretas de cada caso se viene afirmando, con carácter general, que la legitimación radica en la utilidad que obtendría el actor si prosperase su pretensión, bien por recibir un beneficio, bien por dejar de sufrir un perjuicio efectivo, de carácter material o jurídico, derivado inmediatamente del acto o disposición recurridos, sin que sea suficiente un mero interés por la legalidad" (STS de 16-12-2002). Por ello se ha sostenido que debe existir "una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto", debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real -no potencial o hipotético- (STC de 30-10-2000).

En este caso, el [REDACTED] es administrador único de la [REDACTED] que figura como propietaria de distintas parcelas afectadas por las Bases Generales impugnadas (f. 880 a 989 del e/a) y ha actuado en vía administrativa, sin que se haya cuestionado su legitimación por el Ayuntamiento, como puede verse en el f. 114 del e/a. En consecuencia, el [REDACTED] ostenta un interés legítimo, aunque sea indirecto, en los efectos que puedan derivarse de las Bases Generales respecto a las parcelas inscritas a nombre de la Sociedad de la que es administrador único y cuya legitimación ha sido admitida por el Ayuntamiento en vía administrativa, por lo que, efectuando una interpretación restrictiva de las causas de inadmisibilidad, conforme al principio "pro actione", debe rechazarse esta causa de inadmisibilidad.

También debe desestimarse la inadmisibilidad basada en la falta de interés legítimo del [REDACTED] porque no está obligado a firmar y adherirse a las Bases Generales, quedando abierta, en todo caso, la vía jurisdiccional civil en caso de que el recurrente, o el Ayuntamiento de Corella, lo consideraran necesario, porque la adhesión o no a las Bases Generales por el demandante no priva a éstas ni al Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de junio de 2022, de su naturaleza administrativa y como tales, susceptibles de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, conforme a los arts. 1 y 25 de la LJCA.

CUARTO.- Sobre el procedimiento de aprobación de las Bases Generales y de recuperación de los bienes comunales.

La parte actora alega, como primer motivo de recurso, la inadecuación del procedimiento empleado porque considera que las Bases Generales, que han sido aprobadas por la demandada, tienen por objeto recuperar los supuestos bienes comunales de Corella y para ello el procedimiento adecuado es el previsto en los arts. 59 a 61 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra.

Este motivo de recurso no puede ser estimado porque el procedimiento de recuperación posesoria previsto en los arts. 59 a 61 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, a través del cual las Entidades Locales pueden recuperar por sí mismas y en cualquier tiempo la posesión indebidamente perdida o usurpada de los bienes y derechos de dominio público o comunal no es el único procedimiento establecido, sino que también se prevé en los arts. 30, 31 y 32 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de la Entidades Locales de Navarra, la posibilidad de alcanzar un acuerdo y transacción sobre el dominio y demás derechos integrantes de su patrimonio con las condiciones y límites establecidos en los mismos y, en el caso, bienes comunales requieren, además, la previa y expresa aprobación del

Gobierno de Navarra. Se entiende por transacción referente a bienes comunales el convenio que, con la finalidad de evitar un pleito o de poner fin al que hubiese comenzado, realice la entidad local con cualesquiera personas en relación con los mismos bienes comunales (art. 30). En el mismo sentido, se prevé en el art. 116.1. de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra que: "Las Entidades locales no pueden allanarse a las demandas judiciales que afecten al dominio y demás derechos integrantes de su patrimonio, ni transigir sobre los mismos, si no es mediante acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Si el allanamiento o transacción se refiere a bienes comunales requerirán, además, la previa y expresa aprobación del Gobierno de Navarra".

