

# EXPLOTACION COLECTIVA DE LOS BIENES COMUNALES DE APROVECHAMIENTO AGRICOLA

FERNANDO BAZ IZQUIERDO

Letrado del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.

## SUMARIO

- I. Introducción: Funciones agrarias municipales.—II. Origen de los bienes comunales modernos.—III. Concepto, naturaleza jurídica y caracteres.—IV. Sistema de aprovechamiento vigente: Generalidades.—1. Titularidad del disfrute. 2. Modalidades. 3. Organos competentes y Ordenanzas reguladoras.—V. Bienes comunales de cultivo agrícola: Particularidades de su aprovechamiento.—VI. Bases para la revisión del sistema.—1. Ordenación previa de los bienes comunales: concentración parcelaria. 2. Explotación colectiva. 3. Formas supletorias de disfrute. 4. Cauce jurídico-formal del nuevo sistema: A) Derecho constituido. B) Derecho constituyente.

## I. INTRODUCCION: FUNCIONES AGRARIAS MUNICIPALES

**E**L enunciado que encabeza este estudio quizá induzca a pensar que, dado lo limitado de su contenido, estamos ante un planteamiento excesivamente casuístico de tema tan amplio, complejo y difícil como es el de la explotación de los bienes municipales.

A fin de aminorar el peligro de desenfoco que ocasiona la utilización de tal criterio en el examen y solución de los problemas vamos a dedicar unos apartados al estudio de los bienes comunales en general, cualquiera que sea la clase de su aprovechamiento o características de su cultivo, haciendo además, y con carácter introductorio, algunas consideraciones sobre el estado presente y

futuro de las funciones municipales en relación con el régimen agrario.

LAMO DE ESPINOSA, en su importante conferencia "La Administración local y la Política agraria" (1), hace un análisis muy certero de las mutaciones que han experimentado los conceptos de reforma agraria y de función municipal, de la participación que puede corresponder a las entidades locales en la reforma de las estructuras agrarias y de la influencia que aquélla ha de tener en la vida local. Vamos a recoger algunas de sus ideas a fin de apoyar sobre tan sólida base doctrinal la orientación general de este estudio.

Después de un tercio de siglo repleto de cambios vertiginosos en las ciencias y en las técnicas económicas y sociales, resulta preferible hablar de reforma integral de las estructuras agrarias que de reforma agraria simplemente, pues ésta, en cuanto equivalente a una radical redistribución de la tierra, merece un juicio muy poco favorable por la carencia de criterios económicos, sociales y de técnica agronómica con que suele ser llevada a efecto la operación reformadora.

Ni lo local ni lo agrario pueden servir hoy de criterio exclusivo, ni siquiera preponderante, para planear una reforma de estructuras agrarias, la cual ha de plantearse globalmente, o sea, en relación con el conjunto del territorio nacional, y con las demás actividades económicas y sociales.

El elemento productivo tierra está afectado en un doble sentido por tan sustancial mutación de criterio: de una parte, ha perdido importancia en el proceso de producción agrícola, dejando de ser el elemento principal y pasando a estar subordinado al principio de organización, que es, sin duda alguna, el fundamental en el momento presente; de otra, ha dejado de ser considerado por la política agraria como medio de sustentación de las familias de los campesinos existentes para serlo como medio de sustentación de la comunidad nacional.

En cuanto a la población agrícola, que se consideraba como el dato invariable al que debía supeditarse el régimen agrario, está experimentando una rápida disminución, lo cual constituye un hecho a escala mundial que lleva aparejada la transferencia

---

(1) REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 44, págs. 7 y sigs.

de parte de aquélla a otros sectores económicos, con cambio generalmente de residencia.

El Municipio ha extendido sus fines a objetivos que antes no pretendía alcanzar, porque las necesidades humanas en una sociedad progresiva y desarrollada han aumentado considerablemente; pero, por otra parte, esos fines pueden considerarse más restringidos porque alguna de estas necesidades y la posibilidad de satisfacerlas han crecido tanto que sólo pueden ser satisfechas con la intervención o cooperación del Estado o de la provincia.

Con referencia, en concreto, a los bienes comunales, cabe afirmar que el ejemplo de la asociación de agricultores en Cooperativas, Grupos Sindicales y otras formas de explotación en común debe inducir a los Ayuntamientos a estudiar la ordenación de aquéllos siguiendo técnicas más acordes con nuestro tiempo, teniendo presente que una de las consecuencias inmediatas de la reforma agraria debe ser la de llevar nueva vida comunitaria y nueva riqueza a nuestras entes locales, flexibilizando y dotando de la necesaria capacidad de adaptación a sus estructuras administrativas y sociales.

Pasando al detalle —añadimos nosotros— de las funciones agrarias que confiere al Municipio, sobre sus bienes, la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, que son las de conservación, fomento, repoblación y explotación de los montes de su propiedad y, en general, de sus bienes de propios y la regulación y aprovechamiento de los bienes comunales (2) (artículos 101, b y 197, I de la L. R. L., principalmente), cabe preguntarse respecto a estos últimos, objeto del presente estudio, cuál pueda ser la repercusión de las mutaciones anteriormente examinadas so-

---

(2) De conformidad con lo establecido en los artículos 198, I de la Ley de Régimen Local y 40, I del Reglamento de Bienes, los Ayuntamientos podrán contratar el aprovechamiento de la caza en los bienes comunales, si bien NIETO opina en la obra citada, en la nota siguiente (páginas 781 y 782), que sólo habrá lugar a tal aprovechamiento en favor del Municipio cuando no sea practicable una explotación colectiva, ni posible la adjudicación por lotes o suertes entre los vecinos.

La actividad cinegética, aunque relacionada con la agricultura, no es calificada de agraria por la más reciente doctrina española. Así, BALLARÍN (*Derecho Agrario*, 1965, págs. 285 y 286) afirma que: «Los animales salvajes, que por definición nacen y viven fuera del poder del hombre (artículo 610 del C. c.) no parece que puedan ser incluidos, en principio, dentro de la actividad ganadera y, por tanto, dentro de la agraria; esto ya sería una razón para excluirlos, si no existiera la de la falta de conexión entre los animales y una finca concreta y determinada, requisito antes aludido, ya que las piezas objeto de las actividades cinegéticas, normalmente, vagan a su antojo de unas fincas a otras y, salvo que se trate de enormes extensiones de terreno, no puede, en modo alguno, situárselas dentro de unos linderos determinados». Esta exclusión está consagrada legislativamente en el apartado 3.º del artículo 2.º del Reglamento de Arrendamientos Rústicos, que priva de su régimen especial a los contratos de arrendamiento referidos a aprovechamientos de caza.

bre su régimen económico y jurídico. A dar respuesta a esta cuestión vamos a dedicar la última parte de nuestro trabajo, buscando la aplicación práctica más ventajosa y conveniente de las ideas generales que acaban de ser expuestas.

## II. ORIGEN DE LOS BIENES COMUNALES MODERNOS

Son tres, principalmente, las explicaciones científicas dadas al origen concreto, que se remonta a la Alta Edad Media, de los bienes comunales modernos.

La más antigua los considera resto de una remota propiedad comarcana germánica, tal como nos la ha descrito GIERKE al analizar la evolución —multisecular, pero perfectamente determinada— de una institución, la Marca Germánica, desde sus orígenes históricos, que nos son perfectamente conocidos, hasta que vino a convertirse en los bienes comunales modernos (*Allmende*).

En su fase de apogeo la marca primitiva está formada por tres elementos materiales situados como círculos concéntricos en torno a la economía personal de cada vecino: la vivienda, con sus aledaños rústicos, de la exclusiva y rigurosa propiedad del comarcano; los campos cultivados, cuya titularidad dominical también le pertenecía, aunque con una serie de limitaciones resultantes del vínculo corporativo de vecindad que unía a todos los comarcanos, y tendentes a mantener la situación de equilibrio económico y político entre ellos; por último, la *Allmende*, o campos comunales propiamente dichos —bosques, prados y aguas, con sus caminos y accesorios—, cuyos derechos de aprovechamiento no eran repartidos estando tanto al servicio de la comunidad en cuanto tal como de sus componentes, y sin otras limitaciones que la de mantener el disfrute dentro de las necesidades de cada vecino y la sumisión a las normas determinadas por la comunidad. Para esta corriente científica, el círculo de la *Allmende* sería el origen inmediato de los modernos bienes comunales; sin embargo, los historiadores modernos han abandonado por completo esta tesis, en cuanto pretendía dar una explicación única y exclusiva.

Otros autores, FUSTEL DE COULANGES entre ellos, consideran que el origen de los bienes y usos comunales se encuentra en las concesiones de determinados aprovechamientos que el señor, dueño,

en principio, de los bosques y de los prados, hacía a los vecinos a fin de atraer pobladores a sus territorios. La teoría de FUSTEL no es sino la formulación histórica moderna de una vieja controversia del derecho francés, que durante varios siglos estuvo discutiendo si en las intrincadas relaciones entre señores y vasallos sobre bienes comunales se trataba de una usurpación de los vasallos sobre los bienes del señor, o a la inversa, cuestión que, como puntualiza GLASSON, era de la mayor importancia, pues en el primer caso sería preciso un título para que los habitantes pudieran justificar su derecho de uso, y, en todo caso, habían de limitarlo a la extensión de ese título, mientras que en el segundo no sería éste necesario y bastaría una posesión inmemorial.

Conviene advertir que para la doctrina italiana es obvio que el origen de los usos comunales deriva de los derechos del señor, aunque añadiendo que considera que los mismos proceden, a su vez, de una primitiva usurpación realizada en los primeros tiempos del feudalismo. Como escribe GIRIORDI, los señores feudales hacían dejación parcial de sus derechos en favor de los vecinos para que éstos tuvieran recursos necesarios para subsistir, siendo tal derecho de uso un derecho natural que ninguno puede violar.

La explicación de la concesión señorial enlaza con la de la propiedad comarcana germánica, pues en la Baja Edad Media alemana la inmensa mayoría de las aldeas y lugares se encontraban ya bajo un señorío; el señor se apoderaba de la Marca sin que desaparecieran las relaciones jurídicas vecinales que la integraban, subordinándose a aquél y coexistiendo indefinidamente sin articularse como relaciones jurídicas individuales entre señor y súbdito, sino como una relación plural de todas ellas con aquél. Tampoco esta teoría, en sus diversas formulaciones, se admite ya como explicación exclusiva del origen de los bienes comunales modernos.

