

«La tragedia de los comunales»: legalidad y realidad de los montes comunales en España

IGNACIO PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL (*)

MIGUEL ÁNGEL SOLÁ MARTÍN (**)

1. INTRODUCCIÓN

Bienes comunales, montes comunales: he aquí dos importantes realidades de nuestro mundo rural, recurrentemente analizadas en la literatura científica que desde el siglo XIX hasta la actualidad se ha preocupado de explicar el devenir histórico y la configuración jurídica de los patrimonios públicos en España. Los bienes comunales, su capital importancia en las economías campesinas de antaño, su lamentable quebranto por obra de la legislación desamortizadora, y su reivindicación y defensa legal, son temas que recorren la bibliografía especializada desde las obras pioneras de Altamira (1890) y Costa (1902, 1915) hasta las síntesis más recientes (Cuadrado, 1980; Guaita, 1986; Nieto, 1987; Colom, 1994). A medio camino aparecen las que todavía hoy siguen siendo las obras de referencia fundamentales: los manuales de los profesores Guaita (1951) y Nieto (1964), en especial el de este último, considerado un clásico en la materia.

Como se ve, el sesgo de la bibliografía es marcadamente histórico-jurídico, si bien cabe señalar que en los últimos años se está enriqueciendo con aportaciones colectivas que, desde campos como la ordenación del territorio o la gestión forestal, tienden hacia la pluridisciplinariedad (Navajas, 1983; Rodríguez Castañón, 1997; Sánchez y Berrueta de

(*) *Ingeniero de Montes, Gobierno de Aragón. Servicio Provincial de Medio Ambiente de Zaragoza. Sección de Gestión Forestal (Zaragoza).*

(**) *Licenciado en Historia, Profesor-tutor de la UNED. Centro asociado de Terrassa (Barcelona).*

Juan, 1998; Dios, 2002). De todos modos, el debate estrella sigue siendo la defensa jurídica de su característica titularidad mixta (municipal y vecinal), frente a las usurpaciones de que puede ser objeto tanto por parte de los particulares como de los propios Ayuntamientos, que con frecuencia patrimonializan los aprovechamientos comunales en detrimento de sus legítimos beneficiarios, los vecinos. De ahí que, desde la década de 1930 y en diferentes coyunturas y momentos, la bibliografía se haya hecho eco de la problemática defensa del comunal, de lo que son reflejo los propios títulos de las obras (Merino, 1933; Aranda Navarro, 1963; Garrido Falla, 1963; Foyo, 1983; Livingstone, 1986; Embid, 1993; Vicedo, 1995). Junto al problema de la reivindicación dominical, aparece en la bibliografía, a partir de la década de 1960, el de las perspectivas de futuro de los bienes comunales; en un contexto de progresiva desertización rural, y, por tanto, de la creciente residualidad de unos modos de propiedad colectiva orientados al autoconsumo (1), las reflexiones empiezan a girar también en torno a las posibilidades de revitalización y modernización de la administración y explotación de los bienes comunales (Baz, 1965; Martín Mateo, 1967; Abreu, 1981; Casero, 1983; García de Enterría, 1986), apuntando hacia fórmulas de cooperativismo agrario.

En el momento presente, y no obstante contarse con un ordenamiento jurídico que, desde la Constitución (artículo 132.1) hasta el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, ampara su titularidad y precisa sus modos de creación, aprovechamiento y disolución mejor que nunca, no son pocos los problemas que aún aquejan a los bienes comunales. Lamentablemente, su existencia misma es algo anacrónico: en palabras de Guaita (1982: 283), «estamos en presencia, aunque de algo ciertamente vivo, de un fenómeno de arqueología sociojurídica, casi fósil, de un ejemplo supérstite de la antigua propiedad colectiva (*gesamte Hand*) que pertenece a la colectividad de vecinos y al concejo [municipal] en su representación». Sin embargo, esa vida de los bienes comunales, que Guaita creía «cierta», es progresivamente decreciente y llena de problemas. A los ya apuntados relativos

(1) La bibliografía más reciente es pródiga en análisis de casos regionales o comarcales de aprovechamientos comunales, muchos de ellos en crisis: véanse Bringué (1995), Cascos (1987), Castelló y Rubio (1987), Cueto (2000), García Asensio (2001), García García Martín (1987), Giménez Romero (1978 y 1991), Gurria y Pérez Díaz (1987), Luengo (1987), Llorente (1987, 1991, 1992 y 1995), Maya, Pascual y Gómez Sal (1991), Maya, Pascual y Cabero (1998), Menéndez (1996), Merino et alii (1985), Montserrat (1983), Moreno Peña (1991), Muñoz Calero (1981), Nieto García (1991), Ortega Santos (1995 y 2000), Palanco (1987), Rojas (1998), Sánchez, M. (1992), Sánchez López, Berrueta de Juan et al. (1998), Torres, Gómez Nieto y Álvarez Rodríguez (1987), Urzainki (1987) y Zamora (1997). En este elenco bibliográfico sobre montes y aprovechamientos comunales prescindimos, para no hacerlo interminable, de la producción escrita referente a montes vecinales en mano común, dehesas (boyales o de otro tipo) y mancomunidades de pastos y leñas (incluidas las derivadas de antiguas «comunidades de villa y tierra»).

a la defensa de su titularidad y a su anquilosada administración, podríamos añadir la absoluta falta de inventarios fiables sobre los mismos (Nieto, 1964: 872; Embid, 1993: 23); la confusión patrimonial con los bienes de propios de los Ayuntamientos; la existencia de legislaciones sectoriales con orientaciones diferentes (de régimen local, forestal o de reforma agraria) e insuficientemente coordinadas; los problemas derivados de la demanialidad actualmente reconocida a los bienes comunales (Pérez-Soba y Solá, 2003: 98-99 y 108-110); las repercusiones de los grandes proyectos de transformación agraria sobre la titularidad comunal de los predios afectados (Moreno del Rincón, 1993: 607-609; Embid, 1993: 37-64; Sánchez Garnica, 1993: 323-330; Salanova, 1993: 393, nota 9); o la pervivencia de situaciones de paracomunalidad en patrimonios cuya titularidad dista de estar suficientemente aclarada («bienes comunales atípicos») (2).

En expresión que ha tenido éxito, ese retroceso (probablemente irremediable) de la propiedad comunal como resultado de las corrientes generales de la sociedad se ha llamado «la tragedia de los comunales» (Hardin, 1968). Este artículo pretende, por tanto, tras exponer muy someramente lo que con toda claridad y taxatividad dispone la legislación de régimen local sobre los montes comunales y los de propios, analizar hasta qué punto se corresponde la legalidad con la práctica habitual de gestión en los municipios, a partir de datos generales, pero que tienen detrás no pocos casos particulares obtenidos de nuestra experiencia personal. En definitiva, se pretende introducir al lector en la «tragedia de los comunales en España».

2. MONTES DE PROPIOS Y MONTES COMUNALES

2.1. Una introducción al patrimonio de las Entidades Locales: bienes de dominio público, bienes comunales y bienes patrimoniales

El patrimonio de un municipio puede estar formado por tres clases de bienes: bienes de dominio público, bienes comunales y bienes patrimoniales. Esta tripartición, que consagran hoy día tanto la Constitución Española como la legislación de régimen local, la hallamos ya en pie a principios de siglo; la recoge precozmente una sentencia del Tribunal Supremo, dictada en 17 de diciembre de 1905, que contiene las notas esenciales que diferencian entre sí a las tres clases de bienes: «Que todos los bienes de los pueblos pueden y deben agru-

(2) Básicamente, los casos de los llamados «montes vecinales en mano común» y las «sociedades vecinales de montes»; véase Pérez-Soba y Solá, 2003: 57-73.

parse en tres clases: bienes de propios, que son aquellos que, perteneciendo al pueblo, dan algún fruto o renta en beneficio del proco-mún, beneficio o producto que ingresa en las arcas municipales y figura en los presupuestos, pero que nadie en particular, ningún veci-no aisladamente, puede usar; otra clase, bienes comunales o de común aprovechamiento, de los cuales cada vecino de por sí puede usar o aprovecharse gratuita y libremente, cuyos productos o rentas nunca entran, por consiguiente, en el Tesoro municipal, hasta el punto de que si se utilizan de modo que produzcan rentas o recur-sos aplicables a los gastos municipales pierden su condición de comunes para caer en la de propios; y una tercera parte, que consis-te en los bienes que, aun perteneciendo a los pueblos, no sólo los pueden usar todos y cada uno de los vecinos, sino la generalidad de las personas, que no producen ni propiamente pueden producir nin-gún fruto o renta, aquellos, en una palabra, que son de uso público». La tripartición que ahí se anuncia –bienes de dominio público, comunales y de propios– va luego cobrando carta de naturaleza en la legislación de régimen local: se consagra ya en la legislación de régi-men local republicana (Ley Municipal de 31 de octubre de 1935) y se acaba de definir en la de mediados de siglo XX (Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955). De ahí, pasa a la actual normativa de régimen local, con una trascendental modificación, en virtud de la cual los bienes comunales gozan hoy de las cualidades inherentes al demanio o dominio público: son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no están sujetos a tributo alguno. Esta demanializa-ción ya se encontraba apuntada en la Ley de Régimen Local (LRL) de 1955, aunque de un modo contradictorio, contradicción que se trasladaba a la normativa forestal y que todavía acusan entre sí los artículos 11 y 64.3 del Reglamento de Montes RMt de 1962 (3), por más que las leyes vigentes de régimen local y forestal hayan consa-grado definitivamente la demanialidad de los bienes comunales (4). Una definición general válida para los bienes comunales es la de aquellos bienes que poseen Ayuntamientos y Entidades Locales Menores cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde a los vecinos y a los extranjeros allí domiciliados, que lo ejercen de manera indi-vidual y simultánea, ininterrumpida, libre y (salvo excepciones tasa-

(3) *Contradicciones que explicamos en Pérez-Soba y Solá, 2003: 97-98 (para la existente entre los arts. 183 y 188 LRL 1955) y 108-110 (para la existente entre los arts. 11 y 64.3 RMt).*

(4) *Arts. 132.1 de la Constitución Española de 1978, 79.3 y 80.1 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) de 1985, 2.3 y 5 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) de 1986 y 12.1.b de la Ley de Montes (LMt) de 2003.*

das en la ley) gratuita. La provincia, pese a ser Entidad Local, no puede poseer bienes comunales, sólo patrimoniales, pues así lo prescribe *sensu contrario* el artículo 2.4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL): «Los bienes comunales sólo podrán pertenecer a los Municipios y a las Entidades Locales Menores». Tampoco el Estado ni la Comunidad Autónoma, a pesar de la opinión de algunos autores (5).

Frente a los comunales, se alzan los bienes patrimoniales, que como su propio nombre indica constituyen el patrimonio privativo de las corporaciones locales. Vienen regulados, fundamentalmente, en los artículos 6 y 7 del RBEL. González Bustos (1998: 99) los define como aquellos bienes propiedad de una entidad local que no están destinados a un uso público o a la prestación de un servicio público, pero que en numerosas ocasiones constituyen fuente de ingresos para el erario de la corporación, al poder producir renta que ingrese en el mismo. La legislación de régimen local los define, pero no establece su tipología concreta: el artículo 7 del RBEL sólo se refiere al caso de las parcelas sobrantes y de los efectos no utilizables. En cualquier caso, son también bienes patrimoniales, de acuerdo con la citada autora (1998: 110-111) los bienes inmuebles y muebles propiedad de las entidades locales que no sean ni de dominio público ni comunales (6), la propiedad incorporal de las mismas (propiedad intelectual, patentes de invención), los títulos representativos de capital, así como los rendimientos que produzcan los bienes de propios. Cuando se trata de montes, nos hallamos ante los denominados «montes de propios» (7), en los que, a diferencia de los montes comunales, tanto el dominio como los aprovechamientos pertenecen al municipio, que no comparte la titularidad con los vecinos; de ahí que su dueño pueda arrendar o ceder libremente sus aprovechamientos (a terceros o a los propios vecinos), incluso enajenar los predios (si no están catalogados). La expresión «montes de propios» debe reservarse a los montes patrimoniales de los pueblos, para diferenciarlos

(5) Nieto (1964: 317-318) defiende la posibilidad de que el Estado sea propietario de bienes comunales, basándose en algunos casos en que los aprovechamientos eran vecinales y el titular dominical el Estado (cfr. O.M. de Hacienda del 15 de abril de 1873, recogida por sentencia de 4 de marzo de 1876; sentencia de 26 de mayo de 1909); pero Cuadrado (1980: 424) la rechaza, basándose en la taxatividad al respecto de la LRL de 1955 (art. 187).

(6) Con una relevante excepción: la de Navarra, en donde formalmente no existen bienes de propios; la distinción entre propios y comunales es irrelevante allí, dado que, con arreglo a su propia legislación, todos los bienes de propios de los municipios tienen la consideración de comunales, según pone de relieve la sentencia de 5 de marzo de 1974 (Cuadrado, 1980: 190, n. 221).

(7) Son escasas las aportaciones al estudio del estado de los montes de propios y sus problemas a lo largo del siglo XX; aparte del artículo pionero de Augustin (1924), sólo nos consta la monografía de González Bustos (1998) —pero que versa sobre los bienes de propios en general— y los artículos de Rovira Sala (1960) y de Gómez Moreno (1991).

de aquellos otros que son propiedad de las Diputaciones Provinciales, los cuales serían montes patrimoniales que deben ser incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (CMUP), y que, cuando lo sean, por estar afectos al servicio público de la provincia, adquirirían la condición de bienes de dominio público (8). Se trata, empero, de muy pocos casos.

Por último, llegamos a los bienes locales de dominio público propiamente dichos, que son los destinados a un uso o servicio público (artículos 79.3 de la LBRL y 2.2 del RBEL) y, en consecuencia, se encuentran usualmente abiertos al público en general. De acuerdo con el Texto Refundido de Régimen Local de 1986 (9) (TRRL, artículo 74.1) y el RBEL (artículo 3.1), son bienes de uso público local los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local. Es decir, los bienes de dominio público según el concepto al uso en el Código Civil (artículo 344), a los que el TRRL (artículo 74.2) y el RBEL (artículo 4) añaden hoy los inmuebles destinados al cumplimiento de fines públicos: casas consistoriales, palacios provinciales, mataderos, lonjas, mercados, hospitales, hospicios, escuelas, museos, cementerios, piscinas y campos de deporte y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos. Este conjunto de inmuebles se engloba bajo el concepto «bienes de servicio público»; en él han de incluirse los montes catalogados de propiedad provincial antes comentados.

En ese sentido, hay que tener presente, con relación a los montes de propios catalogados, que la declaración de utilidad pública conllevaba sobre los mismos, bajo el anterior régimen forestal (Ley de Montes de 8 de junio de 1957, LMt 1957) efectos parcialmente demanializadores, y de manera absoluta a partir de la nueva LMt, de 2003 (Ley 43/2003, de 21 de noviembre) (10). La inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (CMUP) confiere la inalienabilidad y la inembargabilidad a un monte de propios, que por su condición de bien patrimonial es enajenable por naturaleza (11). De

(8) Art. 74.2 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL) de 1986 y art. 4 del RBEL de 1986. Véase Cuadrado (1980: 190-191).

(9) TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

(10) BOE n.º 280, de 22 de noviembre.