El art. 31 dispone que: "1. Para que el Gobierno de Navarra apruebe la realización por las entidades locales de los convenios transaccionales sobre bienes comunales, habrán de contemplar expresamente los siguientes extremos:

- a) El objeto del convenio.
- b) La compensación económica o el porcentaje de tierra, fundados en el valor del aprovechamiento de que se trate en su uso actual, incrementado como máximo en un veinte por ciento como representativo del beneficio que la transacción reporta al comunal.
- c) La determinación, en su caso, de la pertenencia de arbolado existente.
- d) El procedimiento para la ejecución del convenio.
- e) Cuantos pactos, cláusulas o condiciones hayan de incluirse en el convenio para alcanzar con eficacia sus fines de recuperación de bienes para el patrimonio comunal.

2. La realización por las entidades locales de convenios transaccionales dirigidos a evitar litigios sólo obtendrá la aprobación del Gobierno de Navarra cuando, aunque no se obtenga la adhesión de todos los interesados, tales convenios tengan por objeto todos los bienes o derechos de la misma naturaleza existentes en el patrimonio comunal de la entidad local de que se trate. Este requisito no será preciso para la aprobación de convenios transaccionales que las entidades locales pretendan realizar para poner fin a litigios ya comenzados".

Además, el art. 32.1 exige que: "1. Al solicitar la aprobación por el Gobierno de Navarra para la realización de un convenio transaccional sobre bienes comunales, la entidad local habrá de aportar el informe favorable de un Letrado en el que se valore la conveniencia de aceptar la transacción, y la modalidad de la misma, a la vista de las expectativas de éxito judicial para la entidad local, en razón de las circunstancias, documentos, actos de posesión y cuantos datos favorezcan a la: entidad local en comparación con los aportados por los particulares".

Examinado el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de junio de 2022, por el que se aprueban las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en Corella, en el mismo se expresa que: *"El Ayuntamiento de Corella, con objeto de determinar sus bienes comunales y evitar los posibles pleitos basados en reclamaciones sobre la titularidad de fincas, que, en principio, se estiman comunales, ha elaborado unas Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en el que se compensa el derecho al aprovechamiento que tienen los particulares.*

El Ayuntamiento de Corella reconoce que sobre una parte importante de los bienes comunales de su municipio existe, desde hace más de un siglo, un aprovechamiento permanente y continuado por parte de titulares de derechos de aprovechamiento que no se corresponde plenamente con la legislación foral de bienes comunales. Algunos de estos derechos de aprovechamiento incluso han tenido acceso al Registro de la Propiedad de Tudela y ha sido objeto de pacíficas transmisiones. Pero ello no significa que los mismos hayan perdido su condición de bienes comunales por lo que es obligación del Ayuntamiento su recuperación posesoria.

El Ayuntamiento de Corella desea favorecer una solución global a la problemática de las tierras pertenecientes al municipio de Corella de los denominados Montes de Cierzo y Argenzón. La misma debe respetar la naturaleza jurídica de los bienes, procurar el interés general de la localidad y de sus vecinos/as, reconocer los derechos particulares de aprovechamiento existentes y ofrecer seguridad jurídica al Ayuntamiento y a los particulares en relación con la propiedad, uso y disfrute de los terrenos citados.

El estudio sobre la naturaleza jurídica de los Montes de Cierzo y Argenzón, realizado por la Universidad de Zaragoza en 2001, por encargo del Gobierno de Navarra, concluye que los Montes de Cierzo y Argenzón son bienes comunales. A la misma conclusión llega el informe elaborado en 2003 por la Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra.

El Ayuntamiento de Corella, con el conocimiento y en colaboración con la Sección de Comunales del Gobierno de Navarra, desea favorecer una solución global a la problemática de las tierras pertenecientes al municipio de Corella de los denominados Montes de Cierzo y Argenzón. La misma debe respetar la naturaleza jurídica de los bienes, procurar el interés general de la localidad y de sus vecinos, reconocer los derechos particulares de aprovechamiento de los terrenos de Montes de Cierzo y Argenzón y ofrecer seguridad jurídica al Ayuntamiento y a los particulares en relación con la propiedad, uso y disfrute de los terrenos citados".

