

# INFORMES Y DICTAMENES

## EL ABANDONO VOLUNTARIO DE PEQUEÑOS NUCLEOS RURALES. SUS PROBLEMAS EN ORDEN A LA ENAJENACION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

351.711(46-2)

*La Corporación Municipal constituye una personalidad distinta y totalmente diferenciada del conjunto de los vecinos que integran el Ayuntamiento, y está constituida jurídicamente pensando en la continuidad de las generaciones sobre un lugar geográfico determinado. Por ello, no cabe que cualquiera de ellas, en un tiempo concreto, pretenda alzarse con el patrimonio formado por el sacrificio de las precedentes, al que tienen derecho las venideras.*

*A esta conclusión llega la Dirección General de lo Contencioso del Estado, en un dictamen extraído de los Anales del año 1962, y que DA transcribe por considerarlo de sumo interés, sobre todo en estos momentos en que parece conveniente una revisión de los principios que informan la tan fundamental como compleja vida local española.*

### Planteamiento

El Patrimonio Forestal del Estado sometió a informe de la Abogacía del Estado una instancia dirigida a

la Jefatura Regional de Castilla la Vieja por los vecinos del pueblo de Zarzosa, en la provincia de Burgos, suplicativa de que por aquel Organismo se adquirieran tanto sus propie-

dades privadas como los montes públicos municipales aptos para la repoblación arbórea, los cuales vendrían a incrementar el Patrimonio Forestal del Estado, permitiendo a los vecinos, con el precio percibido, abandonar el pueblo, en el que difícilmente pueden subsistir en la actualidad.

La Jefatura Regional, conociendo en principio la dificultad de acceder a esta petición, recabó el dictamen de la Abogacía del Estado para incorporarlo a dicha instancia en la consulta que, para la resolución del asunto, había de elevar al Ministerio de Agricultura.

### Exposición

Hoy se carece de un marco jurídico donde encuadrar la petición de los vecinos de Zarzosa, que, indudablemente, y, por otra parte, viene al encuentro de cuanto las actuales directrices de política económica apuntan.

En efecto, este pequeño municipio castellano carece de terrenos adecuados para mantener de manera suficiente a su población, cuya única ocupación posible es la de la explotación agropecuaria. Sostener las atenciones públicas que requiere la convivencia vecinal supone un derroche de financiación, o más bien una imposibilidad material, con escasa utilidad social, en razón al mínimo de personas que han de aprovechar los servicios establecidos. El suelo, de contrario, parece ser apto para la repoblación forestal y el incremento de las masas arbóreas que hoy posee. Todas estas razones abonan el traslado de la población y su empleo en ocupaciones más lucrativas para los habitantes actuales y

para el país, con economía de gastos públicos y la ventaja de un mejor aprovechamiento del suelo; y con ello, la razón poderosa del exilio voluntario, que hace satisfactorio lo que en otros muchos casos resulta forzado y penoso.

La venta de sus bienes privados que los vecinos ofrecen, no suscita dificultad alguna y se rigen por las normas que regulan el consentimiento en los contratos dentro del Código Civil. Huelga detenerse, pues, en este aspecto.

No puede decirse lo mismo respecto a los bienes públicos municipales, que merecen una especial consideración.

Porque si de la enajenación de los bienes privados solamente se tratara, y del espontáneo traslado de sus antiguos dueños a otros lugares, ninguna directriz administrativa podría imponerse a quienes en uso de su libertad, base de nuestro ordenamiento jurídico, ejercen un derecho recogido en el Fuero de los Españoles, disponiendo de su patrimonio sin limitación, fijando su residencia y eligiendo la clase de trabajo, como mejor le convenga (arts. 1, 14, 24 y 30 de la Ley de 17 de julio de 1945).

Pero entonces estaríamos registrando uno de los males que nos aquejan: el éxodo indiscriminado rural. Y eso es lo que precisamente se quiere evitar.

La pretensión de los vecinos de enajenar los bienes que constituyen el patrimonio municipal en beneficio propio, así enunciado, no puede ser admitida, ni en el Derecho constituyente ni en el positivo.

La Corporación municipal constituye una personalidad distinta y totalmente diferenciada del conjunto de los vecinos que integran el Ayuntamiento, y está construida jurídica-

mente pensando en la continuidad de las generaciones sobre un lugar geográfico determinado. Por ello no cabe que cualquiera de ellas, en un tiempo concreto, pretenda alzarse con el patrimonio formado por el sacrificio de las precedentes, al que tienen derecho las venideras. La riqueza que supone la existencia de estos bienes está afecta a perpetuidad a la atención de necesidades que, al reproducirse sucesivamente, tienen el mismo carácter.