(11) Art. 109.1 del RBEL *sensu contrario*.

acuerdo con Sieira Bustelo (1955: 51-57), el concepto de bienes de propios quiebra cuando se trata de montes catalogados, puesto que pasan a ser inalienables, salvo en determinados casos, además de quedar sujetas las operaciones de recuperación y deslinde a las disposiciones especiales relativas a los montes de UP. De acuerdo con los artículos 2.1 LMt 1957 y 44.1 del RMt (Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962, que la nueva LMt ha dejado subsistente), los montes incluidos en el Catálogo sólo pueden ser enajenados mediante Ley, salvo en los casos en que lo autoricen: a) la LMt o el RMt (casos de permuta contemplados en los artículos 16.4 y 16.5 LMt 2003 y 183 y ss. RMt); b) otras leyes especiales; y c) casos de expropiación forzosa para obras y trabajos cuyo interés general prevalezca sobre la utilidad pública de los montes afectados. Por otro lado, los montes catalogados son bienes completamente inembargables (arts. 2.2 LMt 1957, 14 LMt 2003 y 44.2 RMt), y sólo sus aprovechamientos pueden ser usados, excepcionalmente, como garantía hipotecaria (arts. 44.3 y 151 RMt). Sin embargo, hay un aspecto en el que la nueva regulación se aparta de la preexistente (y en este caso subsistente, por tratarse del RMt, no derogado): el de la prescriptibilidad de los montes patrimoniales de UP. Como principio general, la nueva LMt mantiene el criterio de la usucapibilidad de los montes patrimoniales por transcurso de treinta años, mediando posesión en concepto de dueño, pública, pacífica e ininterrumpida (artículo 19 LMt 2003) (12). Sin embargo, mientras que para el artículo 64.1 RMt los *montes públicos catalogados de propiedad patrimonial* (entre los que se cuentan los «montes de propios») no pierden la condición de prescriptibilidad inherente a su condición de bienes patrimoniales, la nueva LMt no establece distinción alguna entre montes patrimoniales en razón de su inclusión en el Catálogo, proclamando sin más que *son de dominio público o demaniales e integran el dominio público forestal* los montes incluidos o que se incluyan en lo venidero en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (CMUP) –artículo 12.1.a LMt 2003– y que, por exclusión, *son montes patrimoniales los de propiedad pública que no sean demaniales* –artículo 12.2 LMt 2003–. En consecuencia, y por ministerio del artículo 14 de la misma norma, todos los montes patrimoniales de UP son sin excepción imprescriptibles (mientras, claro está, no sean descatalogados). *Los montes del dominio público forestal son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos a tributo alguno que*

(12) En sintonía con lo que establecía el art. 14.b LMt 1957 y aún establece el art. 64.1 RMt.

grave su titularidad (13), reza el citado precepto, que por simple principio de jerarquía normativa prevalece sobre el criterio del artículo 64.1 RMt.

2.2. El origen de la división propios/comunales

Por «propios» se entiende, en la acepción sustantiva de la terminología tradicional, la renta o patrimonio de los concejos. Consecuentemente, los «bienes de propios» eran aquella parte del patrimonio municipal, rústico o urbano, que se aprovechaba mediante arriendo y producía rentas destinadas a sufragar las necesidades de los pueblos (Miguel Bernal, 1978; Mangas, 1984: 149). Sobre el papel, la distinción legal entre bienes de propios y bienes comunales resulta ser bastante antigua (al menos en el Reino de Castilla), pues ya aparece en las Partidas de 1254 (Partida III, XXVIII, 9) y en disposiciones de las Cortes de Valladolid de 1351. Por el contrario, otras legislaciones hispánicas bajomedievales no se hacen eco de esta diferenciación en los patrimonios concejiles, por ejemplo la aragonesa, en la que nada distinguen al respecto ni los Fueros y Observancias del Reino (de 1247 y 1437, respectivamente) ni las cartas de población de villas y lugares (Fairén, 1951: 62 y nota 157). Realmente, el proceso de diferenciación entre bienes comunales y bienes de propios sólo empieza a acentuarse a lo largo de la Edad Moderna, siendo muy palpable ya en los siglos XVII y XVIII por un cúmulo de indicios (14), y de hecho su culminación se producirá en el siglo XIX, al acelerarse irreversiblemente por obra de la legislación desamortizadora. Este proceso de patrimonialización de parte de los bienes «comunes» (en puridad, la expresión utilizada en el Antiguo Régimen para referirse a lo que hoy denominamos «bienes comunales») ha sido agudamente explicado por los profesores Nieto (1964) y García de Enterría (1986), a cuya pauta expositiva nos ceñimos.

(13) Otra importante novedad respecto al régimen legal anterior, en donde la catalogación no acarrearba automáticamente la exención tributaria, si el monte era patrimonial (debiendo pagar por él la entidad propietaria la contribución rústica, antiguamente, y recientemente –al menos, hasta 2003– el Impuesto de Bienes Inmuebles). No obstante, ya estaban exentos de contribución los montes patrimoniales de la Administración Forestal (catalogados o no), así como los montes consorciados con ese organismo para su repoblación, por el artículo 10 del Reglamento de Patrimonio Forestal del Estado (RPFE), de 30 de mayo de 1941. Sobre los montes consorciados, véanse Pérez-Soba y Solá (2003: 90-94), y Pérez-Soba y Picos (2001).

(14) La legislación borbónica sobre propios y arbitrios, a través de sus disposiciones de 1770, 1771 y 1778, en las que se preceptuaba la preferencia vecinal en el arriendo de pastos en montes de propios frente a los forasteros, es uno de esos claros indicios; otros los constituyen el hecho de que a finales del siglo XVIII el derecho vecinal, existente en la legislación foral aragonesa, de alera de pastos, ya no se ejercitase, salvo raras excepciones, en los montes de propios aragoneses, o en el siglo XVII la reserva de dehesas carniceras en las Ordenaciones Reales de poblaciones como Zaragoza, Tarazona, Ejea o Calatayud para el pasto de los ganados de engorde, bien del propio concejo, bien del arrendador de la carnicería. Vid. Fairén (1951: 62-65 y 98).

En sus orígenes, los patrimonios locales eran auténticas propiedades colectivas de los vecinos agrupados de diversas maneras. La comunidad vecinal –el común de vecinos– es a un tiempo el titular dominical de los bienes y el destinatario de su aprovechamiento. El concejo o asamblea vecinal, cuando existe, es un mero gestor, un simple administrador de esas propiedades comunitarias, la cabeza visible de lo que en realidad se trata de una comunidad germánica de propietarios. Pero a este concepto germánico del municipio rural sucede, a partir del siglo XV, otro inspirado en el Derecho romano de la «Recepción», que consagra al municipio como a una entidad sustantiva y separada del común de vecinos (*universitas*) y no simple expresión externa de éste. Como dice Nieto, «al cabo de los años, dentro de la primitiva masa indiferenciada y cualitativamente homogénea de bienes del “común de vecinos” empiezan a distinguirse dos categorías diferentes: mientras que unos son utilizados por los vecinos *uti singuli*, en su beneficio individual y particular (hierba para sus ganados, leña para sus hogares), otros se destinan a la satisfacción de las necesidades colectivas, de la colectividad en cuanto tal (madera para la construcción de la iglesia, piedra para las calzadas y fuentes públicas). Estos últimos bienes adquieren una importancia inusitada al ir creciendo las necesidades colectivas y, más aún, al transformarse las condiciones económicas de la vida. La madera y la piedra ya no se emplean directamente en las obras, sino que se enajenan, y su precio, en vez de ser repartido entre los vecinos, se dedica a sufragar las obras y demás gastos colectivos» (Nieto, 1964: 267).

En los bienes del común empiezan a distinguirse, pues, dos categorías: los afectados a las necesidades colectivas («de propios») y los afectados a las necesidades individuales de los miembros de la comunidad («comunales» o «de aprovechamiento común»). Pero como señala Fairén (1951: 61), la diferenciación es relativamente moderna –necesariamente posterior a la Reconquista-, pues la excepción que los bienes de propios suponen al uso colectivo de la tierra sólo pudo aparecer cuando los pueblos, sobrantes de terrenos para su uso y aprovechamiento, decidieron obtener una mejor renta del exceso. Por tanto, es de suponer que la disposición de la parte sobrante de los bienes comunes mediante arriendo, con fines de obtención de rentas, debe de hallarse en el origen de los bienes de propios en la mayoría de los casos. Sin embargo, también se constata su procedencia a partir de donaciones hechas por los monarcas en tiempos medievales a las ciudades después de su conquista o de compras de tierras por parte de los propios concejos. En cualquier caso, estos bienes de propios son inicialmente bienes del común, es decir, los

vecinos siguen siendo considerados titulares de los mismos, pero, a diferencia de los comunes que no se arriendan, no son utilizados directa y gratuitamente por los vecinos. Los concejos administran sus rentas y frutos, pero no pueden enajenarlos, empeñarlos o darlos a censo sin licencia del monarca. Sus formas de explotación eran, bien la explotación directa por el vecindario a cambio de una renta, bien el arriendo a particulares, bien la vía del acensamiento, por la cual el concejo, previa licencia del monarca, cedía a perpetuidad la posesión del inmueble gravándola con el pago de una cantidad fija anual (Serna, 1993: 210-211).

Durante los siglos XVI y XVII, el aumento de los gastos municipales y de los impuestos de la Corona para subvenir a sus crecientes necesidades militares en el exterior, unidos con frecuencia a una mala gestión municipal, conducirá a la progresiva aplicación de bienes comunes al cubrimiento de las cargas municipales, cuando no a su enajenación sin autorización regia. A este estado de cosas vendrá a poner coto Carlos III con la creación, por Decreto de 30 de julio de 1760 y bajo dependencia directa del Consejo de Castilla, de la Contaduría General de Propios y Arbitrios (15), transformada en Dirección General en 1828 y destinada a durar hasta 1836. La Contaduría tenía encomendada la fiscalización de la administración de los propios de los pueblos, obligando a los concejos a formar presupuesto e inventario de los mismos. Con la Contaduría nace también el primitivo gravamen de propios, que cargaba un 2 por ciento sobre tales rentas. En 1818, el gravamen asciende al 20 por ciento por el que se le conoce tradicionalmente y adquiere las características de un impuesto regular, utilizado como garantía de la Deuda Pública. En 1852, el 20 por ciento de propios, que desde 1845 se dedica a cubrir los gastos de los presupuestos estatales, se consolida definitivamente como impuesto, al pasar su recaudación a las oficinas provinciales responsables de las contribuciones directas y al extenderse su aplicación al producto resultante de las ventas de bienes de propios que en adelante se autoricen. Sentado este precedente, la legislación desamortizadora de 1855-1856 ya podrá atribuir al Estado el 20 por ciento del valor de todas las ventas que en adelante se efectúen de bienes municipales afectos al referido grava-

(15) Los «arbitrios» consistían en un gravamen indirecto sobre el tráfico mercantil (alimentos) o ciertos bienes (aguas, pastos, leñas) que la Corona delegaba en los Ayuntamientos, normalmente al objeto de que el concejo pudiera hacer frente a gastos inaplazables que no podían ser atendidos con cargo a las rentas habituales (con cargo a los propios).

men (16). Tras varios proyectos de supresión del gravamen, siempre postergados ante coyunturas hacendísticas desfavorables al Estado (1911, 1924), fue definitivamente suprimido en 1950 (17). Los bienes de propios comprendían todo género de bienes inmuebles —rústicos o urbanos— o de servicios que constituyeran fuente de renta para el municipio. Y, así, se contaban entre los propios tanto los montes y dehesas arrendados o acensados como los edificios propiedad del concejo: casas consistoriales, cárcel, juzgado, pósito de granos, mercados y alhóndigas, mataderos, hornos, carnicerías y almazaras, molinos, batanes y herrerías, etcétera (18), así como las rentas pecuniarias obtenidas por el uso de estos bienes y servicios (montazgo, portazgo, consumos, aguas, molino...), que se destinaban a costear a los facultativos y oficiales del pueblo (alguacil, guarda, maestro, barbero, médico), al mantenimiento de la infraestructura pública (calles y caminos, puentes, fuentes, conservación de los edificios públicos) o a la atención del pósito (reparto de granos en momentos de carestía).

Durante el Antiguo Régimen, tal como hemos señalado, la regulación local no distinguía más que ocasionalmente entre bienes comunes y bienes de propios. Recordaba Costa (1915: 329) que la distinción no ha existido siempre, que al principio todas las tierras concejiles eran comunes o del común aprovechamiento de los vecinos, o sirvieron indistinta y simultáneamente a ambos fines. La diferenciación entre ambas clases de bienes era circunstancial y arbitraria: sin otra norma que la mera conveniencia en un momento determinado, ciertos bienes eran utilizados temporalmente «uti singuli» y otros se utilizaban en beneficio de la comunidad vecinal (Cuadrado, 1980: 153). El que la Ley Madoz decidiera, en su artículo 2.9, exceptuar de la desamortización de entre los comunes y propios de los pueblos a los terrenos que en 1855 se pudiese probar que eran de aprovechamiento común subraya precisamente, a juicio de García de Enterría

(16) Instrucciones de 30 de junio de 1855 (art. 46) y 11 de julio de 1856 (art. 8.4). El 80 por ciento del producto de las subastas sería entregado a los municipios expropiados por sus bienes desamortizados de comunes y propios de la siguiente manera: dos tercios de ese 80 por ciento, mediante títulos de la Deuda Pública consolidada al 3 por ciento, en la forma de inscripciones intransferibles a favor de las entidades locales; y el tercio restante, quedaría a disposición de las mismas en la Caja de Depósitos al 4 por ciento anual (arts. 15 y 19 de la Ley de 1 de mayo de 1855 y arts. 8.6 y 8.7 de la Ley de 1 de mayo de 1859). Mediante un burdo sofisma, la R.O. de 1 de marzo de 1879 alegará que la inversión en Deuda Pública del 80 por ciento de propios «equivale» a los bienes mismos que se desamortizan, y que por tanto no se despoja de nada a los pueblos.

(17) Disposición adicional séptima de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950. Una excelente exposición del origen y evolución legislativa del impuesto del 20 por ciento de propios es la de Mangas (1984: 149-158)

(18) Hoy los edificios e instalaciones municipales afectos a algún servicio público se consideran bienes de dominio público local: 79.3 LBRL, 74.2 TRRL y 2.2 y 4 del RBEL.

(1986: 23), la ocasionalidad y relatividad de la distinción entre bienes de propios y bienes «auténticamente» comunes, «que ni es expresión de ninguna diferencia de titularidad ni siquiera de una costumbre definitivamente establecida e inmutable en cuanto a las normas de explotación y a la afectación de sus rendimientos, que podrían ser alternativamente, para los mismos bienes, unas y otras». Esa aleatoriedad demuestra también que, pese a la afección rígida que a efectos fiscales había dispuesto la reforma de 1760 para los bienes de propios, no había un cambio definitivo de la titularidad vecinal, que en cambio sí se produce durante el siglo XIX, época en la que la diferenciación de las dos categorías de bienes deja de ser algo relativo para adquirir un carácter sustancial.

Con la Desamortización Civil, la naturaleza de los aprovechamientos *principales* del monte pasa a ser el elemento determinante a la hora de calificar jurídicamente el bien como comunal o de propios. Con anterioridad a 1855, la diferencia se limitaba a las formas de explotación, que eventualmente podían ser patrimoniales o comunales para un mismo monte, y no entrañaban cambio de naturaleza jurídica en el mismo. Sin embargo, a partir de la Ley Madoz la situación se congela, procediéndose a hacer una «foto fija» de la distribución en ese momento de la propiedad rústica municipal entre bienes comunales o de común aprovechamiento (que se exceptúan de toda enajenación) y bienes de propios (que se subastan), bajo los criterios de discernimiento que la legislación y la jurisprudencia de la época se encargaron de fijar [básicamente, la existencia o inexistencia de aprovechamiento vecinal libre, gratuito e ininterrumpido desde 1835 (19) y su sujeción o no al pago a Hacienda del 20 por ciento de propios o 5 por ciento de arbitrios (20)]. En una palabra: a partir de 1855, la destinación de los bienes, cualquiera que ésta sea en ese momento, se convierte en la clase de su naturaleza.

Como ha puesto de relieve Colom (1993: 175, nota 52), la Ley de 1 de mayo de 1855 asume una concepción de las propiedades municipales según la cual éstas se encuentran destinadas a una utilidad pública, en función de la cual se definen. La Ley Madoz, al exceptuar a los bienes de aprovechamiento común, no está excluyendo de la venta el producto de la finca aprovechado vecinalmente, sino la finca misma, toda la propiedad. Por ello, se venden todos los bienes sobre los que recaen utilidades comunales sin importancia y, por el con-

(19) Art. 53 de la Instrucción de 31 de mayo de 1855 y art. 4 del R.D. de 10 de julio de 1865.