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918f183637bb828f5[SAA==

En este caso, la Administración ha juzgado conveniente, dadas las circunstancias expuestas en el Acuerdo recurrido, la aprobación de las Bases Generales que habrán de regir los acuerdos transaccionales, sobre los citados bienes, entre el Ayuntamiento y los particulares y siendo esto así, el procedimiento seguido para la aprobación de las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales de Corella se ajusta a lo establecido para alcanzar convenios transaccionales con aquellos particulares que ostenten derechos de aprovechamiento sobre bienes comunales, regulando una fórmula de reconocimiento y compensación del citado derecho y con carácter voluntario.

Por otro lado, se han cumplido los trámites señalados en el Decreto Foral 280/1990 para la aprobación de las Bases Generales, como se detalla en el fundamento de derecho segundo. Por ello, no se aprecia infracción del procedimiento legalmente establecido que pueda determinar la nulidad de pleno derecho del mismo.

QUINTO.- Sobre el alegado fraude en el procedimiento empleado.

Seguidamente, la parte recurrente alega que el objetivo aparente del Ayuntamiento de Corella para aprobar las bases era aclarar la titularidad dominical de los terrenos ubicados en los montes de Cierzo y Argenzón para favorecer la transformación a regadío de gran parte de esos terrenos mediante la ejecución de las "Obras del Canal de Navarra", sin embargo, la verdadera razón es la instalación de un parque solar fotovoltaico.

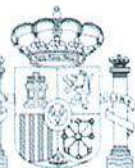
Como la recuperación de los bienes comunales por el Ayuntamiento no va unida necesariamente a un proyecto concreto, tal proyecto no es *condictio sine qua non* para la aprobación de las Bases Generales y, en consecuencia, no incurre el Ayuntamiento en el fraude que aduce la parte demandante, debiendo desestimar así también este motivo de recurso.

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
M^{ra} JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918183637bb828f5JSAA==



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

SEXTO.- Sobre la nulidad del Acuerdo por indefinición de las parcelas.

También impugnan los demandantes el Acuerdo referido por indefinición de las parcelas, dado que las Bases Generales no incluyen una relación concreta de las parcelas que se encuentran afectadas por las mismas.

Para analizar este motivo de recurso, hay que comenzar señalando que el art. 31, antes citado, establece que los convenios *“tengan por objeto todos los bienes o derechos de la misma naturaleza existentes en el patrimonio comunal de la entidad local de que se trate. Este requisito no será preciso para la aprobación de convenios transaccionales que las entidades locales pretendan realizar para poner fin a litigios ya comenzados”*.

En este caso, la Base 3ª dispone: *“Las Bases Generales (BG) son de aplicación a todo el término municipal de Corella. En concreto a todas las parcelas rústicas, que sin perjuicio de otras causas fundadas en derecho y como norma general, sean bienes comunales sobre los que los particulares tienen solamente derecho a su aprovechamiento, aunque tengan inscripción registral de los mismos.*

Tal consideración será defendida y aplicada con todos los medios legales a su alcance, contemplados principalmente en la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, el Ayuntamiento de Corella a fin de resolver problemáticas presentes o futuras en relación con el aprovechamiento sobre bienes comunales y para evitar costosos pleitos tanto para los particulares afectados como para el propio Ayuntamiento de Corella, ha decidido hacer uso de la facultad de transacción recogida en el artículo 116 de la Ley Foral 6/1990, de Administración Local, y de los artículos 30, 31 y 32 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra (Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre) y en su virtud, aprueba las presentes Bases Generales para la transacción, que serán sometidas a la aprobación del Gobierno de Navarra, sin cuyo requisito serán nulas.

La Base 4.ª dispone: *“El Ayuntamiento de Corella podrá aprobar y proponer a los titulares de aprovechamientos de bienes comunales en determinadas zonas con parcelas de similares características o realidades, polígonos catastrales, o parajes, Bases Particulares (BP) para formalizar convenios entre el Ayuntamiento y los particulares titulares de derechos de aprovechamiento que concretarán para ese ámbito el contenido de las presentes Bases Generales (BG)”*.