No es, pues, patrimonio de los vecinos actuales el del municipio que habitan, aun cuando, de hecho, cada generación, aisladamente considerada, tenga un cierto poder de disposición sobre los mismos, en orden a su mejor administración, goce y disfrute de tales bienes como si fueran propios.

Conforme a la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, artículo 182, «el patrimonio de las Entidades municipales lo constituye el conjunto de bienes, derechos y acciones que le pertenecen». Los que, conforme al artículo siguiente, pueden ser de dominio público (de uso y servicio público) y de propios o comunales. En el mismo sentido lucen los artículos 343 y 344 del Código Civil.

Y el artículo 188 añade: «los bienes de dominio público, mientras conserven este carácter, y los comunales serán inalienables, imprescriptibles e inembargables...» Parece, pues, de esta dicción que es viable la enajenación de los bienes de propios, para lo que sólo exige el artículo 189 la autorización del Ministerio de la Gobernación, y por cuyo cauce pudieran pasar, asimismo, los de dominio público en virtud de la desafectación al uso o servicio público para que sirven, e incluso los comunales, que

por la mecánica de los artículos 190 y 194 vendrían a convertirse en de propios. Y es evidente, para el caso que estudiamos, esta desafectación cuando, desaparecidos los vecinos, no cubren los bienes el fin para el que están asignados.

Pero esta argumentación no sería más que un bizantinismo, ya que la posibilidad de enajenación es, en la consideración jurídica de los preceptos citados, mera sustitución de unos bienes por otros, dentro de un mismo y sensiblemente inalterable patrimonio municipal, distinto del particular de los vecinos. Lo que el Ministerio de la Gobernación no podría autorizar nunca sería una «disipación» de aquel patrimonio en beneficio del privado de los componentes del agregado social municipal.

Incluso cuando el mismo artículo 189 habla de cesión de estos bienes «a Entidades o Instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal» (figura que, interpretada muy ampliamente pudiera tener una aplicación inicial en la cuestión considerada) está pensando en el mejor aprovechamiento de los mismos, en orden a la utilidad colectiva a que sirven, de ninguna manera al beneficio individual de los vecinos.

Es en la otra clase de bienes, en los comunales, «cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos (art. 187), donde podría producirse confusión entre sus usuarios, ya que sus productos o rentas vienen a engrosar directamente el presupuesto familiar de éstos, y más aún si se trata de bienes comprendidos en el párrafo cuarto del artículo 192, para cuyo disfrute no es suficiente la calidad administrativa de vecino por sí sola, exigiéndose ade-

más un arraigo familiar en la localidad, que parece reforzar el carácter «cuasi-privativo» de ellos.

Sin embargo, la razón legal de la permanencia de una y otra clase de bienes, cual es la asistencia y beneficio de los vecinos, ya mediante prestaciones públicas, ya mediante la ventaja económica individual que redundaba en el bienestar colectivo, es la misma. Por ello, la nota inalienable de los bienes comunales está expresamente consignada en la Ley, quizá para destacar la distinción con el patrimonio particular de los vecinos, lo que resulta tan necesario respecto a las demás figuras de bienes.

Quedan para examinar dos situaciones de normatividad aparentemente semejante a la propuesta. Una, la de los casos de segregación, fusión, incorporación o traslado de municipios, y otra, la del abandono efectivo, y de hecho de la población total de un ayuntamiento.

El primer supuesto aparece regulado en el Libro I, Título I, Capítulo II, de la Ley ya citada, que sigue contemplando la continuidad del patrimonio municipal al decir en su artículo 17, con referencia al traslado: «aplicándose el producto de la enajenación o expropiación de los bienes municipales de todas clases que existan en el término municipal..., a la satisfacción de las necesidades del nuevo municipio y muy especialmente a la adquisición de los bienes que hayan de sustituir a los enajenados o expropiados como base del nuevo patrimonio».

Este es el caso de mayor analogía con el contemplado; en los restantes enunciados, apenas si es concebible una postura distinta y, por tanto, en todos ellos se establece la permanencia del patrimonio municipal, segre-

gado, incorporado o fundido. Lo más que podría entenderse es una diferenciación en cuanto al régimen de aprovechamientos por los vecinos de distinto origen, al amparo de una amplia interpretación de los artículos 16, número 5, y 23 del Reglamento de Población y Demarcación territorial de 17 de mayo de 1952.