(20) Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de julio de 1868, 29 de noviembre de 1868 y 7 de junio de 1871, entre otras.

trario, se salvan patrimonios en los que los disfrutes secundarios se arriendan. Ahora, a diferencia de lo que sucedía con anterioridad a la Desamortización —cuando lo importante era el aprovechamiento (de pastos, leñas, caza, cultivo, etcétera), y estaba en un segundo plano la titularidad del derecho real absoluto (siempre del común de vecinos, al menos formalmente)—, la calificación de comunal o patrimonial se predica del derecho real absoluto, del bien, del monte. Esto traería aparejado un desenfoque de perspectiva que se traduciría, a la hora de ejecutar el mandato desamortizador, en llamativas incongruencias: «así, se consideraría no desamortizables, por ser de aprovechamiento común, bienes tan poco aprovechables comunamente como un depósito de herramientas y, en cambio —y esto resultaría funesto—, se consideraron desamortizables, por no ser de aprovechamiento común, bienes que se disfrutaban por sorteo entre el vecindario, pero por los que se satisfacía un pequeño canon. El primer error no se desharía del todo mientras no se desarrolló la teoría del dominio público municipal por servicio público, y, el segundo, hasta que la moderna legislación local admitió la onerosidad en los aprovechamientos de bienes comunales en sentido estricto» (Nieto, 1964: 5-6).

En síntesis, puede afirmarse, con Cuadrado (1980: 153-154), que la Desamortización General decretada a mediados del siglo XIX afectó primordialmente a los bienes de propios, quedando exceptuados, en principio, los bienes comunales, al acreditar su condición de terrenos de aprovechamiento común al amparo del artículo 2.º de la Ley de 1 de mayo de 1855. Sin embargo, dado el criterio convencional de la distinción, fue frecuente la enajenación de verdaderos bienes comunales que, por razones poco ortodoxas (21), figuraron como «de propios» en los expedientes oficiales y se pusieron en estado de venta con el consiguiente perjuicio para los derechos y recursos de las comunidades vecinales. Pese a ello, también es cierto que no pocos bienes de

(21) Inicialmente, Hacienda trataba como bienes de propios a todo monte comunal cuyos aprovechamientos se encontraran coyunturalmente sujetos al pago de un canon vecinal, o a las dehesas boyales en las que se arrendaran los pastos sobrantes y se hubiera venido pagando, en concepto de tales arriendos secundarios, el 20 por ciento de propios. Sólo con posterioridad se matizaría esta rígida postura; en el primer caso, al sentar jurisprudencia el Tribunal Supremo en el sentido de afirmar que la imposición coyuntural de un canon no constituía el establecimiento de una fuente regular de rentas ni por consiguiente la negación de la naturaleza comunal del monte; en el segundo, al permitir la R.O. de 28 de junio de 1877 y la Ley de 30 de julio de 1878, respectivamente, el arriendo de la caza y de los pastos sobrantes en los montes de aprovechamiento común y dehesas boyales, y la Ley municipal de 1877 el canon o la subasta como medios extraordinarios de adjudicación de aprovechamientos comunales. Y por parte de los Ayuntamientos, operó no sólo la apatía o la ignovancia a la hora de tramitar las excepciones de venta, sino también la codicia de algunas Corporaciones municipales, interesadas en la conversión en propios de bienes comunales a fin y efecto de incrementar sus rentas, o peor aún, propiciando la enajenación de comunales a favor de vecinos adinerados interesados en su adquisición, en abierto conchabamiento con éstos.

proprios pudieron salvarse del vendaval desamortizador, algunos por error en su clasificación y haberse tenido por comunales, y bastantes más por la defensa, que podríamos calificar de heroica, que el Cuerpo de Ingenieros de Montes (creado en 1853) hizo de la inalienabilidad de los montes públicos arbolados, cualquiera que fuera su naturaleza, basándose en su interés forestal y ecológico (o «cosmológico», como se decía en la época). Esta defensa, basada en el reducto que ofrecía el artículo 2.6 de la Ley Madoz, salvó de la venta y destrucción cientos de miles de hectáreas de montes públicos, tanto comunales como de propios, mediante el proceso catalogador que culminaría en el CMUP de 1901 (Pérez-Soba, 1999).

2.3. Las diferencias entre montes de propios y montes comunales

No queremos entrar en detalle, más allá de las pinceladas dadas anteriormente, sobre la naturaleza jurídica y modo de aprovechamiento de los montes comunales y los de propios según la legislación actual, para no extendernos demasiado ni distraernos del objeto fundamental de este trabajo. Bástenos subrayar sus diferencias, de modo que quede claro que, al menos según la legalidad vigente, son dos figuras completa y radicalmente distintas. Así, las diferencias jurídicas entre los bienes comunales y los de propios pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- El uso vecinal: en los bienes de propios, no se da el aprovechamiento directo y simultáneo por una pluralidad de individuos (*uti universi*) que caracteriza a los comunales, sino individualmente, por personas determinadas (*uti singuli*).
- La demanialidad: las notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad son inexistentes en los bienes de propios, que pueden ser embargados o vendidos (salvo excepciones, como los montes de propios que se hallen incluidos en el Catálogo de los de utilidad pública) y cuyo dominio puede prescribir por transcurso del tiempo –usucapión treintenal– (salvo, nuevamente, los declarados de utilidad pública).
- La propiedad: en los bienes comunales es dual, porque se encuentra disociada entre Ayuntamiento o Entidad Local Menor, propietarios del dominio, y vecinos, dueños de los aprovechamientos; en los bienes de propios, la propiedad corresponde por entero al Ayuntamiento.
- Los beneficiarios de los aprovechamientos: necesariamente vecinos del municipio en el caso de los comunales, pero pueden ser

terceras personas ajenas a la vecindad si se trata de bienes de propios, y acceder a su disfrute por arrendamiento, cesión e incluso por compra del bien.

- Las formas de acceso a los aprovechamientos: por norma son gratuitas en los comunales y onerosas (arriendo) en los bienes de propios (22). La renta que se cobra en ciertos supuestos de aprovechamiento comunal (canon, adjudicación por precio en subasta) se impone, o bien ocasionalmente (canon) y para atender meramente a los gastos de administración y custodia del bien comunal, o bien (subasta) ante la imposibilidad de que el aprovechamiento sea disfrutado comunitariamente. La renta que producen los bienes de propios es o puede ser, por el contrario, una fuente periódica de ingresos con la que cuenta el presupuesto municipal para sufragar los gastos municipales y el coste de los servicios públicos.
- La fiscalidad de los bienes y de sus rendimientos: los comunales, desde 1966, están completamente exentos de tributación (23), no así los bienes de propios, afectos –aquellos que sean de naturaleza inmobiliaria– al pago del IBI; excepto, nuevamente, los que se hallen en el CMUP. Por otra parte, las rentas obtenidas de los bienes de propios, aun no siendo consideradas ingresos tributarios, pueden ser objeto de tributación en los casos señalados en la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988.
- La disponibilidad del bien: absoluta en los de propios y limitada en los comunales por su afectación a un fin concreto (el aprovechamiento comunal de los vecinos). En ambos, con fuerte intervención de la Administración Forestal (antes estatal, ahora autonómica), en el caso de los montes incluidos en el Catálogo de los de Utilidad Pública.

2.4. La desafectación expresa, única vía legal de patrimonialización de los comunales (24)

Jurídicamente hablando, la única posibilidad de que un bien de naturaleza comunal se convierta en un bien de propios es el meca-

(22) Oficialmente, la subasta era el medio prescrito ya en el siglo XIX para el arriendo de los montes de propios (en el que, sin embargo, había de darse preferencia a los vecinos sobre los forasteros): O. de 22 de diciembre de 1840 y R.O. de 19 de junio de 1875.

(23) El art. 188 de la RLA 1955 declaró a los bienes comunales libres de tributación estatal, medida que acabó de desarrollar la Ley de 23 de julio de 1966 «sobre modificación parcial del Régimen Local», cuyo art. 24.2 3º eximió a las entidades propietarias de los mismos del pago de contribución territorial urbana, rústica y pecuaria.

(24) Una exposición más detallada de las dos vías de desafectación de bienes comunales, que aquí resumimos muy sumariamente, puede verse en el artículo de Salanova (1994: 389-397), quien añade una tercera posibilidad (la desafectación automática, ocasionada por la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y proyectos de obras y servicios, con base en los arts. 81.2.u LBRL y 8.4.a RBEL). Véase, asimismo, Bocanegra (1983).

nismo legal de la desafectación, que bajo el anterior régimen local –el derivado de la LRL de 1955– podía ser expresa o tácita, y en la actualidad debe ser necesariamente expresa. La desafectación expresa se encuentra prevista en los artículos 78 del TRRL y 100 del RBEL, y se produce cuando el monte no ha sido objeto de disfrute comunal durante más de diez años, aunque en algún momento se haya producido acto aislado de aprovechamiento. La desafectación es «expresa» porque precisa de acuerdo del municipio interesado, que debe contar con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. El acuerdo municipal deberá ser sometido a información pública y finalmente a la aprobación de la Comunidad Autónoma. Además, la desafectación expresa de un bien comunal conlleva la obligación para el Ayuntamiento de arrendarlo a quienes se comprometan a su aprovechamiento, con preferencia a favor de los vecinos del municipio –en lo que Cuadrado (1980: 164) ve un resabio de la inicial condición comunal del bien–.

En el caso de que el monte sea de utilidad pública (UP), deben respetarse asimismo las previsiones de la LMt 2003, cuyo artículo 17 establece un principio general: a) que el procedimiento de desafectación de los montes demaniales debe ser objeto de regulación por la Comunidad Autónoma respectiva (17.3), y en concreto: b) la previa exclusión del Catálogo de los montes demaniales que sean de UP (17.1), y c) que la desafectación del resto de montes demaniales (esto es, los comunales no catalogados) se tramite por su Administración titular, mediando informe favorable del órgano forestal de la comunidad autónoma (17.2).

La desafectación tácita, existente en la anterior normativa de régimen local (artículo 8.5 del RBEL de 1955), ha desaparecido en la actualidad, salvo en el régimen local catalán (25). Cuando ésta legalmente era posible –es decir, antes de 1986–, la desafectación tácita de un bien comunal se producía sin necesidad de acto formal cuando el bien llevaba más de veinticinco años sin aprovecharse comunamente, transcurridos los cuales su afectación a un uso comunal desaparecía automáticamente. En ambas situaciones –desafectación expresa o tácita–, el problema podía y puede venir dado, tal como apunta Cuadrado (1980: 160), a la hora de determinar a partir de qué momento los bienes afectados dejaron de ser objeto de aprovechamiento comunal, esto es, cuándo empezó a correr el plazo de veinti-

(25) *Art. 189 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña.*

cinco o diez años, cuya completa consunción es condición *sine qua non* para que se consolide la desafectación por una vía u otra.

Los actos de desafectación expresa por parte de Ayuntamientos que quieren regularizar la situación de un monte de su propiedad en donde ha desaparecido todo vestigio de aprovechamiento comunal son escasos. Imaginamos, pues, que la tónica dominante debe haber sido la de la desafectación tácita (antes de 1986), cuando no la de la mutación subrepticia de la naturaleza del predio mediante los falseamientos registrales o la manipulación de sus aprovechamientos. Cuando se conocen (como por ejemplo en la Comunidad Autónoma de Aragón, en donde Salanova (1994) ha analizado los casos de desafectación expresa producidos entre 1985 y 1994), se comprueba que afectan mayoritariamente a parcelas de pequeña extensión, que los Ayuntamientos propietarios pretenden destinar a otros usos más rentables, tales como la obtención de suelo para la instalación de polígonos industriales, urbanizaciones, instalaciones deportivas o de otro tipo, o el fomento del desarrollo económico y del empleo locales (cesiones a cooperativas, explotaciones agropecuarias o industrias) (26).

3. LA REALIDAD FRENTE A LA LEGALIDAD: LA CONFUSIÓN ACTUAL DE LOS MONTES COMUNALES Y DE PROPIOS

Cuanto venimos planteando hasta ahora sobre las diferencias entre montes comunales y de propios y el modo de acceder a sus aprovechamientos corresponde, evidentemente, a la esfera del análisis jurídico formal, a lo que dicen la ley y el reglamento, al campo del *deber ser*. En los albores del siglo XXI, y por un conjunto de factores que agudizan la crisis de la propiedad comunal a partir de mediados del siglo XX, la realidad resulta ser muy otra, y consiste, fundamentalmente, en la de la creciente tendencia a la patrimonialización de los montes comunales, proceso mediante el cual se está consumando el despojo definitivo de los derechos de cotitularidad de los vecinos que históricamente caracterizaban a este tipo de patrimonios públicos.

(26) En los 38 expedientes de cambio de calificación jurídica de comunales tramitados entre 1985 y 1994 por la Dirección General de Administración Local y Política Territorial de la Diputación General de Aragón (de los cuales se resolvieron favorablemente 31), los objetivos perseguidos por los Ayuntamientos que los instaron son los siguientes: concentración parcelaria, permutas con particulares para obtener terrenos destinados a servicios, implantación de polígono industrial o ganadero, enajenación de terrenos para granjas, servicios públicos varios (vertedero mancomunado, edificios públicos, zonas libres, pistas polideportivas), o legalización de antiguas permutas y ocupaciones (Salanova, 1994: 398).

Hablamos de despojo con total conocimiento de causa, porque la transformación apuntada se está verificando de espaldas a la ley, vulnerando la única vía a través de la cual un bien comunal puede transformarse legalmente en bien patrimonial de un Ayuntamiento: la desafectación. Como luego tendremos ocasión de demostrar a partir de datos de la vida práctica, dicha mutación se está operando soteradamente: en muchos municipios (¿cuántos?, cabría preguntarse), los aprovechamientos comunales tienden a degenerar en auténticas fuentes de lucro, disponiendo los Ayuntamientos de los mismos como si de bienes de propios se tratara, con flagrante violación del principio general de gratuidad que debe presidir su adjudicación, cuyas excepciones (que las hay) son un *numerus clausus* que hay que respetar.

No es nuestro propósito examinar en profundidad las circunstancias socioeconómicas que han conducido a ese estado de cosas, que tiene en la despoblación y envejecimiento de las áreas rurales (en especial las de montaña) su causa última; bastará con enumerarlas, sintetizando lo apuntado por los muchos autores que se han ocupado del tema (27): a) crisis o desaparición de los aprovechamientos silvopastorales tradicionales, vinculados al autoconsumo familiar de la comunidad vecinal (leñas para los hogares, montanera, vicera, dula); b) retroceso de la actividad ganadera extensiva, íntimamente dependiente del monte, frente a la estabulada; c) progresión de la superficie dedicada al cultivo agrícola a costa de pastos y bosques comunales; d) persistencia, en la práctica, de la confusión entre bienes comunales y de propios, pese a las claras definiciones legales; e) patrimonialización municipal de los bienes comunales, mixtificando la naturaleza de los aprovechamientos comunales y los derechos de los vecinos; f) tensiones urbanizadoras y presiones a favor de la utilización de fincas comunales en pro de la creación de empleo y el desarrollo rural (28); g) desaparición de bienes comunales en virtud

(27) Hardin (1968); Cuadrado (1980: 161-163 y 499-501); Lana (1992); Majuelo (1992); Llorente (1992); Embid (1993: 23-27); Moreno Fernández (1994); Salanova (1994: 384-385); Abreu (1981; 1985: 108); Esteve (1995: 37-43, 100-103 y 152-155); Iriarte (1995 y 1997); Sabio (1995); Jiménez Blanco (1996); Dios (coord.), 2002 y Ortega (2000).