Junto a las dos teorías citadas introduce BENEYTO una que refiere los usos comunales a una antigua propiedad consorcial; es decir, un derecho a la utilización de prados, bosques y aguas, estimado accesorio de cada una de las fincas del distrito y gozado en términos proporcionales por los propietarios o poseedores del consorcio (grupo de consortes o comunidad de herederos).

---

NIETO (3), a quien hemos seguido en la precedente exposición histórica, dice, respecto al discutido carácter consorcial o accesorio de los bienes comunales, que parece unánime la vigencia del principio de que las participaciones de los campos comunales eran consideradas como pertenencias de la propiedad labrada, o al menos de la casa, no graduándose, con frecuencia, en razón a las propiedades de cada uno, sino por la simple calidad de vecino en porciones rigurosamente iguales. Además, la estructura social y agraria de la Alta Edad Media hizo muy rara la existencia en las aldeas y lugares de hombres que no cultivasen tierras directamente, sea en propiedad o en colonato, con lo que se borra buena parte del interés práctico de la distinción entre la teoría de la propiedad consorcial y la de la simple relación de vecindad. No obstante, y aunque poco frecuentes, se dieron casos de aprovechamientos comunales realizados por individuos no propietarios, lo cual puede considerarse como una relajación graciosa del principio de la pertenencia que más adelante, cuando el número de los no-propietarios se incrementó considerablemente, obligó a un planteamiento jurídico del tema, haciendo una distinción formal de dos clases de vecinos: los legitimados para los aprovechamientos y los no legitimados.

NIETO adopta una posición sincerética al afirmar que hoy parece indudable que los bienes comunales son el resultado no de un solo proceso histórico, sino de varios que han ido corriendo paralelos, y que, de ordinario, tienen una fuerza desigual según los países y las épocas. De esta manera, las tres tesis apuntadas son válidas, y se complementan mutuamente. Así viene a reconocerse actualmente con cierta unanimidad.

La expuesta en segundo lugar es la que, a nuestro parecer, posee mayor importancia en la explicación del origen histórico de los bienes comunales de aprovechamiento agrícola, puesto que éstos difícilmente pueden ser conceptuados como propiedad accesoría de otras fincas (tesis de la propiedad consorcial), ni tampoco una manifestación dominical similar a la antigua propiedad comarcana germánica, en la que era muy acentuada la tendencia a individualizar la propiedad de los campos cultivados,

---

(3) *Bienes Comunales*, 1964, págs. 37 y sigs. Esta espléndida monografía, que será objeto de frecuente cita a lo largo del presente trabajo, es, dentro de la bibliografía española, la principal obra de consulta sobre el tema.

sino más bien como concesiones señoriales a los pueblos, a fin de atraer y fijar masas de población en sus territorios.

### III. CONCEPTO, NATURALEZA JURIDICA Y CARACTERES

Son bienes comunales los de dominio municipal cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos (4).

El estudio del problema de la naturaleza jurídica de estos bienes lo hace NIETO (5) desde la perspectiva de su titularidad dominical, la cual, a su vez, examina con criterio histórico.

Hasta tiempos relativamente recientes —casi inmediatos— a quien verdaderamente se imputan los bienes comunales no es ni al Municipio ni a los vecinos, sino al común de vecinos, común de los pueblos o común a secas.

En opinión de tal autor, común de vecinos o común de los pueblos es una expresión intraducible, sin correlativo exacto en la terminología jurídica moderna, y que sólo puede ser entendida a la vista de la evolución del Municipio.

En un principio servía para designar la agrupación social de los vecinos que, sin llegar a estar dotada de personalidad jurídica, era titular de derechos y obligaciones diferentes de los vecinos individualmente considerados.

En esta fase la identificación entre el común de los vecinos y sus bienes es absoluta y perfecta: todos los bienes cuya propiedad no se encuentre individualizada pertenece al común.

Pero con el transcurso del tiempo este equilibrio se vuelve inestable y ambos elementos evolucionan. El común es rechazado por la doctrina romanista en cuanto carente de personalidad, y sustituido por el Municipio en cuanto personalidad jurídica. Los bienes comunales dejan de serlo para convertirse en bienes municipales, que se diversifican en varias clases: los afectados a las necesidades colectivas (de propios) y los afectados a las necesidades individuales de los miembros de la colectividad (comunales).

Hay, pues, perfecto equilibrio en la relación entre bienes de propios y Municipio, pues tales bienes son claramente imputables a éste. No sucede lo mismo con los bienes comunales, a cau-

(4) Artículo 187 de la Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955.

(5) *Loc. cit.*, págs. 263 a 300.

sa de que la doctrina romanista desconoció la realidad social del común de vecinos, la cual se descompuso en dos elementos: el Municipio (persona ficta) y los vecinos, por lo que ni uno ni otros pueden ser considerados como titulares exclusivos de las relaciones jurídicas (de dominio y de aprovechamiento) que se refieren a los bienes comunales.

Dado que las facultades correspondientes a los vecinos limitan y completan los derechos dominicales del Municipio (Resolución de la D. G. de los Registros y del Notariado de 3 de junio de 1927), nos encontramos, siguiendo la terminología de GARCÍA GRANERO, no ante una cotitularidad en sentido estricto o titularidad plural o compuesta, sino ante una titularidad compartida que viene atribuida de modo diverso entre partícipes cualitativamente diferentes o, si se quiere, una concurrencia de pretensiones jurídicas distintas sobre un mismo objeto.

La titularidad de los vecinos entre sí se articula como una comunidad de tipo germánico. El contenido de la relación que vincula a los vecinos con los bienes comunales es un derecho real administrativo de goce, o, dicho de otro modo, un derecho público subjetivo y corporativo de aprovechamiento y disfrute.

Respecto a la naturaleza del derecho del Municipio, la generalidad de la doctrina, considerando que la ley somete a un régimen idéntico a los bienes de dominio público y a los comunales, termina afirmando la naturaleza demanial de estos bienes. La ley, no obstante, los califica rotundamente de bienes patrimoniales, clasificándolos como tales junto a los bienes propios. En realidad, concluye NIETO, su régimen jurídico guarda semejanza tanto con el de los bienes de dominio público como con el de los patrimoniales.

Al igual que los bienes de dominio público, los comunales, mientras conserven este carácter, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y no están sujetos a tributación del Estado (6).

El verdadero sentido de la llamada inalienabilidad, sostiene NIETO (7), es imponer una nueva limitación al régimen de enajenaciones. Concretamente, los bienes comunales, para que pue-

(6) Artículos 188 de la L. R. L. y 94 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955.

(7) *Loc. cit.*, pág. 495.



dan ser enajenados, precisan una previa transformación de naturaleza, convirtiéndose en bienes de propios, lo cual sólo puede conseguirse mediante su desafectación (8) del aprovechamiento comunal que los caracteriza.

Los bienes comunales son imprescriptibles mientras no se haya producido su desafectación tácita, supuesto más frecuente, o expresa (9). La posesión posterior a la desafectación, y que ha de servir de base a la usucapión, no puede apoyarse en un título derivado de las facultades dominicales o de las de aprovechamiento.

Tales bienes deben inscribirse en el Registro de la Propiedad, siendo suficiente a tal efecto certificación que, con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación, expida el secretario con el V.º B.º del alcalde, certificación que producirá iguales efectos que una escritura pública (10).

Es característica esencial de los aprovechamientos comunales la gratitud de los mismos, aunque (11), en casos extraordinarios, y previo acuerdo municipal adoptado por las dos terceras partes de concejales, podrá fijarse una cuota anual, que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudiquen, para compensar estrictamente los gastos que se originen por la custodia, conservación, administración —e incremento, según precepto reglamentario (12)— de los bienes.

#### IV. SISTEMA DE APROVECHAMIENTO VIGENTE: GENERALIDADES

##### 1. TITULARIDAD DEL DISFRUTE.

Tienen derecho a participar de los aprovechamientos comunales los cabezas de familia y vecinos (13).

(8) Esta puede producirse, expresamente, por desuso prolongado durante diez años, debiendo mediar expediente y aprobación por el Ministerio de la Gobernación, o tácitamente, cuando aquél se mantiene durante veinticinco años, en cuyo caso no son necesarios más trámites ni requisitos. En ambos supuestos es de aplicación el principio de que los actos aislados de aprovechamiento no interrumpen el desuso (art. 194 de la L. R. L., y 8.º y 83 del R. B.).

(9) NIETO, *loc. cit.*, págs. 599 y 560.

(10) Artículos 199 y 200 de la L. R. L.

(11) Artículos 193 de la L. R. L. y 83 del R. B.

(12) Esta ampliación, opina NIETO (*loc. cit.*, pág. 758), discrepando de MARQUÉS CARBÓ, debe rechazarse por no estar admitida por la Ley.

(13) Artículo 47 de la L. R. L.

A los efectos de la Ley de Régimen Local serán cabezas de familia los mayores de edad o menores emancipados bajo cuya dependencia, por razón de parentesco, tutela, adopción, acogimiento al estado religioso o prestación de servicios domésticos, convivan otras personas en un mismo domicilio.

Serán vecinos los españoles mayores de edad o emancipados que residan habitualmente en un término municipal y estén inscritos con este carácter en el padrón municipal (14).

El derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, en cualquiera de sus modalidades, corresponderá simultáneamente a los vecinos y cabezas de familia, sin distinción de sexo, estado civil, naturaleza y nacionalidad (15).

Tanto de este precepto como del artículo 79 del propio Reglamento (16), literalmente interpretados, parece deducirse que también los vecinos, aun cuando no sean cabeza de familia, pueden optar a ser beneficiarios del disfrute. Sin embargo, el tenor literal de estos artículos contradice lo establecido en el 192 de la Ley que habla de vecinos cabeza de familia, y, en definitiva, pugna con la interpretación lógica que a ellos mismos cabe dar, porque como los únicos cabeza de familia que tienen derecho al disfrute son los que reúnen también la condición de vecinos, y la exigencia de aquel otro requisito ha de ser de algún modo operante, se infiere su obligada simultaneidad (17).

## 2. MODALIDADES.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 192 de la Ley de Régimen Local y 77 y siguientes del Reglamento de Bienes, los comunales pueden ser aprovechados de diversas formas, entre las

(14) Artículos 43 y 44 de la L. R. L.

