

Bienes municipales

Su clasificación en la Ley de Régimen local

SUMARIO: Deficiencias.—Inconvenientes.—Inutilidad práctica de una clasificación innecesaria.—El dominio público. Uso y servicio público.—Bienes patrimoniales.—Comunes.—Propios.—Consideraciones sobre la simplificación del cuadro de bienes patrimoniales y sobre la unificación del régimen de protección de los mismos.

Según el artículo 182 de la Ley de Régimen local, el patrimonio de las entidades municipales lo constituye el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenecen. Tenemos aquí estrechamente relacionados los conceptos de pertenencia y patrimonialidad. Los bienes, derechos y acciones que pertenecen a las entidades municipales constituyen su patrimonio. Luego los conceptos *patrimonio* y *pertenencia* se identifican o corresponden mutuamente en la Ley. O sea, que la palabra *pertenencia* está en ese artículo empleada en su *acepción* común de propiedad que se tiene, de acción o derecho de la misma. El artículo siguiente, 183, clasifica los bienes del Municipio en bienes de dominio público y bienes patrimoniales, subdistinguiendo los de uso y los de servicio público en cuanto a los primeros. Los patrimoniales los subdivide en «de propios» y «comunales»; excluyendo, por tanto, de los de dominio público los conceptos de patrimonialidad y pertenencia con arreglo a los términos textuales de la propia Ley: «Son bienes de uso público municipal, de conformidad con el párrafo primero del artículo 344 del Código civil, los caminos, plazas, calles, paseos, aguas, fuentes y obras públicas de servicio general, cuya conservación y policía sean de competencia del Municipio» (artículo 184). «Son bienes de servicio público los que el Municipio destine al cumplimiento de fines de interés público, como Casas

consistoriales, Mataderos, Mercados, Lonjas, Escuelas y otros análogos» (art. 185).

Confusa y borrosa resulta la forma de expresar la diferenciación teórica de estos dos grupos después de darles la calificación común de bienes municipales y de reunir, bajo una pretendida llave de contenido unitario, conceptos tan heterogéneos como el de bienes existentes o radicantes en un término municipal; es decir, meramente situados dentro de ese término, que pueden pertenecer en propiedad a otro Municipio, y el de bienes de la pertenencia del mismo Municipio, del supuesto cuadro del artículo 183 de la Ley de Régimen local. Los mal llamados por la Ley bienes municipales de dominio público no son municipales más que por estar situados dentro del término y, en general, por haberlos creado, construido o costado, y por corresponderle su jurisdicción, policía o vigilancia y conservación. Por esto, el transcrito artículo 184, que acaso tuvo la pretensión de corregir o perfeccionar el texto literal del 344 del Código, que menciona y respeta, además de no conseguirlo, a la mayor sencillez, claridad o corrección de este último, opuso la doble confusión de llamar bienes municipales a los que son de todo el mundo (art. 183), y la de calificar asimismo de municipal un uso que es tan general o universal como el del dominio público (art. 184). Más correcto el 185, resulta chocante la inclusión desafortunada del adjetivo municipal en los dos artículos anteriores para omitirlo, acaso por pura eufonía, en el que pudo emplearse motivadamente. En cuanto a los bienes de uso público, la entidad municipal, como dice Royo, no tiene más que el dominio o imperio, el régimen o gobierno y conservación, que no llevan consigo más que deberes u obligaciones en beneficio general. Están a su cargo. En los de servicio público tiene ese mismo dominio y cargo y, en muchos casos, el uso propio, como ocurre con las Casas consistoriales, o el de sus residentes o domiciliados, como las Escuelas. Ya iremos viendo la trascendencia práctica de esta explicable deficiencia de redacción que, en parte, procede ya de la Ley de 1935, trascendencia que motiva la insistencia en este punto.

Con todo, de la clasificación, definición y régimen legal de «bienes municipales», lo más deficiente es los mal llamados «comunales», que nuestras Ordenanzas tradicionales, Concejos y pueblos llamaron y llaman *comunes*, lo mismo que toda nuestra legislación antigua. Esta empleó siempre la palabra común hablando de