(28) «Las explotaciones comunales suponen, a veces, muy escasos rendimientos... Por ello es explicable que surjan tentaciones de dar otra finalidad a los bienes comunales. En unos casos porque resultan emplazamiento adecuado para instalaciones y servicios municipales o moneda de cambio para obtenerlo a través de permutas con particulares; en otros, su cesión se considera medio para fomentar nuevas actividades agrícolas, explotaciones ganaderas, implantación de industrias y, en suma, creación de puestos de trabajo tan necesarios, poniéndolos a disposición de cooperativas, sociedades mercantiles urbanizadoras o industriales y Administraciones Públicas promotoras de polígonos industriales o viviendas de protección oficial. En casos extremos, su enajenación puede verse como la única fuente posible de ingresos extraordinarios de la depauperada economía local». (Salanova, 1994: 385-386).

de procesos de transformación de tierras regables, que tienden a su reparcelación en lotes de carácter privado; h) repercusión de las subvenciones de la Política Agraria Común (PAC) europea sobre ciertos aprovechamientos vecinales en montes de utilidad pública (sobre todo, los de siembra), etcétera.

Lo que interesa plantearse ahora es en qué medida la confusión actual entre montes y aprovechamientos comunales y montes y aprovechamientos de propios, señalada en el punto d), cabe achacarla a una herencia del pasado, que arrancaríamos del proceso desamortizador e incluso de antes, o a una acción intencionada (e interesada) de buena parte de los gestores municipales a lo largo de las últimas décadas del siglo XX.

3.1. La herencia desamortizadora: ¿la única culpable?

Es ya un lugar común en la historiografía achacar íntegramente a las ambigüedades del redactado de la Ley Madoz de 1855 y a la arbitrariedad y voracidad con que la Hacienda Pública condujo el proceso enajenador la confusión que aún hoy reina en los patrimonios municipales entre los montes comunales y los montes de propios. Desde luego, no era raro en el proceso desamortizador proceder con una acusada falta de rigor conceptual, pudiendo encontrar en obras de polemistas o en documentos oficiales expresiones tan absurdas como *bienes procomunales de propios* (1852) o *monte blanco perteneciente a los propios comunales* (1894) (29). Sin embargo, Moreno del Rincón (1993: 118-121 y 607-609), que ha estudiado exhaustivamente el proceso de ventas en la provincia de Zaragoza hasta 1875, matiza fuertemente estos planteamientos, tras constatar la persistencia en la actualidad de situaciones de confusión patrimonial que no pueden explicarse aduciendo exclusivamente los efectos desorganizadores de la Desamortización sobre el patrimonio rústico local.

En opinión de la citada autora, el legislador de 1855 dejó deliberadamente sin definir los conceptos de bienes *comunales*, *propios* y de *aprovechamiento común*, consciente de la complejidad del tema y de que la confusión se arrastraba de mucho antes, dejando la puerta abierta para que los términos se aclarasen posteriormente, lo que se verificó básicamente en sede jurisprudencial –Tribunal Supremo– y del Con-

(29) La paternidad de la primera expresión corresponde al polemista antidesamortizador Julián Saiz Milanés, en un escrito suyo de 1852 (citado por Moreno del Rincón, 1993: 132, n.º 23); la segunda pertenece al anuncio de venta del monte de Galve (Teruel) denominado «Las Selapas», publicado en el Boletín Oficial de Ventas de Bienes Nacionales de Teruel n.º 24, de 28 de mayo de 1894, y publicado por Embid (1993: 203).

sejo de Estado (30): «La confusión entre propios y comunes no la creó el legislador, sino que era una realidad previa existente tanto en la vida como en la contabilidad de los municipios». Y al objeto de comprobar si la posible confusión entre propios y comunales era una circunstancia específica de la época desamortizadora y consecuencia, además, de maniobras y conductas interesadas por parte de especuladores o de la propia Hacienda Pública, Moreno del Rincón traslada su análisis a una situación contemporánea y que geográficamente le resulta cercana: los municipios de la parte zaragozana de Los Monegros. Basándose en un breve estudio de Frutos y Chueca (1989) sobre los bienes comunales y de propios en esta comarca, en el que sus autoras analizan las diferencias entre lo consignado en el Registro de la Propiedad y el uso real de esos bienes municipales, Moreno del Rincón comprueba que la promiscuidad en las formas de explotación de propios y comunales sigue siendo una realidad en esa comarca, a pesar de todas las precisiones legales acumuladas en los ciento cuarenta años precedentes. «Y si ello es así en nuestros días —concluye la citada historiadora—, a pesar de todas las matizaciones establecidas a partir de la legislación desamortizadora y toda la normativa de régimen local del siglo XX, no podemos rasgarnos las vestiduras y atribuir siempre a malévolas intenciones y contubernios por parte de algunos interesados, el hecho de constatar que hubiera enormes problemas para la correcta clasificación de la propiedad municipal a mediados del siglo pasado [el XIX]» (Moreno del Rincón, 1993: 121).

3.2. La falta de estadísticas recientes y fiables

Al divorcio entre lo que se consigna en las Ordenanzas e Inventarios de Bienes municipales, Registro de la Propiedad, Catastro y Catálogos de Montes de Utilidad Pública, entre sí o con la práctica real de los aprovechamientos, viene a sumarse otro problema: la falta de inventarios generales sobre la propiedad municipal y sus clases (Embíd, 1993: 23). La práctica inexistencia de análisis estadísticos completos y actualizados sobre la extensión de la propiedad comunal impide evaluar de manera fiable su importancia cuantitativa y contribuye al confusionismo actualmente existente entre los bienes de uno u otro género. Las estadísticas, de haberlas, o son inservibles de puro viejas o, aun con ser aceptablemente recientes, no concuerdan

(30) Un nutrido repertorio de estas sentencias del Supremo y dictámenes del Consejo de Estado pueden verse, comentadas, en Nieto (1964: 252-255).

entre sí. De nada sirve ya traer a cuento las cifras decimonónicas que citan Nieto (1964: 870-871) o Cuadrado (1980: 118): esos 4,8 millones de hectáreas que se calculaban aprovechadas comunalmente en España, en concepto de montes de aprovechamiento común o de dehesas boyales, hacia 1876-1880, luego rebajados en 1896, según datos de Hacienda, a 4,1 millones, y más tarde todavía (¿cuándo?) a 2,7, según Ruiz Almansa. Por poner otro ejemplo más cercano a los autores, las pocas fuentes recientes de que disponemos para Aragón ofrecen, paradójicamente, datos dispares, pese a distar su fecha de publicación tan sólo un año. Y así, mientras que Yusta (1981: 318) afirma que en la provincia de Zaragoza se contabilizan 195.517 y 227.426 hectáreas de comunales y propios respectivamente (31), según el informe ECAS de 1982 (32), que calcula en unas 400.000 el total de hectáreas registradas como bienes de las Entidades Locales en dicha provincia, la proporción se descompensa claramente a favor de los bienes de propios, que supondrían un 75 por ciento del total (es decir, 300.000 hectáreas). El total de comunales y propios para Aragón en general, según la primera de las fuentes citadas, ascendería a 400.897 y 539.891 hectáreas, correspondiendo 115.671 y 137.049 a la provincia de Huesca y 89.709 y 175.416 a la de Teruel. Así las cosas, ¿qué criterio o criterios razonables podrían manejarse para determinar qué montes de los pueblos son, y deben mantenerse, como auténticamente comunales? No creemos que pueda darse excesivo valor testimonial a la toponimia, habida cuenta de la longevidad que puede llegar a acusar. El que un monte atienda a topónimos históricamente asociados a la naturaleza de bien comunal, como «Monte Común», «Los Comunes», «El Boalar», «Dehesa Boyal» y otras variantes, no garantiza en absoluto que el régimen de sus aprovechamientos comunitarios se haya mantenido inalterado hasta nuestros días (33). A lo sumo, es un vestigio de su primitiva condi-

(31) Yusta (1981: 317, n.º 3) revela que la fuente de esos datos es un trabajo de investigación realizado en el seno de la Cátedra de Derecho Agrario y Sociología de la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid —de la que por entonces era titular Juan José Sanz Jarque— «sobre los datos contenidos en las respuestas a una encuesta a todos los municipios del país llevada a efecto por el Ministerio de la Gobernación (ahora Interior) en el año 1957». Desconocemos si se trata de la misma encuesta que aquella de 1959 a la que se refiere Nieto (1964: 872) y a la que luego haremos mención.

(32) Citado por Moreno del Rincón (1993: 608).

(33) Aunque menos frecuentemente, también se conservan topónimos en los que se hace patente a las claras la condición patrimonial del monte: «Monte de Propios», de Langa (Zaragoza), MUP n.º 113; «Dehesa de Valdegalindo o de Propios» de Paracuellos de Jiloca (Zaragoza), MUP n.º 320 (antiguo 71-A); «Pinar de Propios» de Alloza (Teruel), frente al «Pinar del Común», también de Alloza y con el que colinda (respectivos montes de UP n.º 120 y n.º 119); «Los Propios» de Turiego de Cerrato (Palencia), MUP n.º E-11; «Dehesa de Propios» de Buenache de la Sierra (Cuenca); «Saso de Propios y Cabañera» de Loporzano (Huesca); «Partida de Propios» de Fraella (t.m. de Marcén, Huesca).

ción comunal, que data con seguridad de tiempos medievales o modernos, y poca cosa más. Incluso en los contados casos en que se conoce la fecha exacta y disposición legal por la que el monte fue catalogado oficialmente como comunal o como dehesa boyal, por considerarlo exceptuado de la venta (34), de poco puede valer ya esa constancia ante un estado de cosas actual arraigado, a lo mejor, desde hace treinta, cuarenta o más años. La famosa Desamortización de Madoz, que en principio podríamos estar tentados de utilizar como una foto fija de lo que se consideró oficialmente «comunal» (=de «aprovechamiento común») o «de propios» entre 1860 y 1900, por dar unas fechas redondas, nos queda ya demasiado lejana en el tiempo. Por ello, el valor de cualquier esfuerzo comparativo que se haga en esos términos es meramente indiciario.

Es de justicia destacar, en este sentido, una iniciativa cuantificadora oficial de alcance nacional que se produjo en 1959, cuyos resultados lamentablemente no llegaron a hacerse públicos y que, sin embargo, podrían haber arrojado mucha luz sobre la extensión y la implantación de la propiedad comunal en España, por lo menos a mediados de siglo XX. Nos estamos refiriendo a la Circular de la Jefatura Superior del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, fechada en 8 de octubre de 1959, en la que se ordenaba a las Entidades Locales que en lo que quedaba de año remitiesen una memoria detallada que, entre otros extremos, debía incluir una *Relación de bienes de carácter comunal que pertenezcan a la Entidad*. «Los datos enviados con este motivo a la Dirección General de Administración Local —comenta el profesor Nieto, que es quien primero dio noticia de la existencia de esta importante fuente de datos— constituyen un material, ciertamente imperfecto, pero minuciosísimo, y que debidamente depurado, podría constituir una base, más que útil, imprescindible para cualquier toma de posición que en el futuro se haga sobre los bienes comunales. Pues bien, nada se ha hecho hasta la fecha» (1964: 872). El año 1959 no es anteayer, ciertamente, pero puestos a intentarlo constituye un punto de partida cronológicamente mucho más aceptable que 1855.

A nuestro juicio, toda política de ordenación del territorio que pretenda incidir sobre la realidad comunal de los pueblos (en la medida en

(34) Pensamos en casos como los que ha desvelado la actualización del CMUP de la provincia de Zaragoza: los de los montes «Rodanas» (t.m. de Épila), MUP n.º 1 del CMUP zaragozano, del que consta su declaración oficial como «monte comunal» por R.O. de 6 de mayo de 1865; «Nuestra Señora del Águila» (t.m. de Paniza), MUP n.º 120 del mismo Catálogo, declarado «dehesa boyal» en 1864 (R.O. de 23 de diciembre); o «Dehesa Carnicera» (t.m. de Bijuesca), MUP n.º 356 (antiguo 8-A), declarado «dehesa boyal» en 1877 (R.O. de 23 de junio).

que ésta se trate de algo todavía vivo y útil para la comunidad y convenga proveer a su conservación y revitalización) debe plantearse, como tarea previa, la de conocerla a fondo. Sólo si se parte de una investigación exhaustiva del estado actual de los bienes municipales, que permita inventariar cuántos montes comunales y cuántos montes de propios quedan *de iure* en cada municipio, y si sus aprovechamientos forestales se manejan de una manera acorde con su naturaleza legal comunal o patrimonial, se estará en condiciones de tomar decisiones sobre el futuro de los mismos. Como puntos de partida, las medidas a adoptar cara a la consecución de ese objetivo son, en principio, bien simples, y hace ya tiempo que fueron apuntadas (Díaz Caneja, 1952: 523; Embid, 1993: 310-313): formalización de encuestas oficiales para conocer la estructura y distribución de la propiedad rústica municipal, apoyo técnico y económico a los municipios para la confección de Inventarios de Bienes (35) y Ordenanzas de Aprovechamientos actualizados, para la realización de acciones de investigación y deslinde de terrenos, incluso la planimetración completa de las propiedades municipales (36). En el caso aragonés, el más conocido para nosotros, el profesor Embid (1993: 307-329) abogó incluso por la viabilidad de una legislación propia sobre montes y aprovechamientos comunales, fundada en el artículo 35.1.10 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que con sentido práctico pusiera esta figura al día y recondujera situaciones anómalas, cada vez más prodigadas. Esta propuesta, sin embargo, no ha sido seguida en absoluto por el legislador aragonés, que ha preferido el cómodo camino del mimetismo legislativo respecto a la legislación estatal del ramo. Y esto nos lleva a la constatación de otra deficiencia largo tiempo arrastrada: la de la fosilización en la Ley de unos conceptos sobre lo comunal de los que la realidad se aparta cada vez más.

3.3. La creciente inadaptación entre legalidad y realidad, y las propias deficiencias normativas

Con los bienes comunales se da en la actualidad una situación bien paradójica: jamás se han encontrado tan bien definidos dogmáticamente y tan amparados por la Ley –con la Constitución de 1978 a la cabeza– como en nuestros días, pero a la vez su situación real en esta-

(35) El art. 25.4 del RBELA contempla la posibilidad de que las Entidades locales soliciten ayudas a provincias y comarcas si carecen de medios adecuados para formar sus Inventarios de Bienes.

(36) En palabras de Díaz Caneja, «Debería ayudarse a los Ayuntamientos a costear la planimetría de todos los terrenos de su patrimonio. Esta constancia gráfica permanente, complementada por la declaración de imprescriptibilidad, aseguraría lo que todavía se conserva, que no es poco, aunque no lo mejor en muchos casos. Mucho de lo que ha salido de hecho del patrimonio municipal podría todavía recuperarse si una Ley especial de este sentido práctico, tan raro en ellas, se lo propusiera».

do tan crítico. Los bienes comunales serían, en este sentido, un buen ejemplo de cómo en el mundo del Derecho a veces las instituciones alcanzan su grado máximo de cristalización y definición en las leyes en el momento mismo en que, en la realidad fáctica, se está empezando a producir su declive, o éste ya es acusado, teniendo ello por consecuencia la mutua inadaptación de norma y hecho.