(15) Artículo 86 del R. B.

(16) En él se dice que el aprovechamiento se realizará «... por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino o cabeza de familia».

(17) Este es también el parecer de ABELLA (*Reglamento de Bienes*, 1957, pág. 154) y el formulado en la concluyente Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1962, en la cual para reconocer el aprovechamiento con carácter exclusivo a los vecinos cabeza de familia se maneja el argumento de que la Ley de Régimen Local es posterior al Reglamento de Bienes y, por ello, sus preceptos son preferentes, de conformidad con el artículo 5.º del C. c. MARQUÉS CARBÓ, *El Derecho local español*, 1957 (pág. 917), aun cuando al comentar el artículo 187 de la Ley no se define si parece hacerlo incidentalmente al referirse al artículo 195, pues afirma que «los bienes comunales lo son en razón de su disfrute exclusivo por los vecinos cabeza de familia».

que los Ayuntamientos interesados han de elegir, siguiendo, para ello, un criterio no puramente discrecional, sino coactivo, en función de las efectivas posibilidades de aplicación práctica que cada uno de ellos ofrezca.

En principio el disfrute de los bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación colectiva o comunal cuando tal modalidad sea practicable. El artículo 79 del Reglamento de Bienes se encarga de precisar que la explotación común o colectivo consistirá en el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino o cabeza de familia.

Estimamos muy acertado el criterio de NIETO (18) cuando puntualiza que la practicabilidad indicada no es solamente física o natural, sino jurídica o social, pues puede darse el caso de aprovechamientos naturalmente colectivos como los pastueños y leñosos, y que, sin embargo, por circunstancias locales (rivalidades, abusos, falta de tradición) sean difícilmente practicables, en cuyo caso habría de pasarse a otro régimen.

Cuando tal modo de disfrute sea impracticable habrá lugar a adoptar alguna de las siguientes formas de aprovechamiento, que supletoriamente establecen los indicados preceptos:

- a) Aprovechamiento peculiar según costumbre o reglamentación local, o
- b) Adjudicación por lotes o suertes (19).

Aunque esta norma no establece preferencia entre una u otra modalidad, existe no sólo debido a la redacción del número 2 del artículo 192 de la ley que dice que el aprovechamiento por lotes o suertes se realizará a falta de costumbre o reglamentación local, sino, principalmente, por la naturaleza intrínseca de este último, que al ser peculiar y sancionado por la costumbre o reglamentación local ha de anteponerse a cualquier otro que la ley expresamente no declare necesario y preferente (20).

En definitiva, cuando el disfrute de los bienes comunales no pueda hacerse en régimen de explotación colectiva corresponderá

(18) *Loc. cit.*, pág. 714.

(19) Artículo 77 del R. B.

(20) Del mismo parecer NIETO (*loc. cit.*, pág. 718): «A primera vista esta redacción puede inducir a confusión, puesto que parece colocar alternativamente el aprovechamiento peculiar y «la adjudicación por lotes o suertes». Sin embargo, dado el tenor de la Ley, esta alternativa no existe y se trata de regímenes subsidiarios; sólo en el caso de que no exista una costumbre tradicionalmente aceptada o una regulación local entra en juego el mecanismo legal».

al Ayuntamiento Pleno acogerse a alguna forma de aprovechamiento peculiar, bien de carácter tradicional o de nuevo establecimiento. Si no hace uso de esta facultad será necesaria la adjudicación por lotes o suertes, y si esta modalidad no resultare posible se acudirá a la adjudicación mediante precio, que es la última de las formas instituidas por la Ley y con la que queda completo el sistema vigente.

La adjudicación por lotes o suertes se hará a los vecinos y cabezas de familia en proporción directa al número de personas que tengan a su cargo, e inversa de su situación económica (21). Estas adjudicaciones se regularán por acuerdo municipal adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho, y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación.

La adjudicación mediante precio (arrendamiento de bienes comunales) habrá de ser autorizada por el Gobierno Civil, y se efectuará por subasta pública en la que tendrán preferencia sobre los forasteros, en igualdad de condiciones, los postores vecinos o cabezas de familia residentes en el término municipal. Podrá acudirse al concierto directo en el supuesto de después de intentada segunda subasta, que resultare desierta, se realice con arreglo a los precios y condiciones que le sirvieron de base. El producto se destinará a servicios en utilidad de los que tuvieren derecho al aprovechamiento, sin que pueda detraerse por la Corporación más de un 5 por 100 del importe (22).

Téngase presente, además, que cada forma de aprovechamiento se ajustará en su detalle a las reglamentaciones locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas o a las que, cuando fuere procedente, apruebe el Ministerio de la Gobernación, oído en cada caso el Consejo de Estado (23). De este modo el legislador ha reconocido generosamente, como no podía menos, la importancia normativa de las costumbres y reglamentaciones locales en dos aspectos fundamentales y distintos del disfrute de estos bienes, y que, por ello, conviene diferenciar claramente: uno, sancionando su eficacia para determinar una forma de aprovechamiento peculiar, supletoria en primer grado. otro, admitien-

(21) Artículos 192, 2 de la L. R. L. y 80, 1 del R. B.

(22) Artículos 81 del R. B. y 41 del Reglamento de Contratación de Entidades Locales de 9 de marzo de 1953.

(23) Artículo 78 del R. B.

do con carácter general su virtud normativa respecto al detalle de las otras formas posibles de disfrute.

El aprovechamiento de los bienes comunales atraviesa hoy una grave situación de crisis que puede expresarse, como hace NIETO (24), con esta sola frase: la agricultura moderna se ha convertido en una agricultura de mercado, mientras que los bienes comunales siguen orientados por la fórmula tradicional del autoconsumo, que se encuentra sancionada, además, por la inercia legislativa.

### 3. ORGANOS COMPETENTES Y ORDENANZAS REGULADORAS.

Corresponde al Ayuntamiento pleno la aprobación de los planes generales para la distribución y aprovechamiento de los bienes comunales, y a la Comisión municipal permanente la aplicación de aquéllos y de las Ordenanzas reguladoras del disfrute, así como la resolución de las incidencias que con motivo de éste se produzcan (25).

Esta norma del Reglamento de Bienes, y la expresada en el de Organización (núm. 10 del art. 123), en términos muy parecidos respecto a la competencia de la Comisión permanente, vienen a salvar el indudable error legal contenido en los artículos 121, apartado c), y 122, apartado h), de la Ley de Régimen Local, en cuya virtud se atribuyen al Ayuntamiento en pleno y a la Comisión municipal permanente las mismas funciones y con palabras sustancialmente idénticas: la distribución o regulación del aprovechamiento de los bienes comunales.

Las mencionadas Ordenanzas municipales, después de aprobadas por el Ayuntamiento, serán expuestas al público durante quince días para que puedan ser objeto de reclamaciones, las cuales serán resueltas por la Corporación, quien, seguidamente, elevará aquéllas al Gobernador Civil de la Provincia. Este, dentro de los treinta días de la recepción, deberá advertir a la Corporación municipal las infracciones legales que contengan (26). Tal advertencia suspenderá su aplicación, debiendo el Goberna-

(24) *Loc. cit.*, pág. 909.

(25) Artículo 85 del R. B.

(26) Artículo 109 de la L. R. L.

dor, en el plazo de tres días, dar traslado de la suspensión a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial respectiva. El procedimiento a seguir en estos casos entendemos que será el establecido en el artículo 118 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa que, por ser de fecha posterior a la Ley de Régimen Local, ha derogado el contenido procedimental del artículo 110 de la misma.

Pero sin llegar a acudir a esta fase —dice NIETO (27)— pueden las Corporaciones conformarse con las advertencias del Gobierno Civil y eliminar las ilegalidades advertidas.

Si el Gobernador Civil no hiciese ninguna advertencia de ilegalidad dentro del indicado plazo de treinta días las Ordenanzas tendrán carácter ejecutivo (28).

NIETO (29) da cuenta de que en algunos Municipios existen Ordenanzas de aprovechamientos comunales, en las que se encomienda la regulación de los mismos a un Organó, especialmente constituido para este fin, y compuesto, generalmente, de unos miembros designados por el Ayuntamiento y de otros elegidos directamente por los beneficiarios.

La creación de estos Organos especiales está animada de un gran sentido práctico, puesto que con ellos se pretende habilitar las adecuadas estructuras orgánicas que faciliten la participación de los beneficiarios, que no sean miembros de la Corporación, en la regulación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales.

No obstante, su legalidad, que NIETO admite sin reparos, nos parece muy dudosa, porque lo preceptuado en el apartado 2 del artículo 126 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales, constituye, a nuestro entender, un obstáculo infranqueable para atribuir a tales Organos facultades decisorias en la ordenación de los aprovechamientos comunales. Claramente ordena la referida norma que las atribuciones de resolución, regladas o discrecionales, del Ayuntamiento, de la Comisión permanente o del Alcalde, no son delega-

---

(27) *Loc. cit.*, pág. 766.

(28) Artículo 110, 2 de la L. R. L.

(29) *Loc. cit.*, pág. 769.

bles en las Comisiones informativas, cuyo cometido deberá limitarse al estudio y preparación de los asuntos.

Comentando este artículo, MARQUÉS CARBÓ (30) puntualiza que no son delegables las atribuciones, pues las competencias son cosa de interés general, y en otra parte (31) agrega que para que las Comisiones tuvieran facultad de adoptar acuerdos propiamente dichos (actos administrativos) sería preciso que la Corporación o Alcaldía hubiera podido otorgarles y les hubiera otorgado la precisa competencia; pero como es postulado indiscutible que no pueden delegarse otras funciones y atribuciones que aquellas autorizadas por la Ley, y éste no consiente tal transmisión de facultades administrativas, cualquier Reglamento de servicios o de régimen interior, o acuerdo de las Corporaciones, o Decreto de la Alcaldía, que tienda a delegar las funciones propias en las respectivas Comisiones es contrario a la Ley.