El segundo es una situación radical y extrema que, por dejar resuelto el problema por sí solo, no merece la pena de ser considerada. Si los vecinos desamparan el pueblo, si éste queda abandonado, desaparece la Corporación de derecho público titular de los bienes de que estamos tratando, éstos advienen vacantes, y, por aplicación de la Ley de Mostrencos de 16 de mayo de 1835, pasarían a ser propiedad del Estado, según disponen los artículos que a continuación transcribimos:

Artículo 1: «Corresponden al Estado los bienes semovientes, muebles e inmuebles, derechos y prestaciones siguientes: Primero. Los que estuvieren vacantes y sin dueño conocido por no poseerlos individuo ni Corporación alguna.»

Artículo 6: «Los bienes que por no poseerlos ni detentarlos persona alguna carecieren de dueño conocido, se ocuparán desde luego a nombre del Estado, pidiendo la posesión real corporal ante el juez competente, que la mandará dar en la forma ordinaria.»

Ya dentro del patrimonio estatal, podrían ser adjudicados directamente al Patrimonio Forestal, si es que no se entendiere que por su Ley reguladora de 10 de marzo de 1941 no le estaban afectos. En efecto, el artículo 2 de la misma dispone:

«El Patrimonio Forestal del Estado se constituye con:

b) Los terrenos eriales, baldíos, pantanosos, esteparios, ejidos, costas y márgenes de propiedad indeterminada y uso público.

c) Las fincas rústicas formadas por montes o terrenos forestales que por acciones judiciales o administrativas, resulten de propiedad del Estado y deban dedicarse al cultivo forestal.»

A este respecto, el Reglamento de la Ley citada, de 30 de mayo de 1941, dice, en su artículo 7: «La Dirección recabará de los correspondientes Ministerios que dicten las medidas oportunas para la entrega de los terrenos comprendidos en el apartado e) del artículo 5», que es transcripción del artículo 2 citado de la Ley.

Quedaría así modificado, respecto a tales bienes, la adscripción que al pago de la Deuda pública hace, para los bienes mostrencos, el artículo 13 de la Ley de 1835 invocada.

Pero dicho supuesto apenas si tendrá realidad, porque es precisamente la existencia de esos bienes patrimoniales, aunque de escaso rendimiento, lo que ata a la población al suelo local por la facilidad de su aprovechamiento, extremo que refuerza materialmente el natural arraigo a la tierra en que nacieron, prolongando su miseria al asegurar un mínimo vital de sencilla percepción. Y aunque los más esforzados se decidieran por buscar nuevos horizontes, al disminuir el divisor y aumentar el cociente, los últimos vecinos mantendrían su permanencia a ultranza y el problema socio-agrario se perpetuaría con caracteres más agudos. Por este lado, pues, es ilógico concebir esperanzas de solución.

Sin embargo, hay en nuestro Derecho positivo preceptos que admiten

la adquisición de los bienes patrimoniales de los Ayuntamientos, en forma compensatoria a sus vecinos, por vía de indemnización. Nos estamos refiriendo a la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, pero que, dado el presupuesto «de facto» para que está concebida, no tiene aplicación cuando el traslado de poblaciones sea voluntario. En su capítulo V regulase de manera genérica y con más detalle de técnica jurídica lo que parcialmente se venía acordando por Ley o por Decreto para cada caso de variación topográfica de los Municipios afectados por los grandes planes de Obras Públicas.

El sistema de aquella Ley es, en líneas generales, el mismo hasta aquí expuesto en relación con los bienes de carácter público municipal. Según determina el número 2 del artículo 96. «Respecto a la nueva Entidad local, la adjudicación de los bienes que hayan de constituir su patrimonio se verificará conforme a lo establecido en la legislación especial de colonización, destinándose a tal objeto las cantidades que deban percibir en concepto de indemnización por las expropiaciones la Corporación local desaparecida como consecuencia de las obras determinantes del traslado de población.» Aclarándolo aún más el artículo 89 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, que dice: «Cuando el Instituto Nacional de Colonización adquiriera fincas para acoger poblaciones trasladadas como consecuencia de la ejecución de obras públicas, el producto de la enajenación o expropiación de los bienes municipales de todas clases que resulten afectados se aplicará a los fines previstos en el párrafo segundo del ar-

título 96 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.»

Quizá como excepción, pero comprensible, ante supuestos en que la sustitución del patrimonio municipal no sea completa, por la imposibilidad material de encontrar para tal fin disponibles cierta especie de bienes, como, en su caso, los bosques de carácter comunal, rige entonces la fórmula de indemnización «a favor de los vecinos», según resulta del artículo 88 y apartado B) del artículo 89 de la Ley citada.