Voces autorizadas, como las de Nieto (1964: 609 y 1987: 26), Cuadrado (1980: 499), Alegre Ávila (1986: 514) o Colom (1993: 205), insisten desde hace tiempo en la necesidad de proceder a una actualización de la regulación legal de los aprovechamientos comunales, que concilie la normativa con la realidad. Nieto ha observado: «Escasas son las modificaciones que en este punto se han introducido por la nueva legislación, desperdiciando con ello la oportunidad de “modernizar” un régimen que parece condenado irremediablemente a la obsolescencia. Se tiene la sensación de que para el legislador constituyen los bienes comunales un resto arqueológico, que hay que respetar desde luego, pero sobre el que no vale la pena insistir, dejando su explotación a las costumbres tradicionales de los pequeños lugares en que aún subsisten». Para Cuadrado esta adaptación resulta imperativa en unos bienes que permanecen atrincherados en un letargo secular y que tuvieron su justificación en una economía rural de autoconsumo, pero no hoy, en un contexto de economía básicamente urbana y de mercado. Ello no pasa necesariamente por desnaturalizarlos: los bienes comunales deben seguir teniendo por recipiendarios de sus productos a los vecinos; lo que sí es necesario cambiar son sus formas de explotación. «Hemos de romper –concluye– la inercia legislativa en este sentido que a fuer de tradicional se ha convertido en irracional». El hecho, como ya sabemos, es que esa inercia legislativa no se ha roto, ni siquiera con la magnífica ocasión de la renovación de la legislación nacional de régimen local de 1985-

(37) ¿Qué sentido tenía, por poner un ejemplo, que se siguiera hablando, a las alturas de 1986, de dehesas boyales, como hacía el art. 107 del RBEL? Ciertamente, ninguno ya. Oportunamente, la alusión a dehesas boyales ha desaparecido de alguna legislación autonómica, como de la Ley de Administración Local de Aragón (LALA) de 1999 y del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Aragón (RBELA) de 2002, pero ello se debe sencillamente a que no se ha trasladado a la legislación aragonesa el art. 107 del RBEL. Por lo demás, LALA y RBELA actualizan muy escasamente el tratamiento tradicional de los montes comunales, cuyas novedades se limitan a las que enumeramos a continuación: 1ª) prever, en los casos previstos de arriendo vecinal preferente de comunales desafectados, la posibilidad de que los vecinos se agrupen en cooperativas o sociedades en pro de una explotación más rentable (arts. 179.2 LALA y art. 12.3 RBELA); 2ª) regular, en caso de comunales desafectados, las condiciones para la ulterior transmisión del dominio a título gratuito u oneroso o para la cesión de uso por motivos de interés general a entidades públicas o privadas (art. 180 LALA y art. 13 RBELA); y 3ª) contemplar la posibilidad de que las Entidades locales puedan regular mediante Ordenanza, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente, los aprovechamientos micológicos, de plantas aromáticas, de caza, pastos y otros semejantes existentes en sus montes (art. 190 LALA y 103 RBELA).

86 (37): «...se ha desaprovechado –denunciaba en aquel preciso momento Alegre Ávila– una oportunidad histórica de haber procedido a efectuar una ordenación de los bienes comunales más acorde con los planteamientos y necesidades de toda índole que, desde distintas perspectivas, reclaman las colectividades locales, como medio para satisfacer las múltiples demandas que se suscitan en orden al cumplimiento de las prestaciones que requieren las sociedades modernas». Colom, que estudia el problema desde la parcela concreta del respeto al principio de gratuidad de los comunales, va más allá, planteando la disyuntiva existente en toda su crudeza: «De lo expuesto se desprende que en la actualidad existen numerosos problemas tanto en la interpretación de las normas en vigor como en su aplicación. Por ello, y como reflexión final, es preciso señalar que sería deseable que se resolviera la descoordinación entre la legalidad vigente y la práctica. O bien se reforma la ley acomodándola a lo que sucede en la realidad, o se controla en debida forma lo que ocurre en los distintos pueblos».

Si hay un frente en el que estos desajustes se hacen más patentes, éste es, precisamente, el de la explotación económica de los bienes comunales por la entidad propietaria. La cuestión de los ingresos obtenibles por los Ayuntamientos por la adjudicación de los aprovechamientos comunales de sus montes, tanto los catalogados como los de libre disposición, no deja de ser problemática, y conviene que le demos una ojeada. Deficiencias normativas y de praxis imputables tanto a la esfera de lo forestal como de lo local conducen a que, en nuestros días, los procedimientos excepcionales de adjudicación de aprovechamientos comunales (adjudicación mediante precio, sea por subasta o adjudicación directa) y ciertas contraprestaciones económicas por el disfrute de algunos, igualmente coyunturales (como la imposición de cánones) se hayan convertido en expedientes habituales en los montes comunales, en clara contravención del principio general de gratuidad. En una palabra, que los aprovechamientos enajenables (o subastables, como también se los llama) ganen terreno a los aprovechamientos vecinales, y que entre estos últimos, además, la onerosidad (el canon) deje de ser una excepción ocasional y se convierta en regla general y permanente.

En este proceso de expansión de la onerosidad en el acceso a los aprovechamientos comunales, cabe preguntarse qué influencia ha podido tener la progresiva extensión de la subasta como medio ordinario de adjudicación tanto en la legislación forestal como en la de régimen local, a partir de 1865 y 1870 respectivamente, aspecto que, en lo que atañe al ámbito forestal, ha sido detalladamente estudiado

por GEHR (1996), cuyas conclusiones se resumen a continuación. A finales del siglo XIX y comienzos del XX, los aprovechamientos vecinales seguían siendo, con mucho, la forma habitual de acceso al disfrute de los aprovechamientos forestales. Pero a partir de 1920 se reducen a casi la mitad en beneficio de los enajenables (o subastables, si se prefiere). Esta expansión de los aprovechamientos ordinarios, ligados a su vez a las subastas (38), fue potenciada por la Administración Forestal, en un intento por ir regularizando y controlando los aprovechamientos en los montes públicos, evitando los excesos frecuentemente ligados a los aprovechamientos vecinales y eliminando por completo los fraudulentos, buscando al tiempo los máximos beneficios económicos para la entidad propietaria. De todos modos, el acceso al común mediante pago, que en bastantes casos era el resultado de una subasta previa, era algo frecuente en las formas en las que los municipios administraban sus montes antes de la creación de la legislación forestal moderna en 1863-1865 (39). Así, en la práctica, probablemente no resultara tan brusco el cambio, ya que en unos mercados tan primarios y cerrados como eran los de los aprovechamientos forestales en torno a 1860-1900, es razonable pensar que en la práctica no hubiera mucha diferencia entre una subasta previamente consensuada y unos usos vecinales controlados por los más ricos del pueblo. El hecho es, pues, que desde el establecimiento de los Distritos Forestales y por la propia dinámica de la gestión de los montes catalogados, los aprovechamientos vecinales fueron perdiendo terreno frente a los enajenables como medio de acceso a los productos forestales. Luego veremos cómo esta tendencia persiste en el momento actual, y por qué razones añadidas.

(38) Fue el Reglamento de Montes de 1865 el que consagró la subasta como procedimiento ordinario de acceso a los aprovechamientos forestales en los montes públicos. Este principio se sienta en el art. 94 RMT 1865, que proclama literalmente que todo aprovechamiento de productos forestales se adjudicará precisamente en subasta pública. El inciso 2º de este artículo viene a matizar la taxatividad de ese mandato, consintiendo que los productos de todo monte público que, en virtud de usos o títulos legítimos reconocidos por la Administración, estén considerados como de aprovechamiento vecinal. Sin embargo, estando como estaba en 1865 el proceso desamortizador de los bienes municipales en plena marcha, la operatividad de esta excepción quedaba muy condicionada por aquél, dado que dependía del reconocimiento por parte del Gobierno del carácter comunal («de aprovechamiento común», en la terminología desamortizadora) del monte en cuestión. En palabras del comentarista del RMT 1865 (El Consultor de los Ayuntamientos, 1914: 72-73, n. 5), en los montes no declarados por resolución administrativa como de aprovechamiento común, los productos de tales predios deberán subastarse, aun cuando se invoque que son de carácter vecinal y que están comprendidos entre los exceptuados de subasta por el número que anotamos [el art. 94.2], pues para aplicar este párrafo es preciso que preceda ó exista el reconocimiento de esos usos ó títulos por la Administración, pudiendo los pueblos interesados reclamar este reconocimiento y la declaración de que tales predios son de aprovechamiento común, en la forma prevista y determinada por las leyes desamortizadoras de 1ª de mayo de 1855 y 11 de julio de 1856, en el R.D. de 10 de igual mes de 1865 y en las disposiciones vigentes sobre la materia, hasta lograr una declaración administrativa que considere de común aprovechamiento esos productos y sin la cual no pueden dejar de subastarse; y aun dada tal declaración deberán subastarse, como dispone el art. 35 del R.D. de 8 de mayo de 1884, los pastos sobrantes, si los hay.

(39) Ley de Montes de 24 de mayo de 1863 y su Reglamento, ya citado, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1865.

Examinemos ahora las contradicciones entre legalidad y realidad que nacen del moderno desarrollo de la legislación de régimen local española, que arranca del último tercio del siglo XIX (40). De ellas se ocupó el profesor Colom en un documentadísimo trabajo de síntesis (1993: 198-205), que tomamos por guía. Para ello deberemos comparar las excepciones al principio de gratuidad en el disfrute de los bienes comunales reconocidas por la legislación vigente (nos ceñimos a la estatal) con las desviaciones que se observan en la práctica municipal. En la actualidad, los principales supuestos en los que se admite la percepción de ingresos en concepto de disfrutes comunales se contemplan en el TRRL de 1986, RBEL de 1986 y Ley reguladora de las Haciendas Locales (LHL) de 1988, y son los siguientes:

- Percepción de los vecinos, en casos extraordinarios, de una cuota anual o canon por la utilización de lotes o suertes comunales, limitado estrictamente a sufragar los gastos que origine la custodia, conservación y administración de dichos bienes. Se funda en los artículos 77 del TRRL y 99 del RBEL. Esta exacción constituye un medio de financiar necesidades municipales extraordinarias y, por tanto, no puede imponerse todos los años: la «anualidad» del canon debe entenderse como período de cobro, no como posibilidad de hacer perpetuo el gravamen.
- Ingresos procedentes de la subasta de aprovechamientos de bienes comunales. Se autorizan, con base en los artículos 75.3 del TRRL y 98.3 del RBEL, en aquellos casos en que resulte imposible tanto el disfrute colectivo del bien como su aprovechamiento por costumbre, ordenanza, lotes o suertes. La subasta ha de ser autorizada por el organismo competente de la Comunidad Autónoma, y en ella debe otorgarse preferencia –en igualdad de condiciones– a los postores que ostenten la cualidad de vecinos.
- Tasas o precios públicos por aprovechamientos especiales de bienes comunales que se regulan en la LHL de 1988. El artículo 20.3 de la

(40) *Las excepciones al principio de gratuidad en el acceso vecinal a los bienes comunales tienen su punto de partida en las Leyes Municipales de 1870 y 1877, que ya prevían (respectivos arts. 70 y 75, que son los antecedentes remotos de los actuales 75 TRRL y 94 RBEL) dos supuestos: «Cuando los bienes comunales no se presten á ser utilizados en igualdad de condiciones por todos los vecinos del pueblo, el disfrute y aprovechamiento será adjudicado en pública licitación entre los mismos vecinos exclusivamente, previas las tasaciones necesarias y la división en lotes si á ello hubiere lugar» (75.1); «En casos extraordinarios, y cuando las atenciones del pueblo así lo exijan, puede el Ayuntamiento acordar la subasta entre vecinos de los aprovechamientos comunales propiamente dichos, ó fijar el precio que cada uno ha de satisfacer por el lote que le haya sido adjudicado» (75.4). Las excepciones se ampliaron al permitir la R.O. de 28 de junio de 1877 y la Ley de 30 de julio de 1878, respectivamente, el arriendo de la caza y de los pastos sobrantes en los montes de aprovechamiento común y dehesas boyales. En todos esos casos, el aprovechamiento no perdía la cualidad de comunal, pese a lo establecido inicialmente en la rígida legislación desamortizadora, que consideraba la imposición de cánones o arbitrios indicio de la patrimonialidad del monte.*

LHL enumera los supuestos en los que las Entidades locales pueden imponer «tasas» por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. En la medida en que la demanialidad es algo que la legislación de régimen local reconoce actualmente a los bienes comunales, dichos supuestos son de perfecta aplicación a los bienes comunales de una localidad.

- Otros supuestos, tales como los contemplados en el artículo 107 del RBEL, o en los artículos 82 del TRRL y su gemelo 116 del RBEL.

Como veremos a continuación, en el campo normativo del régimen local, la práctica tiende a diverger notablemente de las prescripciones legales. Las excepciones previstas en las leyes locales se ven profundamente modificadas en la realidad ante el peso de las costumbres de los pueblos y las carencias de recursos que aquejan crónicamente a los municipios. El resultado es que, a pesar de que las excepciones legales son pocas y muy claras, los pueblos recaudan ingresos en supuestos y cuantías distintos a los contemplados en la normativa vigente. Bajo la denominación genérica de canon los municipios agrupan exacciones de diverso género, que en ciertos casos todavía incluyen conceptos emanados de normativas de los siglos XIX o XX ya derogadas. Según Colom, las desviaciones más importantes se detectan en los siguientes ingresos:

- Consideración del canon previsto en los artículos 77 del TRRL y 99 del RBEL como un recurso ordinario: muchas ordenanzas municipales lo conciben como un ingreso más del presupuesto y con un destino concreto, fijo.
- Recuperación *contra legem* de la posibilidad de obtener ingresos de los bienes comunales en casos de necesidad de la Hacienda municipal. Mientras estuvo vigente el artículo 572 de la LRL de 1955 fue posible justificar en coyunturas hacendísticas críticas la tradicional práctica de imponer un canon a los beneficiarios de bienes comunales o de subastar su producto. Bajo el régimen vigente tales prácticas ya no son legalmente posibles, no obstante lo cual se constata su persistencia, tolerada incluso por dictámenes del Consejo de Estado o sentencias del Supremo, en atención a que responden a una «costumbre consolidada». Aun así, los Ayuntamientos no siempre justifican el recurso a la subasta en la existencia de costumbre alguna, sino que se fundan en una interpretación discrecional del orden de aplicación que el artículo 75 del TRRL y su gemelo 94 del RBEL establecen en cuanto a las modalidades de disfrute de los bienes comunales. En ellas tienen prioridad las for-

mas de aprovechamiento colectivas y gratuitas sobre las demás, y sólo cuando aquéllas fueran impracticables se recurrirá a la subasta. Con frecuencia, sin embargo, los Ayuntamientos acuden directamente a la última modalidad, con la intención de obtener mayores recursos para atender las necesidades locales, saltándose un orden de prelación con fuerza de ley que la Sala Cuarta del Tribunal Supremo se ha encargado de recordar, en algunos pronunciamientos, que resulta de obligada observancia (41). (Reténgase esto por cuanto, como veremos a continuación, el problema se traslada al ámbito forestal en virtud de la remisión que el artículo 212.5 del RMT hace, en materia de planes anuales de aprovechamiento, al 94 del RBEL).

- Percepción de ingresos por conceptos diferentes al canon previsto en los artículos 77 del TRRL y 99 del RBEL. En diversas ordenanzas se fijan, en concepto de canon, cantidades que van más allá de la estricta compensación de los gastos de custodia y conservación de los lotes concedidos, o conceptos que no encajan en el supuesto que la norma contempla.

3.4. El papel de la Administración Forestal en la preservación de la naturaleza comunal de los aprovechamientos forestales

Por consiguiente, visto el desinterés de las instancias oficiales, estatales y autonómicas, dotadas de competencias en materia de régimen local, en salvar un divorcio cada vez más palpable entre realidad legal y realidad fáctica, alguien podría preguntarse si la Administración Forestal, que ha demostrado una actividad muy notable y loable en la defensa de la propiedad forestal pública, y a la que por trabajar sobre el terreno debe suponerse un conocimiento de primera mano sobre la titularidad y naturaleza de los aprovechamientos de los montes que gestiona, tiene algo que hacer al respecto. Por de pronto, lo que no puede reprochársele es desconocimiento de la existencia del problema: la confusión entre montes comunales y de propios ya era un hecho patente en algunos Distritos Forestales en la década de 1920. «Hoy día –confesaba M. Augustin en la *Revista de Montes* (1924)– hasta se desconoce en algunos Distritos si determinados montes que están a su cargo son de propios o comunales». Este desconcierto, como exponía el propio Augustin, lo agravaba la propia Administración del Estado, cuyos Ministerios de Hacienda y Fomento unas veces

(41) Sentencias de 5 de diciembre de 1978, de 25 de octubre de 1988 y 3 de mayo de 1989.

cursaban, simultáneamente, órdenes para el pago del 20 por ciento de propios, y otras no fijaban cantidad alguna.