Parece incuestionable que si es ilegal la delegación de atribuciones en Organos municipales de existencia y funcionamiento minuciosamente reglados por disposiciones de carácter general, no es posible calificar con criterio más benévolo tal delegación cuando se produce en Organos cuya constitución, composición, competencia y funcionamiento escapan a todo control legal. No es válido el argumento contrario basado en la existencia de Ordenanzas creadoras de dichos Organos, que cuentan con la preceptiva aprobación del Gobernador Civil, porque es principio comúnmente aceptado que las Ordenanzas no son legales porque el Gobernador Civil les dé su aprobación, sino que ésta tiene lugar —o debe tenerlo— porque aquéllas efectivamente lo sean.

Tal es, sin duda, el mayor inconveniente de la creación de Organos especiales: la carencia de adecuadas normas legales o reglamentarias que los regulen, lo cual permitiría su anárquica propagación, por cuanto no cabría esperar que las Ordenanzas disciplinasen de un modo apropiado los diversos aspectos de su existencia, aun en el supuesto de que la delegación de atribuciones fuese legal. El mismo NIETO (32) nos informa de lo relativamente frecuente de la irregularidad con que se constituyen buena parte

---

(30) *Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales*, pág. 115.

(31) *Loc. cit.*, pág. 84.

(32) *Loc. cit.*, pág. 770.

de las Ordenanzas en que se basan los indicados Organos especiales.

Más adelante examinaremos de qué modo se pueden utilizar los aspectos ventajosos y prácticos de la idea inspiradora de la existencia de tales Organos, sorteando al mismo tiempo sus inconvenientes.

#### V. BIENES COMUNALES DE CULTIVO AGRICOLA: PARTICULARIDADES DE SU APROVECHAMIENTO

Cuando tales bienes son, por las características de su cultivo, tierras de labor, es decir, ni bosques, ni montes, ni prados, se puede afirmar que el sistema de aprovechamiento establecido no se ajusta a la finalidad productiva que principalmente se debe perseguir con cualquier explotación agrícola, aun cuando su matiz social sea predominante, puesto que carece de sentido hablar del cumplimiento de una función social si no es sobre la base de una explotación económicamente viable.

Una interpretación rigurosamente literal permitiría dar cabida dentro del sistema enunciado como explotación común o cultivo colectivo a las formas de explotación comunitaria que estructuradas en Cooperativas, Grupos Sindicales y Agrupaciones Sindicales de Explotación en Común tanto están proliferando en la actualidad; sin embargo, dado que dentro de estas últimas se sustituye la nota de disfrute general y simultáneo de los bienes por la de percepción de los beneficios económico-monetarios que se derivan de su explotación, la semejanza entre ambos sistemas es sólo aparente, ya que en el últimamente indicado es preciso fijar para cada socio una cuota previa de participación en los beneficios, mientras que las notas de generalidad y simultaneidad que caracterizan al otro postulan que todos y cada uno de los vecinos puedan disfrutar a un tiempo y sin menoscabo de la recíproca facultad de aprovechamiento de los demás.

Dicho de otro modo, la explotación colectiva entendida como el aprovechamiento del conjunto de los bienes a un tiempo por la totalidad de los vecinos cabeza de familia no es viable cuando se trata de explotaciones propiamente agrícolas que producen unos frutos cuyo primer aprovechamiento impide la oportunidad

---



de otros, posteriores o simultáneos, de igual clase y dentro del mismo ciclo productivo, es decir, sin que medie nueva siembra o plantación.

Al ser impracticable dicha modalidad de disfrute es preciso adoptar alguna de las formas que supletoriamente están establecidas, es decir, aprovechamiento peculiar según costumbres o reglamentación local, o, en su defecto, adjudicación por lotes o suertes que es la de uso más frecuente, porque entre las instituidas es la que mejor se acomoda al tradicional y ya, por fortuna, un tanto superado individualismo de los agricultores, y porque su aplicación práctica ofrece pocas complicaciones.

La división de tierras de labor de índole comunal en lotes o suertes, para su adjudicación a los vecinos cabeza de familia, es un sistema absolutamente irracional (33) desde el punto de vista económico si el número de hectáreas que puedan corresponder a cada uno de los beneficiarios no alcanza para constituir por sí solo una explotación rentable, como sucede en la mayoría de los casos. Además, la anomalía de la situación resulta acentuada por los dos siguientes hechos: de una parte, sucede que la superficie correspondiente a cada lote es variable como consecuencia de las oscilaciones que sufre el número de personas con derecho a ser beneficiario; de otra, que para mantener un criterio de estricta justicia se redistribuye periódicamente el disfrute de los lotes.

Esta situación eleva injustificadamente los costes de producción, imposibilita la mecanización de las faenas agrícolas y fomenta el esquilmo de las superficies labradas, cuyos beneficiarios están constantemente turnándose y en situación inestable en cuanto titulares del disfrute.

Como medio de subsanar tan grave inconveniente se han generalizado en algunas comarcas de Castilla ciertas costumbres, abusivas y de nulo valor jurídico, por ser contrarias a la Ley y a cualquier principio comunal o municipal, pero de innegable uti-

---

(33) También es éste el parecer de NIETO (*loc. cit.*, págs. 889 y sigs.): «El aprovechamiento agrícola de los bienes comunales, tal como viene realizándose hasta ahora, está perdiendo interés de una manera progresiva y por diversas razones». Entre ellas enumera: la falta de ganado y aperos de los braceros no agricultores, la mayor rentabilidad del trabajo por cuenta ajena que en la parcela propia, al menos cuando no hay paro; el cambio de las condiciones de vida, patentizado en que el trigo ha dejado de ser la base de la alimentación, con la consecuencia de que las necesidades vitales ya no pueden ser cubiertas directamente con la parcela comunal, y, sobre todo, las variaciones introducidas en la técnica agronómica, que ha impuesto como único medio de supervivencia del sector agrícola un sistema de cultivo basado en la utilización sistemática de una adecuada maquinaria, lo cual sólo es posible en unidades fundiarias de cierta extensión.

lidad y que ponen de manifiesto con plena evidencia lo desventajoso y antieconómico que resulta el sistema de aprovechamiento por lotes o suertes. Dichas costumbres consisten en que las parcelas que el Ayuntamiento distribuye a los vecinos son luego arrendadas libremente por éstos, llegándose a formar estos cultivados por un mismo arrendatario, que se mantiene en las parcelas incluso después de haberse procedido a un nuevo sorteo de adjudicatarios que sólo le afecta en cuanto tiene que pagar la renta a un nuevo "arrendador" (34).

## VI. BASES PARA LA REVISION DEL SISTEMA

### 1. ORDENACIÓN PREVIA DE LOS BIENES COMUNALES: CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

De la concentración parcelaria están, en principio, exceptuados los bienes comunales, salvo que soliciten su inclusión los Organismos o Entidades competentes (35), lo cual es muy conveniente, cualquiera que sea la forma de aprovechamiento practicada, si las fincas comunales están excesivamente parceladas y dispersas.

Contrario es el parecer de NIETO (36), para quien, tal contingencia no constituye problema, "... si se piensa que precisamente en los bienes comunales no hay ninguna dificultad en cuanto a la concentración parcelaria (puesto que ya está realizada...)", afirmación no sólo difícilmente conciliable con otras del mismo autor, que más adelante serán examinadas, sino teñida de indudable apriorismo, pues la cuestión de si los bienes comunales están o no concentrados (o dicho más exactamente, si necesitan o no la concentración parcelaria) no puede ser resuelta de modo uniforme en todos los casos (37).

La eventual inclusión de los bienes comunales en la concen-

(34) NIETO, *loc. cit.*, pág. 798, nota 34.

(35) Artículo 14, inciso primero de la Ley de Concentración Parcelaria.

(36) *Loc. cit.*, pág. 891.

(37) Ejemplo de bienes comunales de cultivo agrícola cuya concentración no está realizada, siendo, no obstante, muy necesaria, aunque solamente sea para la mejor utilización ganadera de los rastrojos, es el del dominio útil correspondiente al común de vecinos del pueblo toledano de Caleruela de Oropesa, que se ejerce sobre 90 parcelas no colindantes, con una extensión superficial de 372 Has., lo cual supone una superficie media por parcela de algo más de 4 Has.

tración parcelaria del término en que radiquen ha de ajustarse a lo preceptuado en la Orden conjunta de los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura de 20 de julio de 1956, en cuyo artículo 2.º se exigen como requisitos previos: información pública por un plazo no inferior a quince días, acuerdo municipal adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros de la Corporación, informe favorable del Servicio de Concentración Parcelaria y aprobación por el Ministerio de la Gobernación, que dictará el correspondiente acuerdo dentro de los treinta días siguientes a la recepción del expediente.

Para NIETO (38) tal concentración es un supuesto, "verdaderamente extraordinario y ajeno a la legislación local", de desafectación expresa de bienes comunales. En su opinión la Orden ministerial que acabamos de mencionar infringía a todas luces los principios de la Ley de Régimen Local que pretendía coordinar, razón por la que no ha sido recogida en el texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria aprobado por Decreto de 8 de noviembre de 1962. Parece, pues, sobreentenderse en sus palabras que la indicada Orden está tácitamente derogada, en lo referente a bienes comunales, por el texto refundido, en particular por su artículo 14.

Concluye afirmando, con alguna imprecisión, que no cree haya ninguna Entidad u Organismo competente para solicitar la inclusión como no se trate de bienes comunales susceptibles de desafectación expresa por el transcurso de diez años de desuso.

Consideramos, no obstante tan autorizada opinión, que la Orden ministerial no ha sido incorporada al texto refundido porque éste tenía distinto cometido, como se comprueba con la simple lectura del artículo 36 de la Ley de 14 de abril de 1962 (complementaria de la de Concentración Parcelaria), en el que se ordena que el Gobierno publique un texto que refunda y coordine, con el aprobado por Decreto de 10 de agosto de 1955 (texto refundido anteriormente en vigor), los preceptos de la citada Ley y los del Decreto-ley de 25 de febrero de 1960 no modificados por ésta, *así como las disposiciones con rango de ley*, en cuanto sean de aplicación a la concentración parcelaria, y se estime oportuno incluir en el texto; es decir, que la refundición prevista no debía

---

(38) *Loc. cit.*, págs. 518 y 519.

afectar, ni afectó, a las disposiciones con rango inferior al de ley.

Atendiendo ahora al fondo del asunto, parece traslucirse a través de las palabras de NIETO que sus recelos ante la concentración parcelaria de los bienes comunales están enraizados en un equívoco que conviene deshacer cuanto antes, a fin de que aquéllos queden enteramente disipados.