las cosas del *común* de la ciudad o villa, el adverbio *comunalmente* y la expresión substantivada *pro comunal*. Véanse, por ejemplo, «Las Partidas». No menos moderna e incorrecta resulta la denominación de «bienes *de propios*», exclusiva de la literatura legislativa y jurídica reciente, si bien el concepto más ignorado y peor definido por nuestra legislación actual es, como queda dicho, el de «bienes comunales». Podría probablemente asegurarse que ni a uno solo de los montes de nuestros Concejos podría aplicarse la definición del artículo 187 de la Ley de Régimen local, si pretendiéramos extraer de ella todas sus consecuencias, con ser quizá la menos mala y la más clara y sencilla de todas las publicadas. Si rigurosamente son bienes comunales los de dominio municipal, cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos, rotundamente afirmaríamos que no existen bienes de esta clase en España. Disto mucho de pensar así porque crea, como se ha sostenido por algunos de nuestros más queridos y destacados municipalistas, que los bienes comunales se identifican con los de dominio público. Al conocimiento directo y práctico de la naturaleza y honda significación tradicional de este patrimonio concejil repugna, esencial y fundamentalmente, esa identificación con todas sus consecuencias, como repugna a nuestros Concejos la mera y equívoca denominación administrativa de «montes públicos» que se les ha dado a pretexto de la declaración de utilidad pública que motivó su catalogación. De esto se han derivado o pretendido derivar conclusiones prácticas demasiado inadmisibles para que no estemos todos suficientemente escarmentados. Al amparo de ese calificativo han sufrido no pocos despojos muy substanciosos nuestros Concejos, y todavía pretende explotarse tal confusión.

Los montes comunes, que, en cuanto bienes municipales, constituyen casi todo este patrimonio, producen, en general, pastos, aguas, leñas, maderas, arena, piedra de construcción, plantas medicinales, caza, pesca, piedras o rocas especiales y algunos más, entre ellos minerales, que si no son bienes concejiles, existencia en el subsuelo correspondiente al patrimonio municipal, no deja de llevar consigo derechos e intervenciones no desdeñables para un municipalista ni en una legislación local. Todo lo dicho, sin contar aspectos especiales como el de la belleza natural de esos montes, complementada por los Ayuntamientos, el deportivo y el turístico, que pueden ser y aun son ya estudiados e implantados por

algunos de nuestros pequeños Municipios montañosos, no agota el significado ni el contenido real del concepto de montes comunales.

Atendiendo a todo este conjunto más general de circunstancias, veamos algunas discrepancias fundamentales de tales bienes con su definición legal y con todos los pretendidos intentos de regulación asimismo legal de su aprovechamiento.

En primer lugar su disfrute tradicional no ha sido nunca *vecinal* si por vecino y vecinal hemos de entender lo que toda nuestra legislación moderna literalmente significa, sino *familiar*. Con arreglo a nuestras tradiciones concejiles *se encabezaban* por vecinos de un Concejo los que ponían casa, más comúnmente por haber contraído matrimonio. Solamente con esto, que atañe a todos los casos, queda demostrado en términos generales el aserto precedente. Desconozco que de este punto se haya tratado, a excepción de algunas alusiones o trabajos míos.

En cuanto a la comunidad del aprovechamiento, la más general y corriente, ateniéndonos a los datos conocidos o existentes, ha sido la de pastos. No obstante, no se realizó nunca, en los buenos tiempos tradicionales, por todas las familias del término ni en la forma de reparto o distribución aritmética que han venido suponiendo e intentando nuestras leyes, acaso aplicable a minúsculas parcelas especiales de los propios concejiles, enclavadas en erías determinadas, pero no a los montes comunes, que son los de monta y trascendencia. Con toda la injusticia o inequidad aparente que pueda suponerse a primera impresión, el aprovechamiento y disfrute de pastos comunes se realizaba y realiza, donde se puede, en comunidad de familias de arraigo en el término, propietarias o llevadoras y cultivadoras habituales de terrenos en el propio término, que tenían ganados propios o los llevaban en alguna forma de aparcería en la propia localidad. Cada familia participaba ordinariamente en el aprovechamiento en comunidad, con todo el ganado que tenía, sin limitación alguna, pero con exclusión de todo el que pudiera tenerse en concepto de tráfico o negocio comercial no acostumbrado ni general en el término. La base primordial de la tenencia de ganado era el suelo o terreno que cada familia cultivaba, posibilidades que solían agotarse por toda familia ganadera. La barbechera y rastrojera de este terreno de cultivo se aprovechaba en común. El ser cultivadora de tierras y prados era condición precisa a toda fa-

milia para entrar en la comunidad de pastos, y cada una aportaba a ella los de su cultivo. Si tenían más de esto, más ponían en la comunidad en compensación de que aprovechara más del monte común por tener más ganado. La Ordenanza concejil señalaba la época de aprovechamiento de cada zona, lo mismo del monte que de las erías, para todos los ganaderos. Los repartimientos necesarios para cubrir los gastos especiales de esta clase se prorrateaban por cabeza de cada especie ganadera. Por último, en los repartimientos tradicionales para las cargas y gastos generales, comunes o especiales del Concejo, volvían a entrar, como una de tantas bases, los ganados, con lo que la distribución de cargas y disfrutes resultaba bastante justa o equitativa, sin meticulosidades matemáticas.