Pero a partir de la publicación de la Ley y Reglamento de Montes (LMt y RMt, de 1957 y 1962 respectivamente), hay un mandato expreso que obliga a la Administración Forestal como mínimo a conocer la naturaleza dominical de los montes –en su inmensa mayoría municipales– que están a su cargo por estar incluidos en el Catálogo de los de UP. Este mandato del legislador se concreta en el fundamental artículo 39.2 del RMt, el cual dispone que «también se expresarán en el Catálogo: los límites del monte con la precisión posible; sus cabidas total y de utilidad pública; la especie o especies principales que lo pueblen, y **su clasificación como bienes de propios o comunales**» (la negrita es nuestra). No es éste el único precepto de la normativa forestal que la insta al conocimiento de la naturaleza comunal o patrimonial de los montes cuya tutela tiene encomendada: también están los artículos 21 y 22 del RMt y 4.2 de la LMt 1957, referidos, a nuestro entender, a los «montes vecinales en mano común» o «del común de vecinos» (exceptuados los de Galicia), sobre los que se dispone, en caso de resultar catalogados, que se respete y haga constar en el CMUP la exclusiva titularidad vecinal de sus aprovechamientos. Por último, un reguero de artículos utilizan, a lo largo de la LMt 1957 y sobre todo del RMt, expresiones tales como «montes de UP no comunales», «montes catalogados no comunales» (artículos 38.2 LMt 1957 y 266 RMt), «montes propios o comunales» (38.4 LMt 1957 y 333.1 RMt), «bienes comunales» (11.3 RMt) o «montes comunales» (64.3, 212.5 y 216.2.6 RMt); suficiente reiteración como para que la profesión forestal no haya olvidado la fundamental dicotomía existente dentro de la propiedad municipal catalogada. No estamos seguros de que estas menciones de «propios y comunales» en la ley forestal no obedezcan a una simple cláusula de estilo que el legislador hubiera empleado por inercia léxica, pero, aunque así fuera, la conclusión sería la misma: en el artículo 39.2 del RMt hay un mandato expreso que obliga a que se tome razón, a la hora de catalogar, de la naturaleza comunal o patrimonial de los montes de los pueblos.

Si bien ese mandato fue obviado por la Orden Ministerial de 31 de mayo de 1966 (42), por la que se dictan normas para la ampliación, rectificación y conservación del CMUP, no es menos cierto que la Circular 2/1966, de 6 de julio de 1966, emitida por la Dirección

(42) BOE n.º 139, de 11 de junio de 1966.

General de Montes, Caza y Pesca Fluvial para desarrollar las instrucciones de aplicación y cumplimiento de la mencionada Orden Ministerial, recogía la necesidad de hacer constar, en los trabajos de rectificación de los Catálogos provinciales, «el carácter de propios o comunal del monte», si bien establecía para ello, como única fuente de información, «los datos que facilite la entidad propietaria».

Por tanto, parece claro que hasta la Administración Forestal se ha encontrado, a la hora de identificar los montes comunales, con los mismos problemas que ya hemos señalado: la desinformación (y a veces la mala fe o secretismo) de los Ayuntamientos, la falta de inventarios fiables y, como luego veremos, la confusión con la que se recoge la naturaleza de los aprovechamientos en el plan anual de aprovechamientos en los montes catalogados. Un ejemplo claro de estas dificultades lo ha proporcionado el proceso de completa renovación y rectificación del CMUP de la provincia de Zaragoza, que uno de nosotros ha tenido el honor de dirigir: el proyecto con arreglo al cual se hizo el trabajo (Pérez-Soba, 2001) establecía claramente que en el nuevo CMUP provincial debía hacerse constar la naturaleza comunal o patrimonial de los montes. Tras más de tres años de trabajo, que han dado resultados excelentes en todos los demás aspectos, ha habido que omitir esa característica en el Catálogo final, porque las noticias allegadas sobre la naturaleza de los montes alcanzaban tal grado de confusión y contradicción que no podían incluirse en el Catálogo definitivo (43) por falta de fiabilidad.

La constatación de esas dificultades no es óbice para reconocer que, por error u omisión, la propia Administración Forestal ha tenido también su grado de participación en la creación de esa confusión: con frecuencia, y a veces sin comprobación fehaciente, se ha dado por supuesta en distintos actos administrativos producidos en sede forestal la naturaleza patrimonial de los montes catalogados («monte de los propios del Ayuntamiento de...»), sin mayores contemplaciones, quizá por considerar la naturaleza comunal del bien como un estorbo para la gestión (al implicar a más interesados que el Ayuntamiento), o como algo periclitado. En este sentido, cabe señalar una frase, incluida en el Plan Forestal de Castilla y León [precisamente una región donde quedan residuos vigorosos de la naturaleza comunal de los montes públicos (44)], que casi suena a epitafio de los montes

(43) Finalmente, el nuevo CMUP zaragozano ha visto la luz en marzo de 2004, al aprobarse por Decreto del Gobierno de Aragón 58/2004, de 9 de marzo y publicarse en el Boletín Oficial de Aragón nº 38, de 31 de marzo. Se sustituye así el aprobado en 1905 (por Real Orden de 10 de octubre de 1905).

(44) A tal extremo de que en 1991 Rojas proponía la creación de una «Asociación de la Propiedad Forestal Comunal y Municipal» en Castilla y León; ver Rojas, 1991.

comunales: «La distinción entre montes comunales y de propios, frecuentemente debatida, carece actualmente del valor que tuvo entre 1850 y 1950, como consecuencia de la desaparición del régimen colectivista característico del Sistema Agrario Tradicional. En la actualidad, la práctica totalidad de los montes es gestionada por las corporaciones titulares, generando ingresos para sus arcas, por lo que de hecho funcionan como bienes de propios. El que algunos [sic] montes hubieran tenido un régimen comunal en el pasado es algo sólo raramente documentado» (Junta de Castilla y León, 2000: 80).

Por otro lado, cabe igualmente plantearse hasta qué punto incumbe a la Administración Forestal la defensa del carácter comunal de los montes públicos a su cargo, más allá de la constatación en el CMUP de la naturaleza comunal o patrimonial de los montes. La Administración Forestal, que tan activamente ha defendido los montes públicos, no tiene la defensa del carácter comunal de los bienes municipales entre sus competencias: ningún mandato la obliga, ciertamente, a defender la cotitularidad Ayuntamiento-vecinos, sino sólo la posesión de un monte catalogado a favor del Ayuntamiento que figura como propietario en el CMUP (artículos 81 LMt 1957, 20.2 LMt 2003, 407 RMt y 71.4 RBEL) (45). Esta afirmación, esencialmente correcta, precisa sin embargo de ciertas matizaciones, si tenemos presente que las legislaciones forestal y de régimen local no funcionan como compartimentos estancos. Entendemos que la defensa del carácter comunal de *la propiedad* de un monte es obligación directa de los Ayuntamientos, como instituciones depositarias de los derechos e intereses de cada colectividad vecinal (46). Cuando es el propio gestor del interés comunal el Ayuntamiento (47), o sus beneficiarios los vecinos quienes lo transgreden, administrando indebida-

(45) Hay un posible lapsus de redacción en el 71.4 RBEL: «En lo que concierna a los montes públicos *patrimoniales* [¿no quiso decir «catalogados»?] se estará a lo dispuesto en la legislación especial» (que no puede ser otra que la de montes).

(46) Como recuerda Lacruz Berdejo (1980: 101), a los vecinos sólo les sigue perteneciendo individualmente el derecho de goce y disfrute de los aprovechamientos, como derecho subjetivo que cualquiera de ellos puede defender ante los tribunales. En los bienes comunales, el vecindario como colectividad carece de personalidad jurídica (lo es el Ayuntamiento o la Junta Vecinal de la Entidad Local Menor), ya que no constituye a los ojos del Derecho Administrativo un titular concreto, ni dispone de acciones colectivas para la defensa de unos derechos cuyo cuidado corresponde al Ayuntamiento.

(47) Valga, a título de ejemplo, el caso del municipio de Peralejos de Abajo (Salamanca), objeto de una Sentencia del Tribunal Supremo (18 de mayo de 1982) y del que tenemos noticia a través del profesor Cuadrado, que ha tenido la gentileza de ponernos en su conocimiento (comunicación epistolar de 28 de agosto de 2003). Allí se planteó un conflicto entre los ganaderos y el Ayuntamiento a propósito de la calificación jurídica de los valles y dehesa boyal de ese término municipal, que el Ayuntamiento consideraba bienes de propios mientras que los vecinos ganaderos bienes comunales. El Tribunal Supremo, en la referida sentencia, se decantó por su consideración como comunales, pese a que el Ayuntamiento recibía de los ganaderos una cantidad anual por su aprovechamiento, cantidad que en modo alguno significaba una auténtica contraprestación al valor de los pastos.

mente el bien o usurpándolo, los cauces de impugnación a los que las partes deben atenerse en defensa de sus derechos [recuperación posesoria de oficio en montes no catalogados, jurisdicción ordinaria (48)] discurren al margen de las potestades sancionadoras de la Administración Forestal. Por otra parte, la supervisión de la potestad reglamentaria de los Ayuntamientos en cuanto a regulación de los aprovechamientos comunales, en el sentido de que las Ordenanzas locales, cuando éstas existan, respeten y se adapten a los principios básicos marcados por la legislación municipal en materia de bienes comunales, compete íntegramente a las Administraciones Públicas poseedoras de competencias legislativas y reglamentarias en materia de Régimen Local, y éstas sólo pueden ser el Estado y las Administraciones Autonómicas (49).

Sin embargo, es obvio que la Administración Forestal, que es la que adjudica en montes catalogados y consorciados *los aprovechamientos* y controla, a través de los agentes forestales, su correcta ejecución sobre el terreno, es la única capacitada para detectar y corregir las desviaciones en que incurran los Ayuntamientos o los vecinos adjudicatarios al no respetar la naturaleza comunal de los aprovechamientos que les han sido autorizados en el monte. Ante una eventualidad tal, la autoridad forestal está obligada a tomar cartas en el asunto, porque así se lo exige una serie de preceptos del RMt íntimamente interconectados. Y el análisis conjunto de tales preceptos lleva a la conclusión de que la Administración Forestal efectivamente tiene la obligación de velar porque los aprovechamientos forestales en los montes comunales a su cargo sean adjudicados y ejercitados conforme a los modos de aprovechamiento que son característicos de estos montes, aunque no vengán señalados en la ley forestal, sino en la normativa de régimen local.

En primer lugar, el artículo 212.5 del RMt establece que los planes anuales de aprovechamientos y mejoras en montes comunales catalogados deben acomodarse al artículo 192 y siguientes de la (hoy derogada) Ley de Régimen Local de 1955; en segundo lugar, el

(48) *Recuperación posesoria de oficio: arts. 70 y 71 RBEL; mantenimiento por parte de la Administración Forestal del estado posesorio del monte y auxilio en su recuperación mientras la entidad que aparece en el Catálogo como titular del predio no sea vencida en juicio ordinario declarativo de propiedad (jurisdicción civil): arts. 10 y 11.6 LMi 1957 y 66, 67 y 68 RMt.*

(49) *Toda excepción a la igualdad de los vecinos en el acceso al disfrute de los bienes comunales, fundada en la exigencia consuetudinaria de determinadas condiciones de arraigo o de permanencia en la localidad, debe fijarse en Ordenanzas especiales aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno autonómico. Vid. los arts. 75.4 del TRRL y 103.2 del RBEL.*

216.2.1º condiciona el otorgamiento de la licencia de disfrute, en el caso de los aprovechamientos vecinales, a que los Ayuntamientos comuniquen a la Jefatura del Servicio Forestal correspondiente *el acuerdo que se hubiere adoptado a tenor de lo establecido en el artículo 192 de la Ley de Régimen Local y concordantes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, sobre la forma en que vaya a realizarse el disfrute*. Sabemos que tal articulado se corresponde hoy con los artículos 94 a 108 del RBEL de 1986, comprendidos bajo la rúbrica «Del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales», y que es en ellos en donde se explicitan los modos de aprovechamiento comunal a disposición de la entidad propietaria del monte.

Teniendo en cuenta la división, clásica ya en los planes anuales de aprovechamiento y mejoras, entre «aprovechamientos vecinales» y «aprovechamientos enajenables» (o «por subasta», como prefiere el artículo 216.2.2º del RMt), las tres primeras modalidades de aprovechamiento del RBEL (explotación en común, aprovechamiento por costumbre u ordenanza local y adjudicación por lotes o suertes), que en principio son gratuitas, constituyen inequívocamente aprovechamientos forestales vecinales, mientras que la modalidad restante (adjudicación mediante precio, sea vía subasta o vía adjudicación directa) debe conceptuarse de aprovechamiento forestal enajenable o subastable, sólo «elegible» por la entidad propietaria del monte en defecto de toda modalidad vecinal viable. Pues bien, desde el momento en que los planes anuales hacen suyos los modos de acceso al aprovechamiento comunal contemplados en el RBEL y su orden de prelación, entendemos que la autoridad forestal, que es la encargada de garantizar el correcto cumplimiento del plan, debe hacer suyos los criterios gradualistas del RBEL, exigiendo a los Ayuntamientos que se atengan a ellos a la hora de decidir la forma de enajenación del aprovechamiento. Y en última instancia, de la lectura, *sensu contrario*, del artículo 212.1 del RMt, se deduce que una vez iniciada la ejecución de un plan de aprovechamientos y mejoras, la Administración Forestal puede oponerse a la misma si los aprovechamientos no se ajustan a lo establecido en el mismo (y esto incluye, evidentemente, el modo de adjudicación que consta en el plan). Todo ello, indudablemente, se refiere a aquellos casos en los que conste la naturaleza comunal del bien: no parece razonable que la Administración Forestal trate de resucitar modos de aprovechamiento cuya vigencia no conste de manera taxativa.

La práctica cotidiana nos convence de que, por desgracia, las cosas no funcionan de esa manera. Dentro de los Planes de Aprovechamientos, aparecen y desaparecen aprovechamientos vecinales sin

más requisito que la voluntad municipal y que se respeten los límites técnicos para la conservación del recurso; es decir, con evidente preterición de los artículos 94 a 108 del RBEL, que por remisión expresa del RMt los gestores forestales están obligados a hacer observar a los Ayuntamientos. Sobre montes de UP coexisten aprovechamientos enajenables y vecinales: sobre montes comunales hay aprovechamientos que se enajenan mediante subasta, y no es improbable que sobre montes de propios haya Ayuntamientos que hayan reservado aprovechamientos para los vecinos (50). En definitiva, la tendencia es que los Ayuntamientos traten ahora todos los montes como patrimoniales, por interés crematístico o por olvido de la condición comunal originaria del monte, y que la Administración Forestal no se oponga a ello, por varios motivos, pero, fundamentalmente, por la tantas veces señalada falta de datos fiables que permitan determinar, más allá de lo que manifieste el propio Ayuntamiento, el carácter comunal de un monte. A ello, habría que añadir que, si no se halla en peligro la conservación del monte, el modo de explotación (comunal o patrimonial) se ve a menudo por la Administración Forestal como una cuestión menor, para cambiar la cual además, falta casi siempre apoyo (y hasta denuncia) por parte de la comunidad vecinal, completamente desarticulada como tal comunidad en la mayoría de nuestros pueblos. Por último, no hay que olvidar que, ante esos incumplimientos de la legislación local, la Administración Forestal probablemente se sienta impotente, agobiada como está por otras muchas competencias y trabajos, y falta de apoyo por la Administración competente en materia de régimen local.