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
Mª JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918f183637bb828j5jSAA==



Se aprecia así que la Base 3^a se ajusta al art. 31 porque las Bases Generales tienen por objeto todos los bienes o derechos de la misma naturaleza existentes en el patrimonio comunal del Ayuntamiento. En este caso, el objeto del convenio lo constituyen todas las parcelas rústicas del término municipal de Corella en los montes de Cierzo y Argenzón que sean bienes comunales sobre los que los particulares tienen solamente derecho de aprovechamiento. Además, la Base 4^a prevé la posibilidad de proponer a los titulares de aprovechamientos de bienes comunales en determinadas zonas con parcelas de similares características o realidades, polígonos catastrales, o parajes, Bases Particulares (BP) para formalizar convenios entre el Ayuntamiento y los particulares titulares de derechos de aprovechamiento que concretarán para ese ámbito.

El precepto no exige la identificación detallada de cada parcela con número y polígono y los interesados han presentado 304 alegaciones, así como el [REDACTED] (f. 878 a 989 del e/a), sin que se le haya ocasionado indefensión desde un punto de vista material, único que podría dar lugar a la nulidad de pleno derecho que postula y que, por lo expuesto, debe ser desestimada.

SÉPTIMO.- Sobre la alegada nulidad del Acuerdo recurrido por incorrección de la compensación económica.

La parte demandante sostiene que en las bases no queda clara cuál es la compensación que se va a entregar a los afectados no basta con fijar un margen tan amplio como el que nos ocupa que se sitúa entre el 0 y el 60%. Además, dicha compensación no tiene en cuenta las diversas plantaciones y usos que se han podido dar a las parcelas afectadas por las Bases Generales.

La Base 7^a dispone: *“El Ayuntamiento de Corella en compensación a la posesión y derechos de aprovechamiento que los actuales titulares registrales o catastrales ostentan; y a la renuncia voluntaria a cualquier posible derecho o reclamación judicial sobre los mismos, podrá proponer, a las personas detentadoras de derechos de*

aprovechamiento que acrediten fehacientemente el mismo, y de forma justificada para cada ámbito objeto de Bases Particulares (BP) una fórmula de reconocimiento del citado derecho que suponga alguna de las siguientes opciones en función del destino de las parcelas:

- a) El reconocimiento al titular del derecho del 60% de la rentabilidad obtenida por la finca durante los próximos 30 años en caso de cesión de usos o arrendamiento de la misma, con efectos desde la firma del convenio transaccional.
- b) Reconocimiento al particular de un máximo del 60 por ciento de la superficie de derechos sobre bienes comunales sobre los que ostente la titularidad catastral, que pasará, tras las aprobaciones legales oportunas, a su plena propiedad. En estos supuestos cada una de las Bases Particulares (BP) fijarán, mediante un informe técnico, las valoraciones y compensaciones económicas entre el Ayuntamiento y los particulares".

La Base cumple con lo exigido por el art. 31.1.b) del Decreto Foral 280/1990 establece que los convenios han de contemplar expresamente la compensación económica o el porcentaje de tierra, fundados en el valor del aprovechamiento de que se trate en su uso actual, incrementado como máximo en un veinte por ciento como representativo del beneficio que la transacción reporta al comunal y se justifica con el informe de valoración de los derechos de aprovechamiento de los terrenos comunales en el término municipal de Corella, emitido en marzo de 2021 por la Ingeniero Técnico Agrícola D^a Irantzu Bermejo Ruiz (f. 31 a 45 del e/a), en el que se realizan los cálculos de valoración, en los apartados 9 y 10 del mismo y justifica la corrección del criterio del acuerdo transaccional propuesto por el Ayuntamiento de Corella, con una relación 60/40, sin que la parte actora aporte informe pericial que acredite que dicha valoración no sea correcta.