Existe, pues, un precepto legal que permitiría dar satisfacción a lo que piden los vecinos de Zarzosa, ya que, no tratándose de traslado de población sino de desaparición de la misma, ante la imposibilidad de sustitución de los antiguos bienes comunales por otros nuevos, acaso cupiera dar acogida a la fórmula indemnizatoria. Queda el escollo legal del carácter voluntario del caso presente frente a la naturaleza del precepto citado, que sólo entra en vigencia cuando se utiliza el procedimiento de expropiación forzosa. Pero esta dificultad, ¿es verdaderamente insalvable?

Así, pues, estudiando detenidamente la cuestión en torno al Capítulo V del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa, la línea de separación entre los dos casos considerados se hace difusa, y no quedaría más que un breve paso para que pudieran equipararse, en el terreno positivo, ambas situaciones, la forzosa y la voluntaria.

A tal efecto, podría recabarse la promulgación de una disposición general que diese cauce administrativo al justificado abandono de poblaciones rurales deficientes y sin posibilidades ciertas de mejoramiento, y para

un caso de emergencia y oportunidad, como el actual, podría adoptarse la regulación específica por Decreto del Ministerio correspondiente, aplicando las normas legales de la expropiación forzosa. Este ha sido el sistema seguido para situaciones análogas, cuando se trataba del abandono de pueblos por la construcción de embalses. Así, las normas que entonces dictó el Ministerio de Obras Públicas, para regular los derechos de los vecinos y el traslado de la población, tendrían su réplica en las que, para el supuesto estudiado dictase el de Agricultura, con la indudable ventaja de impetrar ahora en su apoyo los principios de la Ley de 16 de diciembre de 1954, ya comentada, no publicada aún cuando se aprobaron los Decretos anteriormente aludidos.

El procedimiento preinserto, resolutorio de los problemas que presentan los municipios rurales de grandes zonas españolas, tendrían una apoyatura de carácter financiero que hace aconsejable su implantación. En efecto, de las indemnizaciones que una evacuación forzosa lleva consigo y que la Ley de Expropiación enumera en su artículo 89, al tratarse de traslados voluntarios, quedarían automáticamente suprimidas todas las referentes al cambio forzoso de residencia, como son los gastos de viaje, el transporte del ajuar y elementos de trabajo, jornales perdidos, quebranto por interrupción de actividades laborales y reducción del patrimonio familiar. De igual modo, las referentes al valor de los bienes de dominio público municipal, puesto que, desaparecida la Corporación titular, no hay necesidad de reconstruir su patrimonio en otro lugar; los bienes de uso y servicio públicos, precisos para la convivencia humana en el

plano local, los encontrarán ya instalados y en funcionamiento en el Municipio donde fijen su residencia y podrán usarlos con los mismos derechos que los que ya estén establecidos con anterioridad; y lo mismo cabe decir de los bienes de propios, por su esencia destinados a «construir fuente de ingreso para el Erario municipal» (art. 186 de la Ley de Régimen Local).

Quedan, pues, únicamente como indemnizables las propiedades privadas y la compensación por los derechos de disfrute de los bienes comunales, de los que seguramente carecerán en su nuevo desplazamiento y cuya retribución prevé, según hemos visto, la Ley de Expropiación Forzosa.

Dicho disfrute puede asimilarse a un usufructo civil de carácter vitalicio, cuya valoración podría regirse (de general aceptación, incluso en el orden civil y en la práctica jurídica) por el criterio fiscal que el Reglamento del Impuesto de Derechos Reales determina; rectificado si se quiere, ante la consideración del carácter trascendente familiar que dicho disfrute tiene, ya que se goza por la condición de vecino o cabeza de familia, y, en consecuencia, aumentan-

do los módulos indicados, aunque no excesivamente, como medida precautoria para evitar precipitaciones egoístas en el abandono.

Lo definitivamente interesante es que todo usufructo supone un valor minorado en relación al de los bienes sobre los que recae, y que esta diferencia, por razón de orden público, sólo puede favorecer al Estado, lo que sucede en el caso estudiado.

### Conclusión

La Abogacía del Estado de Burgos evacuó el informe solicitado por la Jefatura Regional de Castilla la Vieja del Patrimonio Forestal del Estado, en el sentido de subrayar la carencia actual de norma positiva para acoger y dar realidad a las pretensiones contenidas en la instancia de los vecinos de Zarzosa, si bien, al elevarse la misma al Ministerio de Agricultura para su conocimiento y resolución, podría encarecerse la conveniencia de proveer al vacío legal, formulando la correspondiente disposición, o proponiendo el proyecto de la que procediere sobre las bases apuntadas.