Tal equívoco consiste en que la concentración parcelaria es concebida como un supuesto de desafectación de bienes comunales, lo cual no es exacto si aquella queda escuetamente reducida a la simple actividad concentradora, es decir, cuando se realiza a nombre del Ayuntamiento como titular dominical de los bienes comunales, adjudicándosele, en consecuencia, la finca o fincas resultantes de tal operación jurídico-agronómica, porque los lotes de reemplazo, en virtud del principio de subrogación real, que con carácter general determina los efectos jurídicos de la concentración parcelaria (39), continúan afectados al mismo uso comunal que las parcelas de procedencia. Tal es, sin duda, la hipótesis del artículo 2.º de la Orden ministerial conjunta.

Muy distinto, y quizá la causa del posible equívoco (40), es el caso previsto en el artículo 4.º, en relación con el 3.º de la referida Orden, en el que simultáneamente a la concentración parcelaria se produce una desafectación de bienes comunales de los comprendidos en el artículo 194 de la Ley de Régimen Local (desuso prolongado durante diez años), debiéndose hacer la previa desafectación en la forma establecida en dicho precepto legal. Los bienes comunales desafectados y cedidos al Servicio de Concentración Parcelaria han de ser destinados a fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, siendo potencialmente los más pertinentes: incremento de las aportaciones de los propietarios cuando sean insuficientes para constituir explotaciones rentables o creación de explotaciones colectivas.

---

(39) La formulación positiva del principio de subrogación real en materia de concentración parcelaria se contiene en el artículo 65, párrafo 1.º del Texto Refundido vigente, que dice: «El dominio y demás derechos reales que tengan por base las parcelas sujetas a concentración pasarán a recaer inalterados sobre las fincas de reemplazo del modo y con las condiciones que establece la presente Ley».

(40) Esta conjetura parece hallar confirmación en lo sostenido por el autor al referirse a la expropiación de los bienes comunales: «... una solución que consideramos ideal...: el pago contenido no ya en dinero, sino en especie, concretamente en una porción de terreno equivalente, lo que significa a la postre una permuta» (pág. 537). Y más adelante: «De aquí que propugnemos, como solución ideal, que la indemnización se realice no en metálico, sino mediante una permuta» (página 540). ¿Qué diferencia existe entre esta solución, calificada de ideal para hacer el pago en la expropiación forzosa, y la concentración parcelaria, respetando la titularidad de los bienes?

La concentración parcelaria puede suscitar, o más bien remover, problemas de deslinde, para cuya solución, si los bienes comunales están exceptuados de concentración, habrá de aplicarse lo preceptuado en el inciso 2.º del artículo 14 de la Ley de Concentración Parcelaria (41), y la legislación sobre deslindes si se decide su inclusión, siendo en este caso muy conveniente la urgente determinación, en el expediente de deslinde, de la superficie objeto de controversia, a fin de que la tramitación de aquél obstaculice lo menos posible el desarrollo de los trabajos de concentración, pudiéndose aplicar analógicamente, a las superficies así determinadas, el régimen establecido en los artículos 23 y 24 de la Ley de Concentración Parcelaria, acerca de discordancias de titularidad sobre parcelas inscritas y no inscritas en el Registro de la Propiedad (42).

Si los problemas planteados no son de deslinde, sino de identificación de fincas comunales incluidas en concentración, la aplicación del régimen relativo a discordancias en fase de investigación de propietarios no ofrece duda, a no ser que su dominio hubiera sido ya declarado a favor de propietario no legítimo, en cuyo caso habrá de ser tenido en cuenta lo establecido en el artículo 67 de la Ley de Concentración Parcelaria, que prescribe que los derechos no reconocidos en el expediente sólo podrán hacerse efectivos por vía judicial ordinaria (43) sobre las fincas ad-

---

(41) En dicho precepto se prevé que el Servicio de Concentración Parcelaria requerirá directamente de los Organismos o Entidades competentes la determinación, bajo su responsabilidad, de las superficies que por tener el carácter de comunales deben ser excluidas de la concentración, pudiendo los particulares plantear ante los Organismos y Tribunales que corresponda lo que conenga a su derecho, y entendiéndose que aquella determinación no constituye un deslinde en sentido técnico, ni prejuzga cuestiones de propiedad ni de posesión.

(42) En síntesis, dicho régimen consiste en que la certificación registral respecto a la parcela objeto de discordancia surte el efecto de que rijan las presunciones establecidas en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, aunque las situaciones posesorias relativas a las parcelas de procedencia son siempre respetadas. Esta doble situación jurídica se ha de reflejar en las Bases de concentración, lo que da lugar a que en el Proyecto, Acuerdo y Acta de Reorganización se determinen y adjudiquen por separado las fincas de reemplazo que sustituyen a las que son objeto de controversia. En el Registro de la Propiedad son inscribibles todas las situaciones jurídicas acreditadas en el procedimiento de concentración, siempre que no contradigan las reflejadas en la certificación.

Si la discordancia, apoyada en principios de prueba suficientes, se plantea sobre parcelas no inscritas, sus efectos son los mismos, con la única salvedad de que la expresión registral de la contradicción producirá los efectos de la anotación preventiva de demanda y caducará a los dos años de su fecha, salvo que antes llegara a practicarse dicha anotación.

(43) Excepcionalmente, las Entidades locales podrán recuperar por sí mismas los bienes de su pertenencia que se hallaren indebidamente en posesión de particulares por plazo que no exceda de un año (art. 404 de la L. R. L.). La recuperación administrativa directa puede ser ejercitada en cualquier fase del procedimiento de concentración, aunque lo probable es que la limitación de plazo impida su ejercicio en las fases posteriores a la declaración de dominio o Bases Definitivas.

judicadas a quien en las bases apareciera como titular de las parcelas de procedencia objeto de tales derechos o situaciones antes de la concentración. Están legitimados para el ejercicio de la acción judicial no sólo el Ayuntamiento, sino también los vecinos cabeza de familia.

## 2. EXPLOTACIÓN COLECTIVA.

Los argumentos anteriormente expuestos nos llevan a la conclusión de que los bienes comunales de naturaleza agrícola deben ser cultivados en unidad de explotación (44), distribuyendo los resultados económicos entre los beneficiarios, en proporción a la cuota de disfrute que les corresponda (45). Esto impondrá la revisión del criterio que inspira el artículo 81 del Reglamento de Bienes, pues, de acuerdo con lo que en él se preceptúa, el producto de la adjudicación mediante precio se destinará a servicios en utilidad de los que tuvieren derecho al aprovechamiento, excluyendo con ello el sistema de la distribución del precio.

Si se pretende actuar de acuerdo con las características de la agricultura de mercado es insoslayable tal modificación, porque dentro de ella carece de sentido que los productos obtenidos sean repartidos en especie entre los beneficiarios del disfrute, no siendo tampoco muy recomendable el criterio de destinar su importe a servicios en utilidad de aquéllos, ya que, por lo general, sus economías son modestas y en ellas el ingreso de la parte correspondiente de beneficios líquidos de la explotación puede constituir una apreciable ayuda, además de un incentivo para participar activamente en las tareas propias de la explotación, tal como son previstas más adelante.

La modalidad de Agricultura de Grupo que preconizamos permite la reducción de los costes de producción por la vía fácil de

---

(44) Estimamos, aun sin haber examinado a fondo la cuestión, que el sistema de explotación colectiva que se sugiere en este trabajo podría ser aplicado, con muy ligeras adaptaciones, a los aprovechamientos maderables, cuya adjudicación por lotes o suertes es también el modo de disfrute habitual.

(45) «El futuro —dice NIETO (*loc. cit.*, pág. 890)— puede traer nuevas fórmulas que revitalicen el decadente sistema de este tipo de cultivos comunales. Nos estamos refiriendo al sistema de cooperativas o explotaciones colectivas, en las que muchos autores ven la salvación de la agricultura en general, y por cuyos senderos ha comenzado a caminar, más o menos irregularmente, la legislación española.»

la motorización y la mecanización, justificadas por el aumento de superficie en explotación.

La normalización del trabajo que se obtiene como consecuencia de la adopción de este sistema contribuye también al aumento de la productividad. Entendemos por normalización del trabajo, ante todo el aumento de oportunidades que se ofrecen para una dirección técnica más inteligente que se ocupe de la planificación y rotación de cultivos, la determinación de la maquinaria de tracción precisa, la selección de los diversos tipos de tierra según los fines para que por naturaleza sean más aptos, el mejoramiento del riego, el uso más económico y general de abonos e insecticidas, la previsión suficientemente anticipada de materias y mano de obra, la reducción de las necesidades de ésta, la organización y distribución del trabajo, etc. Los aspectos de contabilidad y gestión de la explotación, que son también muy importantes, pueden ser atendidos debidamente dentro del sistema de cultivo en común, lo cual no sucede si el aprovechamiento se efectúa por lotes o suertes.

La puesta en práctica de la Agricultura de Grupo exige un planteamiento meditado y cuidadoso por las especialidades que, concernientes a titularidad y disfrute, caracterizan a los bienes comunales. Dado que el dominio pertenece a una Entidad de Derecho Público y el aprovechamiento a los vecinos que la integran, el trasplante de los esquemas asociativos que amparan jurídicamente las explotaciones comunitarias sobre finca de propiedad particular ha de efectuarse con muy importantes modificaciones.

Así se han de tener presentes los principios de dependencia al fin y de autoridad que informan las normas de Derecho Público, y en los que se sustenta su carácter predominante de preceptos de Derecho necesario. Los principios de autonomía de la voluntad individual y casi absoluta soberanía social en que se apoya, desde su nacimiento hasta su extinción, el funcionamiento de las sociedades de índole privada, han de tener, cuando de bienes comunales se trata, una intervención subordinada a las características de la relación de Derecho Público: interés único superior y voluntades convergentes a su satisfacción.

Son dos los elementos que constituyen la base personal de la explotación colectiva: el Ayuntamiento y los vecinos.