3.5. La práctica actual en muchos municipios

Los problemas enunciados en los párrafos anteriores son los responsables, en su conjunto, del estado de cosas perceptible actualmente

(50) Se refiere a ellos el profesor Colom (2002: 422-423), mencionando casos concretos, aunque realizando algunas interpretaciones a nuestro juicio discutibles sobre la legislación forestal que les era o es de aplicación. En primer lugar, los arts. 72 a 79 RMt 1865 no se refieren a los montes públicos no exceptuados de la Desamortización en que subsistieran aprovechamientos vecinales, sino que constituyen el Título V del Reglamento, dedicado a las cuestiones de subsistencia y compatibilidad con el arbolado de las servidumbres y aprovechamientos vecinales que recaen sobre los montes públicos, sin distinguir entre montes exceptuados o no; el art. 94 tampoco se refiere a ese caso concreto de monte, sino que lo que sienta es el principio general al que ha de atenerse la adjudicación de los aprovechamientos vecinales, que es el sistema de pública subasta (previéndolo excepcionalmente el de adjudicación vecinal para aquellos montes que consiguieran ser declarados «de aprovechamiento común» por el Ministerio de Hacienda); por último, los aprovechamientos vecinales en montes de propios no pueden buscar, como Colom pretende, el amparo del art. 4.2 LMt 1957 (y sus correlativos en el RMt, arts. 21 y 22), porque a lo que estas dos disposiciones se refieren es a los llamados «montes del común de vecinos», esto es, a los montes vecinales en mano común que no fueron objeto de regulación por la Ley 52/1968, de 27 de julio (limitada a los MVMC gallegos, y extendida en 1975 a los existentes en Asturias, León, Zamora y Cantabria); véase Pérez-Soba y Solá, 2003: 58-59, n. 60).

en muchas localidades, en donde la pauta es la pérdida creciente, y quizá irreversible, del carácter comunal de los aprovechamientos forestales que gravan parte del patrimonio rústico municipal. Esta tendencia, que viene acelerándose a lo largo del último medio siglo a causa de la despoblación del medio rural, ya fue objeto de una certera «radiografía» hace poco más de veinte años a cargo de Cuadrado, quien en su magno ensayo sobre los aprovechamientos en común de pastos y leñas (1980: 161-162) advirtió sobre la misma en los siguientes términos: «Pero, desgraciadamente, en los momentos actuales la picaresca no ha desaparecido, perpetrándose auténticas expoliaciones a las comunidades vecinales indefensas. En efecto, conocemos *de visu* múltiples situaciones en las que se dan estas o parecidas circunstancias: 1ª. El Ayuntamiento “arrienda” los bienes auténticamente comunales, cuyo aprovechamiento exclusivo pertenece a la comunidad vecinal, a la misma comunidad vecinal a través de las antiguas Hermandades de Labradores y Ganaderos –hoy Cámaras Agrarias Locales– cobrando normalmente una cantidad inferior al valor del arrendamiento de fincas similares, con lo que la comunidad vecinal se considera incluso “favorecida”. 2ª. El propio Ayuntamiento, sabedor de que está cometiendo una monstruosidad jurídica, “bautiza” a los bienes comunales como bienes “de propios”, con lo cual la monstruosidad jurídica va en aumento. Para ello acude a múltiples subterfugios que en nada cambian la naturaleza comunal de los bienes: mediante una certificación del secretario del Ayuntamiento con el visto bueno del alcalde, se hace constar que los bienes son “de propios” alegando que han estado arrendados y que las cantidades cobradas constituyen una fuente de ingreso. Esta certificación permite el que en el Catastro figuren como “propios”; así también en el Registro de la Propiedad, y, naturalmente, en el Inventario de Bienes del propio Ayuntamiento. ¿Qué se ha conseguido con esto? Dos cosas muy importantes; el Ayuntamiento obtiene unos ingresos por este camino tortuoso, y la Hacienda unos impuestos que no despreciará. Pero se pretende conseguir algo mucho más trascendente: transformar unos bienes comunales en bienes de propios, con lo que la comunidad vecinal se vería despojada del disfrute de unos bienes que significaban un complemento necesario a su economía rural, ya que tendrán que pagar una renta por unos productos que eran suyos o, lo que es peor aún, se vería totalmente privada de ellos, porque los bienes de propios pueden ser arrendados a quienes no son vecinos, e incluso pueden ser enajenados».

Cuanto nosotros conocemos por nuestra experiencia directa no desdice lo más mínimo lo denunciado por Cuadrado. Descontando las

excepciones, por mucho que a veces éstas sean notables, la praxis de la mayoría de las Entidades locales dueñas de montes comunales está derivando cada vez más hacia la patrimonialización de los aprovechamientos netamente vecinales, los cuales están pasando de ser un disfrute del que cualquier vecino era dueño por el hecho mismo de ser vecino (un auténtico disfrute comunal) a otro en el que la condición de vecino da derecho a acceder al aprovechamiento, pero en el que su gestor –el Ayuntamiento– dispone del mismo como si de su dueño se tratara: un aprovechamiento *para* los vecinos, y no todos –sólo los que lo pidan– (51). Y esto se hace patente, por encima de todo, en el olvido de la naturaleza gratuita, y sólo excepcionalmente onerosa, de este tipo de aprovechamientos: hay Ayuntamientos que enajenan los aprovechamientos vecinales mediante una subasta limitada a los vecinos del pueblo, otros que solicitan de la Administración Forestal la eliminación del carácter vecinal de sus aprovechamientos, transformándolos en enajenables, para obtener más ingresos, y otros, por fin, que se adjudican a sí mismos los aprovechamientos enajenables, distribuyéndolos luego entre los vecinos de manera casi completamente discrecional (52). Esta deplorable confusión, que viene de décadas atrás y se agrava en el momento presente, no es más que un reflejo de la tendencia general de la sociedad contemporánea a sacrificar las copropiedades germánicas en beneficio de los particulares o de las personas jurídicas, como expusimos líneas arriba, tendencia que se está acentuando últimamente con la aplicación de la Política Agraria Común (PAC), que precisa, para el pago de subvenciones, identificar personas físicas o jurídicas a las que realizar el abono (53). Todo ello, sin hablar ya de las corruptelas en las que incurren ciertos Ayuntamientos, que declaran

(51) Hoy, en los planes anuales de aprovechamientos de los montes de UP de la provincia de Zaragoza, que son los que nosotros conocemos de primera mano, ambas variantes se agrupan, de manera indiferenciada, bajo la etiqueta de «aprovechamientos vecinales».

(52) Los Ayuntamientos, mediante el derecho de tanteo, sólo pueden adjudicarse directamente los aprovechamientos subastables en situaciones muy concretas: en montes de UP, por el tipo de tasación (cuando la subasta haya quedado desierta) o abonando el importe de la mejor postura que se hubiera ofrecido (cuando ésta no hubiera llegado a cubrir el precio índice que marca el Plan Anual), según los arts. 38.3 LMI 1957 y 270-271 RMI; en pastos sobrantes de dehesas boyales, montes comunales y montes de propios, a los cinco días siguientes a la licitación y por la máxima postura ofrecida, sujetando luego el pago del remate a derrama entre los vecinos, según el art. 107 RBEL, aplicable sólo a los montes de libre disposición, según Nieto (1964: 726-732); y de nuevo en montes de UP y por el tipo de tasación, en los casos prevenidos en el art. 273 RMI.

(53) Esta es la causa o, mejor dicho, el pretexto con el que se ha liquidado muy recientemente uno de los últimos reductos de los aprovechamientos comunales en los campos de Aragón: el pastoreo de rastros y barbechos sobre las fincas particulares una vez levantada la cosecha. La Ley de las Cortes de Aragón 15/2002, de 27 de junio, derogó en esa región el sistema de ordenación de pastos y rastros vigente desde 1938, gracias al cual esta antiquísima modalidad de pastoreo colectivo había conseguido preservar en parte su naturaleza comunitaria a lo largo del siglo XX. Véase Pérez-Soba y Solá (2003: 282-287).

a la Administración Forestal tasaciones ridículas de los aprovechamientos vecinales para pagar tasas y mejoras en una cantidad simbólica, para quedárselos todos sin apenas gastos y cobrar luego a los vecinos por el disfrute de los mismos cantidades mucho más elevadas; o los propios vecinos, que amparándose en su derecho al aprovechamiento, lo arriendan a cambio de dinero a personas ajenas al pueblo (54). Un amplio abanico de situaciones irregulares, cuando no manifiestamente fraudulentas, a las que la Administración Forestal, la única que verdaderamente puede hacerlo (si, dicho sea de paso, se le dota del personal suficiente y del apoyo político imprescindible para ello), debe hacer frente en aras de la legalidad y del ordenado disfrute de los montes a su cargo.

4. LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

CMUP: Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

LALA: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

LMt o LMt 2003: Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

LMt 1957: Ley de 8 de junio de 1957, de Montes.

LRL o LRL 1955: Ley de 24 de junio de 1955, de Régimen Local.

RBEL: Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio.

RBEL 1955: Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955.

RBELA: Reglamento de Bienes, Actividades, Obras y Servicios de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón.

RMt: Reglamento de Montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero.

RMt 1865: Reglamento de 17 de mayo de 1865, para la ejecución de la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863.

RPFE: Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1941.

TRRL: Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

(54) *La naturaleza personal del aprovechamiento comunal lo hace intransferible. Así lo reconoce la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1947, que afirma tajantemente que «no es legalmente posible la transmisión de los derechos inherentes a la cuahdad de vecinos».*

BIBLIOGRAFÍA

- ABREU Y PIDAL, J. M. de (1981): «El futuro de los montes comunales y de la propiedad colectiva o pública». *Estudios Territoriales*, 1.
- ABREU Y PIDAL, J. M. de (1995): *Propiedad, titularidad y funcionalidad de los terrenos forestales*. ICONA. Madrid.
- ALEGRE ÁVILA, J. M. (1886): «El nuevo sistema de fuentes de los bienes locales, con particular referencia a la regulación de los bienes comunales». *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, 231: pp. 486-516.
- ALTAMIRA Y CREVEA, R. (1890): *Historia de la propiedad comunal*. Instituto de Estudios de Administración Local (Reedición de 1981). Madrid.
- ARANDA NAVARRO, J. (1963.): *Los bienes comunales, su concepto y naturaleza jurídica. Especial referencia al problema de su reivindicación*. Resumen de la Tesis Doctoral leída en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla. Imp. Rafael Taravilla Paul. Madrid.
- AUGUSTÍN, M. (1924): «Los bienes de propios». *Revista de Montes*, 48 (1.091): pp. 16-21.
- BAZ IZQUIERDO, F. (1965): «Explotación colectiva de los bienes comunales de aprovechamiento agrícola». *Revista de estudios agrosociales*, 51: pp. 33 y ss.
- BENEYTO PÉREZ, J. (1932): «Notas sobre el origen de los usos comunales». *Anuario de Historia del Derecho Español*, 9: pp. 33-102.
- BOCANEGRA, R. (1983): «Sobre algunos aspectos de la desafectación de comunales», en Navajas Laporte, J. (coord.), (1983): *I Jornadas sobre Montes Comunales*. Oviedo, 28-29 de abril de 1983: pp. 21-37. Consejería de Agricultura y Pesca del Principado de Asturias. Oviedo.
- BRINGUÉ PORTELLA, J. M. (1995): *Comunitat i béns comunals al Pallars Sobirà*. Tesis doctoral. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.
- BUSQUETA, J. J. y VICEDO, E. (dirs.) (1996): *Béns comunals als Països Catalans i a l'Europa contemporània*. Sistemes agraris, organització social i poder local als Països Catalans, Lérida, Instituto de Estudios Ilerdenses.
- CASCOS MARAÑA, C. (1987): «Crisis reciente en el colectivismo de una comarca de montaña: el caso de Valdeburón». *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria*: pp. 497-509. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad de La Laguna.
- CASERO, A. (1983): «Presente y alternativas de futuro para los montes comunales», en Navajas, J. (coord.): *I Jornadas sobre Montes Comunales*: pp. 89-93. Consejería de Agricultura y Pesca del Principado de Asturias, Oviedo.
- CASTELLÓ, A. y RUBIO, M. T. (1987): «Los bienes comunales en el contexto de la explotación de la tierra en la provincia de Huesca». *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria*: pp. 523-533. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad de La Laguna.
- COLOM, E. (1993): «El principio de gratuidad de los comunales en la legislación de régimen local y sus excepciones». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3: pp. 153-205.

- COLOM, E. (1994): *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*. Editorial Tecnos y Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón. Madrid y Zaragoza.
- COLOM, E. (2002): «El proceso de formación de la noción de bien comunal y sus consecuencias: los aprovechamientos vecinales en Aragón», en Dios, S. de; Infante, J.; Robledo, R. y Torijano, E. (coords.): *Historia de la propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente*. 2º Encuentro interdisciplinar sobre la Historia de la Propiedad en España (Salamanca, 31 de mayo-3 de junio de 2000): pp. 393-427. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madrid.
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS (1914): *Manual de montes. Comprende toda la legislación vigente de este ramo, ampliamente anotada y concordada entre sí, con formularios para la práctica de cuantas operaciones están encomendadas a los ayuntamientos y alcaldes*. Imprenta del Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales (5ª ed.). Madrid.
- COSTA, J. (1902): *Derecho consuetudinario y economía popular de España*, en VV.AA.: Biblioteca de Autores Españoles y Extranjeros, tomo I. Henrich y Cª en comandita. Barcelona.
- COSTA, J. (1915): *Colectivismo agrario en España: Doctrinas y hechos*. Biblioteca Costa. Madrid. Hay reedición en 1983: Ed. Guara, 2 vols. Zaragoza.
- CUADRADO IGLESIAS, M. (1980): *Aprovechamientos en común de pastos y leñas*. Ministerio de Agricultura. Madrid.
- CUETO, M. (2000): «La Mancomunidad de Campoó-Cabuérniga: Un aprovechamiento comunal de cinco siglos». *Montes. Revista de ámbito forestal*, 62: pp. 61-69.
- DÍAZ CANEJA, F. (1955). «Bienes municipales. Su clasificación en la ley de régimen local». *Revista de estudios de administración local*, 81: pp. 430 y ss.
- DIOS, S. DE, et al. (coords.) (2002): «Historia de la propiedad en España: bienes comunales, pasado y presente». *II encuentro interdisciplinar sobre la Historia de la Propiedad en España*. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid.
- EMBED, A. (1993): *La defensa de los comunales (planteamientos generales a partir de la realidad aragonesa)*. Diputación Provincial de Zaragoza y Editorial Civitas. Zaragoza y Madrid.
- ESTEVE PARDO, J. (1995): *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*. Editorial Civitas y Escola d'Administració Pública de Catalunya. Madrid y Barcelona.
- FAIRÉN GUILLÉN, V. (1951): *La alera foral*. Institución «Fernando el Católico». Zaragoza.
- FOYO, H. (1983): «La propiedad comunal y su defensa», en Navajas Laporte, J. (coord.), (1983): *I Jornadas sobre Montes Comunales*. Oviedo, 28-29 de abril de 1983: pp. 113-117. Consejería de Agricultura y Pesca del Principado de Asturias. Oviedo.
- FLAQUER, R. (1980): «El aprovechamiento de los comunales». *Agricultura y Sociedad*, 11: pp. 322-370.