Considerando que se trata de Bases Generales para aprobar convenios con los particulares, no es necesario fijar una compensación única y tampoco puede afirmarse que la compensación fijada es incorrecta por el hecho de que en otros supuestos haya sido distinta, puesto que en este caso se ha analizado el valor de los terrenos afectados con las circunstancias concretas del municipio, el cultivo de secano y la rentabilidad del mismo, circunstancias que pueden ser muy diferentes de unos lugares a otros.

En cuanto a referencia al arbolado existente, al que se refiere la letra c) del art. 31.1, se debe llevar a cabo, como el propio precepto señala “en su caso”, es decir, según la realidad de los bienes afectados, teniendo en cuenta la posibilidad de concreción en las bases particulares.

Por lo expuesto, también debe desestimarse este motivo de recurso.

OCTAVO.- Sobre la imposibilidad de inscripción Registral.

En este motivo de recurso, los demandantes alegan que la Base 12ª, en la que se indica que los terrenos que sean objeto de convenio serán inscritos en el Registro de la Propiedad a favor del Ayuntamiento de Corella, es contraria al principio de tracto sucesivo regulado en la Ley Hipotecaria. Los acuerdos transaccionales que puedan suscribir el Ayuntamiento y los particulares que lo consideren oportuno jamás tendrán acceso al Registro de la Propiedad, por lo que las Bases Generales que han sido aprobadas carecen de razón de ser.

El principio de tracto sucesivo, al que alude la parte actora se recoge en el art. 20 de la Ley Hipotecaria, que establece lo siguiente: “*Para inscribir o anotar títulos por los que se declaren, transmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio y demás derechos reales sobre inmuebles, deberá constar previamente inscrito o anotado el derecho de la persona que otorgue o en cuyo nombre sean otorgados los actos referidos*”.

La Base 12ª prevé que: “*Los terrenos objeto de convenio que queden a la libre y plena disposición municipal, serán inscritos en favor de Ayuntamiento de Corella, en virtud del acuerdo transaccional, en el Registro de la Propiedad, haciendo constar su carácter de bienes comunales*”.

Se prevé entonces que los convenios se elevarán a escritura pública y serán inscritos en favor de Ayuntamiento de Corella, en virtud del acuerdo transaccional, en el Registro de la Propiedad, haciendo constar su carácter de bienes comunales. Aunque se trata de una cuestión civil, cuya competencia corresponde al Orden Jurisdiccional Civil, sí que puede decirse, a efectos prejudiciales, que no se vulnera el principio de tracto

sucesivo recogido en el art. 20 de la LH antes citado por la Base General 12ª ni parece que haya obstáculo para la inscripción de las fincas a favor del Ayuntamiento haciendo constar su carácter de bienes comunales; lo que determina la desestimación de este motivo de recurso.

NOVENO.- Sobre la prueba del carácter comunal de los bienes.

Finalmente, la parte recurrente alega que no hay suficiente prueba sobre el carácter comunal de los bienes. Mediante las Bases Generales el Ayuntamiento de Corella pretende recuperar unos terrenos supuestamente comunales cuando no tiene realmente acreditado que en efecto sean comunales.

La Jurisdicción competente para determinar la propiedad de los bienes afectados es la Civil, sin embargo, **con efectos prejudiciales, sí que hay prueba suficiente del carácter comunal de los bienes y así, se aporta el detallado y extenso estudio del D. Eloy Colom**, que consta como doc. 5 del complemento del e/a, y en el que concluye que *“De lo expuesto en el presente estudio y teniendo en cuenta los documentos localizados en el curso de la investigación histórico-jurídica y los aportados por el Departamento de Agricultura, se deduce que las partes de los Montes de Cierzo y Argenzón situadas en los términos de Corella, Fitero y Cintruénigo, objeto de concentración parcelaria, y que son titularidad de los tres Municipios citados, son bienes comunales”*.