Ninguno de ellos, por separado, ofrece suficiente garantía de

idoneidad y eficacia para el buen funcionamiento de la explotación comunitaria. El Ayuntamiento, persona jurídica de Derecho Público, tiene encomendadas numerosas e importantes funciones administrativas en el ámbito local, y por su estructura, finalidad y hábitos incorporados a su actuación no está en las mejores condiciones para asumir tareas empresariales agrícolas y desempeñarlas con éxito (46). Sin embargo, le pertenece la titularidad dominical de las fincas cuya explotación comunitaria se pretende, y, por tanto, le incumbe la responsabilidad jurídica de los actos nacidos de dicha explotación, a no ser que ésta se realice a nombre de otra persona natural o jurídica, titular de la misma en virtud del pertinente contrato de cesión del disfrute. Además le corresponde velar por el mantenimiento de los principios de autoridad y de dependencia al fin, que, según antes hemos indicado, han de estar presentes en la regulación del aprovechamiento de los bienes comunales.

Los vecinos o colectividad de personas que ostentan tal condición según el padrón municipal, por residir habitualmente en un mismo término, es un conjunto social variable, actualmente sometido a constantes mermas dada la emigración masiva que el campo está experimentando. En cuanto base personal para la constitución de la explotación comunitaria ofrece el inconveniente de las ya aludidas fluctuaciones numéricas, y el de que, al carecer de personalidad jurídica como colectividad no podría ser sujeto titular de derechos y obligaciones, con lo que la actividad contractual impulsora de la explotación no sería posible.

No obstante, ofrece la ventaja de ser un grupo social en el que se pueden hallar personas con capacidad empresarial y al que, a impulsos de la moderna corriente asociativa para la explotación en común, cabe atribuir nuevamente, sobre base histórica y tradicional (47), la condición de común de vecinos o agrupación social de los mismos dotada de cierta personalidad a la cual también es factible revestir del adecuado ropaje jurídico, a fin de que, en cuanto comunidad, pueda ser sujeto titular de derechos y obligaciones.

(46) Distinto criterio sostiene NIETO (*loc. cit.*, pág. 891): «Pero si se piensa que precisamente en los bienes comunales no hay ninguna dificultad... en cuanto a los problemas técnicos de organización, por cuanto ya se cuenta con el Ayuntamiento, órgano representativo responsable...».

(47) Véase el capítulo III de este trabajo, relativo a Concepto, Naturaleza jurídica y Caracteres de los bienes comunales.



Aunando, pues, los aspectos favorables que ambos elementos personales ofrecen, la explotación colectiva de los bienes comunales de aprovechamiento agrícola puede ser proyectada del modo que a continuación exponemos.

Como condición previa para que los vecinos cabeza de familia puedan ser incluidos entre los beneficiarios deberán solicitarlo del Ayuntamiento, el cual determinará quiénes de los solicitantes reúnen las condiciones exigidas para el disfrute de los bienes comunales. Una vez determinadas tales personas, publicada la relación y resueltas las reclamaciones, el Ayuntamiento convocará a todos los beneficiarios reconocidos a una reunión general para que, por mayoría de las tres cuartas partes en primera convocatoria, o de asistentes en segunda, decidan si se acogen al sistema de explotación colectiva consistente en la creación de una persona jurídica con forma cooperativa (48) (Cooperativa del Común de Vecinos) que con respecto a los vecinos cabeza de familia admitidos como beneficiarios, y que no hubieran votado favorablemente el acuerdo (ausentes y disidentes), tendrá carácter obligatorio, lo cual se justifica porque cuando de bienes comunales se trata el principio de autonomía de la voluntad individual ha de subordinarse al del interés único superior a cuya satisfacción han de converger aquéllas.

La constitución de una Cooperativa en la cual el ingreso no sea enteramente voluntario implica una cierta anomalía jurídica, porque la libertad de adhesión es principio cooperativo indiscutido (49). No obstante, creemos que la utilización de la fórmula

(48) La explotación de bienes comunales por medio de una Cooperativa integrada por la totalidad de los vecinos de un pueblo es un sistema del que existen algunos precedentes en nuestro agro. Citemos, como ejemplo verdaderamente notable, el de la Cooperativa «La Benéfica», de Oliva de la Frontera (Badajoz), que se constituyó para explotar una dehesa boyal perteneciente al Ayuntamiento, la cual, a consecuencia de una disposición desamortizadora, fue puesta en venta forzosa en el año 1896 y adquirida por tres vecinos de aquel pueblo, quienes, posteriormente, se la cedieron para su aprovechamiento comunal. Se trata, pues, de bienes de esta índole, aunque desmunicipalizados, que pertenecen, en propiedad, a la Cooperativa, si bien los socios actuales y futuros son meros usufructuarios personales y administradores de los mismos, no pudiendo transmitirlos, ni tampoco el usufructo, por actos entre vivos ni por sucesión hereditaria (artículo 6.º de los Estatutos); esto induce a pensar que nos hallamos ante un supuesto de comunidad de tipo germánico o en mano común, suposición que resulta confirmada si consideramos que tienen derecho a pertenecer como socios a la Cooperativa todos los propietarios, arrendatarios, aparceros y colonos de fincas rústicas que sean vecinos de Oliva de la Frontera, perdiéndose aquella condición con el cambio de vecindad. Dicha Cooperativa ha adquirido, posteriormente, mediante compraventas a particulares, otras fincas, sometiéndolas al mismo régimen jurídico aplicable a la dehesa primeramente adquirida y base de todo su ulterior desarrollo, siendo también titular, en virtud de arrendamiento, del disfrute de otros bienes municipales comunales.

(49) DEL ARCO, *Temas Cooperativos*, 1963 (págs. 42 y sigs.), dice que, en virtud del principio cooperativo de libre adhesión, toda persona está en libertad de asociarse a una Cooperativa, sometiéndose a sus Estatutos, y de retirarse de ella. Este principio requiere ciertas limitaciones

cooperativa es válida en este supuesto, no sólo por razones prácticas (como ha sucedido respecto a las Cooperativas de explotación en común, cuya fidelidad a los principios cooperativos deja bastante que desear, y en las constituidas, con carácter plenamente obligatorio, en muchos países occidentales para consolidar la labor de colonización oficial), sino también teóricas, ya que como el régimen jurídico de los bienes comunales guarda semejanza no sólo con el de los bienes patrimoniales, sino también con el de los de dominio público, queda justificada la presencia de una cierta dosis de obligatoriedad en cualquiera de las formas de aprovechamiento establecidas o por establecer, porque sin ella, además, sería difícil arbitrar un sistema de disfrute que fuera de unánime aceptación por los beneficiarios.

El acuerdo de constitución de la Cooperativa se adoptará por un periodo de seis años, transcurrido el cual volverá a ser facultad de los vecinos reunidos en Junta general extraordinaria decidir sobre su prórroga (si se mantiene la mayoría necesaria para la constitución) o interrupción (en caso contrario). Durante el indicado plazo la Cooperativa no podrá disolverse si no media acuerdo favorable de las tres cuartas partes del número total de beneficiarios, en primera convocatoria, o del de asistentes, en segunda, adoptado en Junta general extraordinaria convocada al efecto por la Junta Rectora, por propia iniciativa o a solicitud de la cuarta parte del total de beneficiarios.

La competencia del Ayuntamiento quedará, pues, circunscrita a la determinación de los beneficiarios, señalando las altas y las bajas que se produzcan anualmente en su colectividad y a convocarles a la sesión constitutiva, que será presidida por el Alcalde.

Los Organos a través de cuya actuación se hará efectivo el gobierno de la Cooperativa son la Junta general, la Junta Rectora y el Consejo de Vigilancia, siendo sus funciones respectivas las establecidas en la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942 y

---

al ser llevado a la práctica, las cuales en la Ponencia sobre una nueva Ley de Cooperación, presentada a la Asamblea de Cooperativas de 1961, quedaron formuladas del siguiente modo: «La cualidad de socio será siempre voluntaria. No se podrá impedir a la Cooperativa la admisión de nuevos socios, ni aquélla la entrada del que lo pida, salvo, en este último caso, por causa de imposibilidad técnica o de moral cooperativa. No se podrá impedir la salida de un socio sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas en los estatutos». Si en la institución cooperativa neta, plenamente centrada en el ámbito del Derecho Privado, se admiten limitaciones al principio de libre adhesión en aras del interés general, no debe extrañar que tales limitaciones cobren mayor importancia cuando se trate de configurar relaciones asociativas afectadas, en cierta medida, por los principios del Derecho Público.

Reglamento de 11 de noviembre de 1943, salvo las especialidades expresamente determinadas, afirmación que puede extenderse a los demás aspectos del régimen de la Entidad, remitiéndonos para su estudio detallado a los indicados textos legales.

Constituirá el objeto de esa sociedad la explotación colectiva de los bienes comunales de utilización agrícola, propiedad del Ayuntamiento y vecinos de que se trate. Podrá ampliar sus fines a cualquier otro de los enumerados para las Cooperativas del Campo en el artículo 37 de la Ley de Cooperación, si bien la participación de los socios-beneficiarios en aquéllos habrá de ser plenamente voluntaria, a cuyo efecto se constituirán las oportunas secciones especiales, que funcionarán con la necesaria independencia.

La relación jurídica que puede respaldar del modo más conveniente la cesión del disfrute de los bienes comunales, por el Ayuntamiento a la Cooperativa del Común de Vecinos y la explotación colectiva efectuada por ésta, es el arrendamiento forzoso de los indicados bienes, rescindible a la disolución de la Cooperativa cualquiera que sea el momento en que ésta se produzca. Dado que el Ayuntamiento debería destinar la renta percibida a servicios en utilidad de los beneficiarios del disfrute, socios, a su vez, de la persona jurídica arrendataria, parece lógico reducir aquélla a una prestación meramente simbólica, que no exceda, pongamos por caso, de cinco pesetas por hectárea arrendada.

En pura técnica jurídica parece objetable la excepcionalidad de un arrendamiento, en tal manera forzoso que ni siquiera respeta el derecho del arrendador a elegir a la otra parte contratante, y en el que la renta es meramente simbólica, si bien la figura jurídica del arrendamiento forzoso no es nueva en nuestras leyes. Se trataría, en suma, de un negocio jurídico indirecto que permitiría a la Cooperativa del Común llevar a efecto la explotación colectiva pretendida, y al Ayuntamiento la cesión de los bienes a dicho fin, sin que sufriesen merma ni alteración las respectivas titularidades que, según hemos visto en otro lugar, corresponden al Municipio y a los vecinos.