- FRUTOS, L. M. y CHUECA, C. (1989): «Las diferencias entre el registro de la propiedad y el uso de los bienes de las entidades locales: el caso del Monegros zaragozano», en *Actas del V Congreso de Geografía Agraria*: pp. 61-70. Universidad de Santiago. Santiago de Compostela.
- GARCÍA ASENSIO, J. M. (2001): «Sistemas vecinales de ejecución de los aprovechamientos forestales comunales en las comarcas meridionales de las Distercias (Soria y Burgos)». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 18: pp. 537-565.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1986): *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura* (Epílogo: el nuevo régimen legal y el caso de Cantabria). Ediciones de Librería Estudio, Santander.
- GARCÍA GARCÍA, J. L. (1979): «La cultura de los comunales del norte español: el aspecto metodológico». *Agricultura y Sociedad*, 10: pp. 314-318.
- GARCÍA MARTÍN, B. (1987): «Distintas formas de explotación de los baldíos comunales de Ciudad Rodrigo y su tierra. Situación actual». *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria*: pp. 559-572. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad de La Laguna.
- GARRIDO FALLA, F. (1962): «Sobre los bienes comunales». *Revista de Estudios de la Vida Local*, 125: pp. 673-692.
- GARRIDO FALLA, F. (1963). «Defensa y administración de los bienes comunales», en VV.AA., *Problemas políticos de la Vida Local*: pp. 223-242. Instituto de Estudios «Castillo de Peñíscola». Madrid.
- GEHR (Grupo de Estudios de Historia Rural) (1996): *Protección versus producción de los montes públicos españoles 1860-1979*. Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. Inédito.
- GIMÉNEZ ROMERO, C. (1978): *Estudio antropológico de las instituciones y usos comunales en el Valle de Valdelaguna, Burgos*. Gabinete de Estudios y Asesoramiento de la Fundación Hogar del Empleado. Madrid.
- GIMÉNEZ ROMERO, C. (1991): *Valdelaguna y Coatepec: Permanencia y funcionalidad del régimen comunal agrario en España y México*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- GÓMEZ MORENO, M. L. (1991): «La gestión de los montes de propios: entre la marginalidad y las inversiones a fondo perdido. El caso de la provincia de Málaga». *Actas del VI Coloquio de Geografía Rural*: pp. 79-90. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad Autónoma de Madrid.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á. (1998): *Los bienes de propios*. Patrimonio local y Administración. Marcial Pons. Madrid.
- GUAITA MARTORELL, A. (1951): *Régimen jurídico-administrativo de los montes*. Porto y Cía. Santiago de Compostela.
- GUAITA MARTORELL, A. (1982). *Derecho administrativo: aguas, minas, montes*. Cívitas. Madrid.
- GURRÍA GASCÓN, J. L. y PÉREZ DÍAZ, A. (1987): «Los bienes comunales hoy en Extremadura». *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria*: pp. 589-603. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad de La Laguna.

- HARDIN, G. (1968): «The tragedy of the commons». *Science*, 162: pp. 1.243-1.248. También en Hardin, G. y Baden, J. (1967): *Managing the commons*, W. H. Freeman: pp. 16-29.
- IRIARTE GOÑI, I. (1995): «Los montes públicos y los bienes comunales de Navarra entre 1855 y 1935». *Revista del Centro de Estudios Merindad de Tudela*, 7: pp. 77-93.
- IRIARTE GOÑI, I. (1997): *Bienes comunales y capitalismo agrario en Navarra (1855-1935)*. MAPA, Madrid.
- JIMÉNEZ BLANCO, J. I. (1996): *Privatización y apropiación de tierras municipales en la Baja Andalucía*. Jerez de la Frontera, 1750-1995. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2000): *Plan forestal de Castilla y León. Documento para el debate público*. Consejería de Medio Ambiente. Valladolid.
- LACRUZ BERDEJO, J. L. (1980): *Elementos de Derecho Civil, III. Derechos Reales. Volumen segundo. Derechos reales limitados. Situaciones de cotitularidad. Bienes inmateriales*. Bosch. Barcelona.
- LANA BERASAIN, J. M. (1992): «Los aprovechamientos agrícolas comunales en el sur de Navarra entre los siglos XIX y XX». *Agricultura y Sociedad*, 65: pp. 361-387.
- LIVINGSTONE, I. (1986): «Problemas de la propiedad comunal y el comportamiento económico en el pastoreo». *Agricultura y Sociedad*, 38-39: pp. 297-324.
- LUENGO UGIDOS, J. A. (1987): «Un aprovechamiento comunal amenazado por la crisis del sector: la explotación resinera de los pinares de la Sierra del Teleno (León)». *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria*: pp. 617-628. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad de La Laguna.
- LLORENTE PINTO, J. M. (1987): «Situación y perspectivas de los bienes y aprovechamientos comunales en las comarcas serranas salmantinas». *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria*: pp. 604-616. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad de La Laguna.
- LLORENTE PINTO, J. M. (1991): «Sistemas de aprovechamiento y gestión en los montes catalogados de las comarcas serranas salmantinas». *Actas del VI Coloquio de Geografía Rural*: pp. 107-116. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad Autónoma de Madrid.
- LLORENTE PINTO, J. M. (1992): «Identidad serrana, cultura silvícola y tradición forestal. La crisis de los aprovechamientos forestales tradicionales en las sierras salmantinas y la opción forestal». *Agricultura y Sociedad*, 65: pp. 217-251.
- LLORENTE PINTO, J. M. (1995): *Tradición y crisis en los sistemas de explotación serranos*. Diputación Provincial de Salamanca. Salamanca.
- MAJUELO GIL, E. (1992): «La privatización de los comunales en una zona vecina, la Navarra corralicera», en *Actas de las V Jornadas de Estudio sobre las Cinco Villas, Historia Contemporánea*. [Tauste, 1989]. Centro de Estudios de las Cinco Villas. Ejea de los Caballeros.
- MANGAS NAVAS, J. M. (1984): *La propiedad de la tierra en España: los Patrimonios Públicos. Herencia contemporánea de un reformismo inconcluso*. Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. Madrid.

- MARTÍN MATEO, R. (1967): «El futuro de los bienes comunales». *Revista de Estudios de la Vida Local*, 155: pp. 661-682.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1977): «En torno a los bienes comunales». *Revista de Administración Pública*, 84: pp. 429-439.
- MAYA FRADES, A.; PASCUAL, M. R. y GÓMEZ SAL, A. (1991): «Propiedad comunal y ocupación del espacio en el sector occidental de la provincia de León». *Actas del VI Coloquio de Geografía Rural*: pp. 135-148. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad Autónoma de Madrid.
- MAYA FRADES, A.; PASCUAL, M. R. y CABERO, V. (1998): «Los sistemas comunales de aprovechamiento de pastos en la provincia de León», en Sánchez López, F., Berrueta de Juan, Miguel D. et al.: *Modelos de gestión en sistemas de recursos comunales en Castilla y León*: pp. 169-203. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León. Valladolid.
- MENÉNDEZ, C. (1983): «Los montes comunales no incluidos en el Catálogo de Utilidad Pública», en Navajas Laporte, J. (coord.), (1983): *I Jornadas sobre Montes Comunales*. Oviedo, 28-29 de abril de 1983: pp. 95-98. Consejería de Agricultura y Pesca del Principado de Asturias. Oviedo.
- MENÉNDEZ, C. (1996): Los montes comunales en Asturias. *Congreso de Montes Veciñais. Mondáriz, 14 al 16-XII-1995*: pp. 133-135. Xunta de Galicia/Asociación Forestal de Galicia.
- MERINO, V. et al. (1985): «Las ordenanzas reguladoras de aprovechamientos comunales forestales en Burgos y Soria. Estudio comparativo y criterios de actualización». Ponencia sin publicar presentada al *I Encuentro sobre ordenanzas reguladoras de aprovechamientos forestales* (Soria, 23 de febrero de 1985) organizado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León.
- MERINO PÉREZ, F. (1933): *Ante la reforma agraria: El rescate de bienes comunales*. Nueva Imprenta Radio. Madrid.
- MIGUEL BERNAL, A. (1978): «Haciendas locales y tierras de Propios: funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)». *Hacienda pública española*, 55: pp. 285-309.
- MONTSERRAT, P. (1983): «Las áreas de montaña y su gestión integral. Ejemplos de uso comunal en el Pirineo y norte de España», en Navajas Laporte, J. (coord.), (1983): *I Jornadas sobre Montes Comunales*. Oviedo, 28-29 de abril de 1983: pp. 119-124. Consejería de Agricultura y Pesca del Principado de Asturias. Oviedo.
- MORENO FERNÁNDEZ, J. R. (1994): *El Monte Público en La Rioja durante los siglos XVIII y XIX: aproximación a la desarticulación del régimen comunal*. Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja. Logroño.
- MORENO PEÑA, J. L. (1991): «La economía forestal en los municipios con «pinos de privilegio» de la Tierra Pinariega de Burgos». *Estudios Geográficos*, LII, 203: pp. 263-289.
- MORENO DEL RINCÓN, E. (1993): *La desamortización de Madoz en la provincia de Zaragoza (1855-1875)*. Universidad Autónoma de Barcelona. Tesis doctoral inédita.

- MUÑOZ CALERO, A. (1981): *Las siete villas de los Pedroches y sus Bienes Comunales (con notas de Obejo); Juan Ginés de Sepúlveda y los pleitos del Mayorazgo; Capellanías y angustas del Tesoro Real*. Edición del autor. Córdoba.
- NAVAJAS LAPORTE, J. (coord.) (1983): *I Jornadas sobre Montes Comunales*. Oviedo, 28-29 de abril de 1983. Consejería de Agricultura y Pesca del Principado de Asturias. Oviedo.
- NIETO GARCÍA, A. (1964): *Bienes comunales*. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid.
- NIETO GARCÍA, A. (1987): «La nueva regulación de los bienes comunales». *Revista de Estudios de la Vida Local*, 233: pp. 9-26.
- NIETO GARCÍA, A. (1991): *Bienes comunales de los Montes de Toledo*. Civitas/Ayuntamiento de Los Yébenes. Madrid/Toledo.
- ORTEGA SANTOS, A. (1995): «Montes comunales en Andalucía oriental. El caso de Zujar de Baza (Granada)». *Primeres jornades sobre sistemes agraris, organització social i poder local als Països Catalans*. Bens comunals als Països Catalans.
- ORTEGA SANTOS, A. (2000): *Formas de propiedad y gestión de los montes públicos: la desarticulación de la propiedad comunal en la comarca de Baza, siglos XVIII-XX*. Universidad de Granada, Tesis doctorales en microficha.
- PALANCO AGUADO, F. (1987): «Bienes y aprovechamientos comunales en un municipio de la sierra pobre de Madrid: La Cabrera». *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria*: pp. 646-656. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad de La Laguna.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. (1999): *Los montes, patrimonio natural*. Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón. Zaragoza.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. (2001): *Primera fase de la revisión, actualización y rectificación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Zaragoza*. Proyecto DGA Z-11.494. Servicio Provincial de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón. Zaragoza. Inédito.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. y PICOS MARTÍN, J. (2001): «Los consorcios para la repoblación forestal: historia y perspectivas». *Montes para la sociedad del nuevo milenio: III Congreso Forestal Español*, tomo V: pp. 796-802. Junta de Andalucía y Sociedad Española de Ciencias Forestales, Granada.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. y SOLÁ MARTÍN, M. A. (2003): *Regulación legal de los aprovechamientos de pastos y leñas en los montes públicos aragoneses*. Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón. Zaragoza.
- PRADO, F. (1958): *Pastos comunales*. Bruguera (Colección «Búfalo», n.º 226). Barcelona.
- RODRÍGUEZ CASTAÑÓN, Á. A. (coord.) (1997): *Aprovechamiento agroambiental de pastos comunales*. Asociación Española de Criadores de Vacuno Selecto de Raza Asturiana de los Valles y Asociación Española de Criadores de Vacuno Selecto de Raza Asturiana de la Montaña. Oviedo.
- ROJAS, E. (1991): «Propuesta de creación de una Asociación de la Propiedad Forestal Comunal y Municipal en Castilla y León». *El Campo. Boletín de Información Agraria*, 120: pp. 11-114.

- ROJAS, E. (1998): «Los sistemas comunales de aprovechamiento de los montes en la región pinariega (Soria-Burgos)», en Sánchez López, F., Berrueta de Juan, Miguel D. *et al.*: *Modelos de gestión en sistemas de recursos comunales en Castilla y León*: pp. 207-242. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León. Valladolid.
- ROVIRA SALA, I. (1960): «Montes de propios, comunales, de vecinos, y sus problemas y características». *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y depositarios de Administración Local*, 181.
- SABIO ALCUTÉN, A. (1995): *Relaciones de propiedad, mercados agrarios y poder local en la sociedad rural aragonesa: la agricultura cerealista de Cinco Villas (1850-1930)*. Universidad de Zaragoza. Tesis doctoral inédita.
- SALANOVA ALCALDE, R. (1994): «Bienes comunales y cambio económico-social: inalienabilidad y cambio de calificación jurídica (La realidad aragonesa de 1985 a 1994)». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 5: pp. 383-406.
- SÁNCHEZ, M. (1992): «La explotación del monte en la Ramajería. ¿Una forma residual de colectivismo agrario?», en Cabero, V. y otros: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza*: pp. 515-538. Salamanca.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, F. y BERRUETA DE JUAN, M. D. *et al.*, (1998): *Modelos de gestión en sistemas de recursos comunales en Castilla y León*. Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León. Valladolid.
- SERNA VALLEJO, M. (1993): «Estudio histórico-jurídico sobre los bienes comunes». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 3: pp. 207-229.
- SIEIRA BUSTELO, C. (1955): *Naturaleza y régimen jurídico de los Montes Catalogados de Utilidad Pública*. Estudio inédito, custodiado en el Ministerio de Administraciones Públicas.
- TORRES LUNA, M. P.; GÓMEZ NIETO, G. y ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, J. A. (1987): «A propósito de los montes comunales en Galicia. Ejemplos del Valle de Verín». *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria*: pp. 690-701. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad de La Laguna.
- URZAINKI MILELEIZ, M. A. (1987): «El comunal en Guipúzcoa. Una aproximación geográfica». *Actas del IV Coloquio de Geografía Agraria*: pp. 702-715. Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad de La Laguna.
- VICEDO, E. (1995): «Bienes y usos comunales a debate». *Noticiero de Historia Agraria*, 5 (9): pp. 193-197.
- YUSTA GARCÍA, M. (1981): «Síntesis del estado de la propiedad de la tierra en Aragón», en VV.AA., *III jornadas sobre el estado de los estudios sobre Aragón*: pp. 309-322. Universidad de Zaragoza.
- ZAMORA ZAMORA, M. DEL C. (1997): *Aprovechamientos tradicionales de los montes comunales en la comarca de Cartagena: cómo se construye un desierto*. Caja de Ahorros del Mediterráneo. [Alicante?].

RESUMEN

«La tragedia de los comunales»: legalidad y realidad de los montes comunales en España

El artículo pretende analizar la realidad constatada por los autores de la existencia de una notable diferencia entre lo que establece la legislación de régimen local sobre el modo de ejercitar los aprovechamientos en los montes comunales y la praxis de muchas entidades locales. Para ello, parte de un sucinto repaso de las diferencias entre montes de propios y comunales, según la legislación vigente, incluyendo el origen histórico de esta diferencia, para a continuación pasar a examinar las causas de la endeble situación real de los montes comunales: la falta de inventarios fiables de bienes comunales, la confusión heredada de la desamortización civil de Madoz (1855), la falta de actualización de la normativa, y el propio interés de los Ayuntamientos. También se revisa cuál ha de ser el papel de la Administración Forestal en la defensa del carácter comunal de los aprovechamientos de un monte.

PALABRAS CLAVE: Montes, bienes comunales, bienes de propios, aprovechamientos forestales, Administración Forestal, Administración Local, desamortización civil.

SUMMARY

«The tragedy of the commons»: legality and reality of common woodlands in Spain

The aim of this paper is to analyse the reality noted by the authors concerning the existence of a remarkable difference between the regulations stated by forest and municipal laws about the forest uses in common woodlands and the practices done by many municipal corporations. First, the paper reviews the differences between town council's exclusive woodlands («montes de propios») and common woodlands («montes comunales»), according to the laws in force, and describes too the historical origin of those differences. Secondly, it examines the actual reasons for the present and weak situation of common woodlands: no reliable inventories for common lands are available; confusion derived from Madoz's "Civil Confiscation Law" (1855); no updates for the applicable legislations; and last but not least, the town councils own interests. Finally, it's studied which should be the role of Spanish Forest Service in defending the communal essence of forest uses in common woodlands.

KEYWORDS: Woodlands, common lands, town council's exclusive lands, forest uses, forest service, local administration, Madoz's "Civil Confiscation Law".