También se desprende esta conclusión del informe elaborado por las Abogadas Dª Minerva y Dª Amanda Acedo, unido como doc. 4 de la ampliación del e/a y en el que recoge la STS de 22 de febrero de 1894 en la que declara expresamente que: *“la posesión y disfrute de los montes comunes de Cierzo y Argenzón la ejercen los pueblos por medio de sus vecinos, quienes obran en calidad de tales, y de consiguiente no tienen éstos personalidad para comparecer en este juicio, sino que se hallan representados por sus respectivos Ayuntamientos...”* *“la partición debe hacerse entre los pueblos no con los vecinos...”* y la sentencia de Juzgado de Tudela de 17/1/1923, recogiendo a su vez los argumentos de la Sentencia de 16/6/1890 de división de la facería, dice en sus considerandos: *“estando reconocido por todos los litigantes (los pueblos congozantes) y justificado en prueba que los Montes de Cierzo y Argenzón están poseídos en común o*

facería.... poseen los 7 pueblos en facería cuyos vecinos roturan sus terrenos, siembran, pastan en ellos con sus ganados, disfrutan de la parra de sus viñas...” ...que la posesión y disfrute de los montes comunes de Cierzo y Argenzón la ejercen los pueblos por medio de sus vecinos...” “...Que fue cuando la Corona renunció en favor de los pueblos la propiedad de los montes”....

Concluyen que “de todos los documentos que obran en los archivos públicos consultados y sentencias judiciales, por su origen, por su forma de establecimiento, por exigirlo así la tradición y el Fuero de Navarra, queda claro el carácter originario de bienes comunales de los Montes de Cierzo y Argenzón y que existen por tanto, títulos legítimos que sustentan esta afirmación independientemente de que no se hayan inscrito a nombre del Ayuntamiento en el Registro de la propiedad, lo que confiere la mejor condición dominical que está amparada por la Ley 346 del fuero Nuevo”.

En el art. 98 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra se establece que: “1. Son bienes de dominio público los destinados al uso o a los servicios públicos.

2. Son bienes comunales aquellos cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde al común de los vecinos.

3. Son bienes patrimoniales los de titularidad de las entidades locales que no tengan el carácter de bienes de dominio público o comunal ”.

Asimismo, el art. 99.2 de la misma Ley Foral 6/1990 prevé que: “Los bienes comunales tienen la consideración de bienes de dominio público, y les será de aplicación lo establecido, con carácter general, en esta Ley para los bienes de dicha naturaleza, en cuanto no esté previsto expresamente para aquella clase de bienes”.

El art. 100 de la Ley Foral 6/90 de Administración Local de Navarra, se recoge que: “Los bienes de dominio público y los comunales, son inalienables, imprescriptibles, inembargables, y no están sujetos a tributo alguno. Los bienes comunales no experimentarán cambio alguno en su naturaleza y tratamiento jurídico, cualquiera que sea la forma de disfrute y aprovechamiento de los mismos”.

Por tanto, el hecho de que puedan estar inscritos en el Registro de la Propiedad a favor de particulares, como se recoge en el preámbulo de las Bases Generales, no transforma la naturaleza jurídica de los mismos, ni les hace perder su naturaleza de bien comunal. Tampoco es definitivo a estos efectos el art. 38 de la Ley Hipotecaria cuando establece que “A todos

los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos" porque se trata de una presunción *iuris tantum*, que cede por prueba en contrario.

En todo caso, las Bases Generales se han aprobado con el objetivo de alcanzar acuerdos transaccionales que eviten los procedimientos judiciales, por lo que los demandantes no están obligados a adherirse a las Bases Generales ni les perjudican, sino que el régimen hasta ahora vigente continuará hasta que, bien el Ayuntamiento de Corella, bien los demandantes, acudan a la jurisdicción civil para determinar la naturaleza jurídica de las fincas.

Por todo lo expuesto, debe desestimarse este motivo de recurso y, con él, la demanda interpuesta.

DÉCIMO.- Costas Procesales.

En cuanto a las costas, conforme al art. 139. 1. de la LJCA: "En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho".