En tan especial relación arrendaticia el problema de las mejoras introducidas por el arrendatario perderá casi toda la importancia que habitualmente tiene en otros contratos de arrendamiento rústico de tipología más normal, porque, si bien la titula-

---

ridad de aquéllas se integrará en el patrimonio municipal, su disfrute corresponderá, cualquiera que sea la forma de aprovechamiento practicada, a los vecinos cabeza de familia.

Importa señalar que la constitución de un cuantioso Fondo de Reserva es cuestión de la mayor trascendencia, pues dado el carácter de propiedad comunal de los bienes explotados colectivamente la capitalización necesaria para dar robustez a la Cooperativa se presenta como un gran problema, ya que a los beneficiarios no se les puede exigir sumas considerables en concepto de aportaciones. Por ello, indudablemente, el procedimiento de capitalización más aconsejable será destinar una parte importante de los beneficios líquidos obtenidos en las primeras anualidades de funcionamiento de la explotación a la constitución del indicado Fondo de Reserva. Este ha de cumplir también otra importante función: la de servir de garantía a los terceros contratantes con la Cooperativa, para lo cual en cada ejercicio económico deberá darse a conocer su cuantía, previa aprobación de la misma por la Junta general y con el control y certificación de la Obra Sindical "Cooperación".

No obstante lo anteriormente indicado, creemos que a todos los beneficiarios se les deberá imponer, en concepto de aportación obligatoria y utilizando para ello la oportunidad que ofrecen los ya indicados artículos 193 de la Ley de Régimen Local y 83 del Reglamento de Bienes, una cuota de entrada en la cuantía necesaria para que la suma de todas ellas baste a cubrir los gastos ordinarios de la explotación colectiva de los bienes comunales durante el primer ejercicio económico.

Un sistema bien establecido de aportaciones voluntarias en concepto de préstamo de los beneficiarios a la Cooperativa podrá ser también un eficaz instrumento de capitalización.

También será factible acudir al crédito oficial y al particular, principalmente a este último; con respecto a aquél procederá establecer un trato de favor para las Cooperativas del Común de Vecinos. Es preciso tener en cuenta, para todos los casos, que los bienes comunales, por estar explotados en virtud de un contrato de arrendamiento y, sobre todo, al ser inembargables, no pueden ser hipotecados, quedando disminuida, en consecuencia, la capacidad crediticia de la Cooperativa.

La responsabilidad de los socios por las deudas de la Entidad

quedará limitada al importe de la respectiva aportación y al de la cuota o cuotas activas que estén sin repartir en el momento de hacerse efectivas las obligaciones contraídas.

Dadas las dificultades prácticas que envuelve la aplicación del criterio de adjudicación de lotes (fijación de cuotas, en nuestro caso) en proporción directa al número de personas que los beneficiarios tengan a su cargo e inversa de su situación económica, parece más aconsejable sustituirlo por el de igualdad en la determinación de aquéllas, con lo que se simplifica el funcionamiento de la Cooperativa y se evitan posibles arbitrariedades, quedando así compensado el daño que se puede ocasionar a la justicia distributiva al desechar la aplicación del criterio de proporcionalidad. Los derechos y obligaciones de los socios beneficiarios estarán también temporalmente limitados a los ejercicios económicos en que hayan ostentado aquella condición, lo cual, dada la presente movilidad del elemento personal que integra el común de vecinos, supondrá una importante complicación administrativa y contable que no puede ser evitada. Ya hemos indicado que el reconocimiento o desconocimiento de la cualidad de socio-beneficiario es competencia del Ayuntamiento y no de la Cooperativa, produciendo efecto las resoluciones de aquél sobre el particular, de un modo automático y sin ulterior control cooperativista. La Cooperativa podrá proponer al Ayuntamiento la expulsión de los socios cuyo comportamiento sea nocivo para el interés social, pero no decretarla por ella misma. No obstante, estará facultada para, por sí misma y sin necesidad de ulterior control municipal, remover de sus cargos a los beneficiarios que ejercen funciones directivas.

Serán derechos de los beneficiarios: A) Tomar parte en las Juntas generales con voz y voto. B) Poder ser elegidos para los cargos directivos. C) Percibir los beneficios económicos y sociales de la explotación en proporción a la cuota de disfrute. D) Ser contratados preferentemente como obreros de la Cooperativa.

Serán deberes de los beneficiarios: A) Acatar y cumplir los Estatutos y el Reglamento de régimen interior de la Cooperativa. B) Asistir a las sesiones de la Junta general cuando fueren convocados. C) Aceptar y servir con diligencia los cargos rectores para que fueron elegidos. Con el fin de fomentar la participación

---

activa en dichas tareas se concederá a los que ostenten los cargos una cuota de mayor disfrute.

La formación de un Fondo de Obras Sociales, en beneficio del común de vecinos, deberá ser diligentemente atendida por la Cooperativa, sobre todo si son prósperos los resultados económicos de la explotación.

Las cuotas de participación de los beneficiarios no serán transmisibles por actos "inter vivos" ni "mortis causa", ni susceptibles de arrendamiento. No se podrá participar por representación en las sesiones de la Junta general ni tampoco en las de la Rectora.

### 3. FORMAS SUPLETORIAS DE DISFRUTE.

Si el sistema de aprovechamiento cuyas bases hemos desarrollado resultare impracticable, el Ayuntamiento deberá subastar necesariamente el arrendamiento del disfrute de los bienes comunales. La reforma, antes insinuada, del artículo 81 del Reglamento de Bienes será precisa también para este supuesto, a fin de poder distribuir el precio del arrendamiento entre los beneficiarios y de hacer innecesaria la autorización del Gobierno Civil para la utilización de esta modalidad de disfrute. En la subasta tendrán preferencia sobre los forasteros, en igualdad de condiciones, los postores vecinos cabeza de familia.

El Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural será el encargado de fijar, en uso de las facultades que genéricamente se conceden a los Organismos competentes en los artículos 84 y 42 del Reglamento de Bienes, el tipo de renta que ha de servir para la subasta. Si procediere la determinación de lotes para ser subastado, separadamente, pudiendo, por tanto, dar lugar a varios contratos de arrendamiento, dicha operación será competencia del indicado Servicio.

Si después de intentada segunda subasta, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953, aquélla no surtiere efecto, se podrá acudir al concierto directo, siempre que se realice a los precios y condiciones que le sirvieron de base.

Cuando tampoco éste resultare viable se permitirá el disfrute mediante lotes o suertes, favoreciendo en lo posible la constitu-

ción de explotaciones rentables por el procedimiento de agrupación de beneficiarios o de arrendamiento de sus lotes, para lo cual será preceptivo que los de los beneficiarios que deseen cultivarlos en común y los arrendados por uno de ellos queden contiguos en cada adjudicación, o, al menos, sin otros lotes enclavados que obstaculicen su racional explotación.

#### 4. CAUCE JURÍDICO-FORMAL DEL NUEVO SISTEMA.

##### A) *Derecho constituido.*

Dentro del actualmente en vigor creemos que sería posible, aunque sumamente difícil, llevar a la práctica un sistema de explotación colectiva, utilizando para ello la oportunidad que tienen los Ayuntamientos de acogerse a formas de aprovechamiento peculiar, de nuevo establecimiento, por medio de la pertinente Ordenanza municipal reguladora del disfrute (arts. 192, 2, de la L. R. L. y 77 del R. B.). Para ello sería necesaria la existencia de un acuerdo pleno entre la gran mayoría de los beneficiarios y el Ayuntamiento, a fin de que éste pudiera establecer en las Ordenanzas el indicado sistema, configurando en ellas un Órgano o Junta Administrativa de la explotación, de carácter mixto, es decir, integrada de miembros designados por el Municipio y por los beneficiarios, encargada de dirigir la explotación o, dicho de otro modo, de llevar a la práctica una forma de aprovechamiento preestablecido, si bien sus acuerdos a tal efecto necesitarían ser refrendados por la Comisión municipal permanente, a quien, como sabemos, corresponde la aplicación de los planos de aprovechamiento y de las Ordenanzas reguladoras del disfrute, que son atribuciones no delegables según se ha visto (50). Este procedimiento tan enojoso de actuación quizá podría ser simplificado constituyendo la Junta Administrativa de la explotación con la indicada Comisión municipal y los representantes de los beneficiarios, los cuales tendrían voz en las reuniones pero no voto. Qué duda cabe que una situación tan desequilibrada sólo sería fructífera sobre la base de una intensa comunidad de aspiraciones y

(50) Véase, más arriba, lo expuesto dentro del epígrafe «Órganos competentes y Ordenanzas reguladoras», concretamente la página 11.

un gran espíritu de colaboración entre los vecinos y el Ayuntamiento.

La mayor dificultad para que este sistema prosperase estribaría en que los rendimientos económicos de la explotación así efectuada deberían destinarse a servicios en utilidad de los que tuvieren derecho al aprovechamiento, por una insoslayable razón de analogía emanada del tantas veces mencionado artículo 81 del Reglamento de Bienes, en base del cual parece indudable que los repartos en metálico no pueden tener cabida dentro del sistema vigente. Parece lógico suponer que esta circunstancia provocaría el desinterés cuando no la oposición de los beneficiarios, a menos que los rendimientos económicos de la explotación colectiva fuesen destinados a satisfacer débitos contributivos de los vecinos o a alguna otra finalidad que repercutiera de forma directa e inmediata en beneficio de sus economías, lo cual convendría especificarlo con toda claridad en la Ordenanza reguladora de la explotación.

Esta variante del sistema de explotación colectiva no es, a nuestro juicio, la más recomendable, por cuanto implica que el Municipio asuma funciones y riesgos empresariales extraños a su misión específica, pero parece la única viable dentro del cuadro constituido por las normas aplicables en este momento.

#### B) *Derecho constituyente.*

El cauce jurídico-formal necesario para poner en vigor el sistema de aprovechamiento cuyas bases hemos desarrollado a lo largo de este estudio sería no sólo un Decreto que modificara, derogara y sustituyera determinados artículos del Reglamento de Bienes, sino también una Ley complementaria de la de Régimen Local que insertara en su articulado los principios inspiradores de la reforma, eliminando aquellos otros actualmente en vigor y, por lo mismo, discordantes con ella.

Dado que las reflexiones contenidas en estas páginas han sido formuladas tomando en consideración principalmente los bienes comunales de aprovechamiento agrícola, si bien no pocas de ellas tienen carácter general (véase nota 44), es necesario analizar las



peculiaridades de aquellos bienes de diferente aprovechamiento, tales como los maderables, leñosos y pastueños. Quizá lo más conveniente fuera la formulación de unos criterios legales válidos para cualquier tipo de bienes comunales, dando entrada en el Reglamento a las especialidades requeridas por cada uno de ellos.

Volviendo a los de aprovechamiento agrícola, en relación con los mismos parece que sería indispensable dar nueva redacción al artículo 192 de la Ley y al 77 del Reglamento de Bienes, piezas clave, uno y otro, del sistema en vigor por cuanto enumeran las modalidades de aprovechamiento posibles estableciendo, al mismo tiempo, el orden de su utilización. Completamente necesaria sería también la derogación, ya aludida, del artículo 81 del Reglamento, expresivo del criterio contrario a la distribución en metálico de los beneficios monetarios de la explotación de los bienes comunales. Más digno de conservación parece el artículo 78, también del Reglamento, por cuanto concede gran importancia al papel de las reglamentaciones locales y normas consuetudinarias en la regulación del detalle de las formas de aprovechamiento, y el 79 y el 86 del mismo, aunque debidamente rectificadas su defectuosa redacción que parece comprender en el aprovechamiento independientemente a vecinos y cabezas de familia. En resumen, pues, los artículos principalmente afectados por la revisión habrían de ser: 101, *b*; 121, *c*; 122, *h*; 192 y 193 de la Ley, y 77 a 93 del Reglamento de Bienes.

#### RESUMEN

El autor plantea el estudio del sistema de disfrute de los bienes comunales de utilidad agrícola, sobre la base de las mutaciones experimentadas por los conceptos de reforma agraria y de funciones agrarias municipales.

También se refiere, con carácter general, al origen de los bienes comunales modernos, resumiendo las cuatro principales explicaciones dadas al mismo: propiedad comarcana, de Gierke; concesiones señoriales, de Fustel de Coulanges (que parece la más idónea para los bienes comunales de aprovechamiento agrícola); propiedad consorcial, de Beneyto, y sincrética, de Nieto.

Expone, igualmente, algunas ideas generales sobre concepto, naturaleza jurídica y caracteres de los bienes comunales, destacando la importancia que históricamente tuvo el común de vecinos como agrupación social anterior al Municipio, y a quien correspondía íntegramente la titularidad de los bienes, y la situación actual de dominio perteneciente al Ayuntamiento

y aprovechamiento a los vecinos considerados individualmente y no en cuanto a agrupación.

Hace, seguidamente, un estudio del sistema de aprovechamiento vigente, ocupándose en analizar los aspectos de titularidad del disfrute, modalidades, Organos competentes y Ordenanzas reguladoras y particularidades que ofrece el de los bienes de cultivo agrícola, cuya crítica realiza (en particular de la modalidad de distribución en lotes o suertes), como justificación de la necesidad de un nuevo sistema de explotación más acorde con las características de la agricultura de mercado.

En la parte constructiva del trabajo se ocupa de la concentración parcelaria como ordenación previa de los bienes comunales, subrayándose no sólo la posibilidad legal, sino también su potencial necesidad.

Dada la peculiaridad que a los bienes comunales por su titularidad les afecta, se requieren unos criterios muy especiales, cuando no excepcionales, para instrumentar un sistema de explotación colectiva de aquéllos. Este podría consistir en la creación de una persona jurídica en forma cooperativa (Cooperativa del Común de Vecinos), que englobara, obligatoriamente en cierta proporción, a todos los beneficiarios del disfrute, siendo la determinación de sus altas y bajas competencia del Municipio. Este vendría obligado a arrendar a la Cooperativa la explotación de los indicados bienes, siendo la renta que se fijara de carácter meramente simbólico. De este modo no sufrirían merma ni alteración las respectivas titularidades del Ayuntamiento y de los vecinos.

El arrendamiento a terceros y la distribución del precio o merced entre los vecinos cabeza de familia se considera la forma de disfrute supletoria más idónea. Sólo si esta tampoco fuera posible estaría justificado el sistema de distribución de lotes o suertes entre los beneficiarios, si bien haciendo posible la explotación comunitaria de los que lo desearan.

El cauce jurídico formal para aplicación del sistema de cultivo en común lo estudia desde un doble punto de vista. En Derecho constituido su establecimiento es posible, aunque muy difícil, a través de una ordenanza municipal en la que el Ayuntamiento se acoja a él como forma de aprovechamiento peculiar, de conformidad con lo establecido en la Ley de Régimen Local y Reglamento de Bienes. En Derecho constituyente sería preciso dar una nueva redacción a determinadas normas de estos cuerpos legales, previo el estudio de las peculiaridades que ofrecen otros bienes comunales de distinto aprovechamiento: maderables, leñosos, pastueños, etc.

## RESUME

L'auteur pose l'étude du système de jouissance des biens communaux utilisés pour l'agriculture sur la base des changements que les concepts de réforme agraire et de fonction agraires municipales ont subis.

Il parle aussi, sur le plan général, de l'origine des biens communaux modernes en résumant les quatre explications principales qu'on en a données: propriété limitrophe de Gierke, concessions seigneuriales de Fustel de Coulanges (qui semble la plus exacte pour les biens communaux utilisés pour l'agriculture), propriété en consortium de Beneyto et syncrétique de Nieto.

Il expose également quelques idées générales sur le concept, la nature juridique et les caractères des biens communaux en soulignant l'importance qu'a eue dans l'histoire l'ensemble des habitants d'un lieu comme groupe social antérieur à la commune à qui revenait intégralement la propriété de ces biens et il expose la situation actuelle où la possession de ceux-ci appartient à la municipalité et leur exploitation aux habitants considérés individuellement et non en tant que groupement.

Il fait ensuite une étude du système d'exploitation en vigueur en s'atta-

chant à analyser les caractères de titres de propriété qu'a la jouissance, des moyens des organes compétents, des ordonnances qui les régissent et des détails particuliers qu'offre cette jouissance des biens cultivés dont il fait la critique (en particulier en ce qui concerne la distribution des lots ou des parcelles) pour justifier la nécessité d'un nouveau système d'exploitation plus en harmonie avec les caractères de l'agriculture de marché.

Dans la partie constructive du travail, l'auteur s'occupe du remembrement comme aménagement préalable des biens communaux et il souligne non seulement la possibilité légale de cette opération mais aussi sa nécessité en puissance.

Etant donné le caractère particulier concernant les biens communaux en raison de leur titre légal, on demande des critères très spéciaux sinon exceptionnels pour pratiquer leur système d'exploitation collective. Celui-ci pourrait consister en la création d'une personne juridique sous forme de coopérative (coopérative de la communauté des habitants) qui engloberait obligatoirement dans une certaine proportion tous les bénéficiaires de l'exploitation. La détermination de leur entrée et de leur sortie dans ce système relèverait de la compétence de la Commune. Celle-ci serait obligée d'affermier à la coopérative l'exploitation desdits biens, la redevance qui se fixerait pour cela ayant un caractère purement symbolique. De cette façon, les droits respectifs de la municipalité et des habitants ne souffriraient pas de diminution ni d'altération.

On considère que l'affermage à des tiers et la répartition de son montant entre les habitants chefs de famille sont la forme de jouissance supplétoire la plus indiquée. C'est seulement si celle-ci n'était pas possible non plus que serait justifié le système de répartition de lots entre les bénéficiaires, tout en rendant possible l'exploitation communautaire pour ceux qui le désiraient. L'auteur étudie selon un double point de vue la voie des formes juridiques pour appliquer le système de culture en commun. En droit, son établissement par une ordonnance municipale ou la municipalité l'admettrait comme une forme d'exploitation particulière, conformément aux termes de la loi du régime local et du règlement des biens, est possible quoique très difficile. En droit constituant, il faudrait donner une nouvelle rédaction à certaines règles de ces corps législatifs après l'étude des particularités qu'offrent d'autres biens communaux d'une exploitation différente comme les bois, les pâturages, etc.

#### S U M M A R Y

The author bases his study of the system of use of agricultural products which are communal property on the mutations undergone by the concepts of agrarian reform and municipal agrarian functions.

He also refers in a general way to the origin of modern communal property and summarises the four principal explanations given for it: Gierke's regional property Fustel de Coulanges' manorial grants (which seems the most suitable for agricultural products which are communal property), Beneyto's pooled property and Nieto's syncretic property.

He expounds some general ideas on the concept, legal nature and types of communal property, emphasising the importance which the community of neighbours had historically as a social grouping before the Municipality, to which the ownership of such property belonged entirely, and the present situation in which the ownership belongs to the Municipality and the exploitation to the neighbours considered individually and not as a group.

He then examines the system of exploitation in force and analyses the aspects of ownership of the exploitation, types, competent Bodies and regulating Ordinances and peculiarities offered by property resulting from

agricultural cultivation, and makes a criticism of these (in particular of the method of distribution of lots) to justify the need for a new system of exploitation more in accord with the characteristics of farming for the market.

The constructive part of the work is concerned with the concentration of lots as a previous arrangement of communal property, and emphasises not only the legal possibility but also its potential necessity.

Owing to the peculiar nature of communal property from the point of view of ownership, very special, if not exceptional, criteria are required in order to formalize a system for its collective exploitation. This might consist of the creation of a legal entity of a cooperative nature (Cooperative of the Community of Neighbours) which would include, compulsorily to a certain extent, all the beneficiaries of the exploitation: the determination of who are to belong and who to be dismissed would be a matter for the Municipality, which would be obliged to hire the exploitation of the property in question to the Cooperative, charging a merely symbolic rent. In this way the respective ownerships of the Municipality and the neighbours would not be decreased or altered.

Renting to third parties and the distribution of the price or grant among the heads of families of the neighbourhood is considered the most suitable form of supplementary benefit. Only when this is not possible would the system of distribution of lots among the beneficiaries be justified, although making it possible for those who wish to work communally to do so.

The legal formal channel for applying the system of communal cultivation is studied from a double point of view. In constituted Law its establishment is possible, though very difficult, by means of a municipal ordinance in which the Municipality resorts to it as a peculiar form of exploitation, in accordance with the provisions of the Law of Local Government and Regulation of Property. In constitutional Law it would be necessary to re-word certain regulation of these legal bodies, after studying the peculiarities displayed by other types of communal goods, such as timber, firewood, pasture, etc.

---