En este caso, dada la desestimación de la demanda, sin que en el caso concurren "serias dudas de hecho o de derecho", deben imponerse las costas causadas a la parte demandante en este proceso.

En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos, en nombre de Su Majestad El Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del Pueblo Español nos confiere la Constitución, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha adoptado el siguiente

FALLO

DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D^a. Ana Gurbindo Gortari, en nombre y representación de [REDACTED] contra el Acuerdo de Gobierno de Navarra, de fecha 22 de junio de 2022, por el que se aprueban las Bases Generales sobre recuperación de bienes comunales en Corella, al ser el Acuerdo recurrido conforme al Ordenamiento Jurídico. Todo ello, con imposición de las costas causadas en este procedimiento a la parte demandante.

Notifíquese esta Resolución Judicial conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente, única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos, todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de Julio.

Dicho recurso habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta Sentencia.

Se informa a las partes que en cualquier supuesto, y en todos los recursos de casación que se presenten, todos los escritos relativos al correspondiente recurso de casación se deberán ajustar inexcusablemente a las condiciones y requisitos extrínsecos que han sido aprobados por Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y de este Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fechas 20-4-2016 (BOE 6-7-2016) y 27-6-2016 respectivamente.

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
Nº JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918f183637bb828f5[SAA==

Estos Acuerdos obran expuestos en el tablón de anuncios de este Tribunal Superior de Justicia así como publicados en la página web del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es) para su público y general conocimiento.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

Firmado por:
RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ,
HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN,
M^º JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 13/12/2023 15:16

Doc. garantizado con firma electr. URL verificación:
https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

CSV: 3120133000-6b8ca5f311c85de7c918f183637bb828|5|SAA==

**TRIBUNAL SUPERIOR DE
JUSTICIA DE NAVARRA. SALA
DE LO CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO**

Plaza del Juez Elío/Elío Epailearen
Plaza, Planta 5 Solairua
Pamplona/Iruña 31011
Teléfono: 848.42.40.73
Email.: tsjcontn@navarra.es
C0200

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO
ORDINARIO**
Nº Procedimiento: 0000318/2022

Materia: **Otros actos de la Admon no
incluidos en los apartados anteriores**
NIG: 3120133320220000141

Puede relacionarse de forma telemática con esta Administración a través de la
Sede Judicial Electrónica de Navarra <https://sedejudicial.navarra.es/>

DILIGENCIA DE PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN: En Pamplona, a 14
de diciembre de 2023.

La extiendo yo, la Letrada de la Administración de Justicia para
hacer constar que en el día de la fecha, me ha sido entregada la
precedente resolución debidamente firmada para su notificación a las
partes y publicidad establecida legalmente. Seguidamente se notifica vía
telemática a los PROCURADORES D^a ANA GURBINDO GORTARI, D.
JAIME UBILLOS MINONDO y al ASESOR JURÍDICO LETRADO DE LA
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA a los efectos pertinentes,
haciéndoles saber que no es firme y contra la misma, únicamente cabe
interponer RECURSO DE CASACIÓN, en los términos en ella expresados,
el cual se podrá preparar ante esta Sala en el plazo de TREINTA DIAS; y
poniendo en conocimiento de las partes no exentas legalmente de tal
obligación, que para la admisión del recurso es precisa la constitución
previa de un depósito de 50€ en la entidad bancaria, abierta por la Sección
2^a de esta Sala BANCO SANTANDER, con IBAN nº ES55 0049 3569 9200
05001274 Concepto 1153 0000 24 0318 22, de conformidad con lo
establecido en la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre que modifica la
Ley Orgánica 6/1995 de 1 de julio del Poder Judicial y que ha sido
publicada en el BOE el día 4 de noviembre 2009. No se admitirá a trámite
ningún recurso cuyo depósito no esté constituido. Doy fe.

*La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha
sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter
personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los
derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del
anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales
incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a
las leyes.*