Se me olvidaba decir que mientras hubo terreno común apto para cultivo agrícola, al encabezarse como jefe de casa o cabeza de familia un hijo del Concejo o extraño que se casaba en él y ponía casa en el mismo, se le daba para cultivo propio una parcela del común. Esto degeneró más adelante en concesión y, por último, en abusivo régimen de entrega en propiedad, corruptela que trajo consigo conatos de repartimiento general coincidentes con los rumores de la desamortización, cuyas leyes acabaron de dar al traste con todo ello.

Como ha podido verse, el régimen tradicional de aprovechamiento del patrimonio concejil común se inspiraba esencialmente en el modo de vida familiar local y en la necesidad del sostenimiento de las cargas concejiles.

En el fondo este mismo era, y es aún en muchos Concejos, el régimen de aprovechamiento de aguás de los mismos terrenos, de la que cada uno toma la que necesita con sujeción a normas cuando escasean, igualmente que de leñas, si bien el consumo de éstas ya entraba en los repartimientos para cubrir gastos de los propios montes y las cargas concejiles; el de maderas, limitado a determinadas zonas de bosque y especies arbóreas, a las necesidades de construcción o reparación de la propia vivienda familiar y sus anexos o complementos habituales, lo mismo que la piedra, arena y otros materiales corrientes de construcción. Todo lo demás que, por su escaso volumen o por su falta de aceptación general, era y sigue siendo aprovechado de muy diversa manera por el propio Concejo o por sus familias, siempre con preferencia a extraños y con la mira de cubrir las cargas comunes. Rarísimos los casos de

remanentes que no se retuviesen para necesidades imprevistas o extraordinarias. Distribuciones de sobrantes, por tanto, del todo desusadas en contadísimos Municipios y muy excepcionales.

Quedan sin mención otros productos de los mismos montes comunes, que, por menos generales o por su poco interés en relación al modo de vida local, no merecieron mayor atención hasta el presente. En cuanto al dominio, por el mero hecho de haber sido catalogados como pertenecientes a «los pueblos», modo de decir de las disposiciones legales que crearon el Catálogo y del encasillado impreso de declaraciones—todavía aparece el Catálogo dividido en dos secciones, una de «Montes del Estado», la otra de «Montes de los Pueblos»—, en provincias enteras quedaron los Municipios sin patrimonio de esta clase. Por la misma causa, en sí tan intrascendente, los expedientes de excepción de venta de montes de aprovechamiento común se pusieron también a nombre de los pueblos. Ni uno ni otro pudo bastar ni basta a prejuzgar el dominio ni la propiedad, pero son incontables los casos en que así se ha entendido, y, sin otras razones, muchos Municipios se quedaron asimismo de hecho sin este otro patrimonio que les pertenecía y pertenece, sin perjuicio del derecho de aprovechamiento de determinados productos del mismo por parte de algunos, de varios o de todos los pueblos que constituyen su término municipal, determinados casi siempre por razón de su emplazamiento geográfico en el mismo.

Anotemos que sobre la circunstancia de hallarse o no clasificados y catalogados como de utilidad pública determinados montes municipales, nuestras leyes municipales, incluida la de Régimen local, siguen guardando silencio casi absoluto. Según esto, y compartimos en todo su alcance este punto, tal circunstancia no modificó ni modifica en absoluto la naturaleza jurídica de tales bienes, aunque vulgar y erróneamente se lamente que el Estado los haya «dado a los pueblos». Aquella declaración, así como la legislación especial de Montes, se limitan a justificar y regular la intervención facultativa, cuando los Ayuntamientos carecen de técnicos propios, en la formación de sus planes de ordenación o provisionales dasocráticos y en la ejecución de sus aprovechamientos, tutelando de este modo su buena conservación. Que en la práctica se haya conseguido o dificultado todo esto, y el porqué, es cuestión aún viva, pero ajena a este trabajo. Dejemos aquí constancia de que los mon-

tes catalogados eran y son generalmente comunes, aunque la legislación especial lo silencie y haya hecho caso omiso de ello.

Nuestra legislación tradicional englobaba en el concepto de bienes comunes los de dominio público, si bien de la misma se desprende con toda claridad la distinción entre comunidad humana universal y comunidad concejil o local, así como la subsiguiente entre el régimen de bienes comunes universales y bienes comunes concejiles. Luego aludiremos a las ventajas e inconvenientes de extremar innecesariamente esa clasificación con alcance jurídico y con todas las posibles consecuencias de esto. Engloban tales bienes en un solo grupo con unidad de régimen o tratamiento jurídico y práctico; por ejemplo, entre los muchos que podrían citarse, las Leyes 3.^a y 4.^a del título XXI del libro VII de la Novísima Recopilación; 1.^a, 3.^a y 14 del título XXIV de la misma colección. Esta última contiene la Real Ordenanza para el aumento y conservación de montes y plantíos del año 1748.

Demostrada la inexistencia real, efectiva y práctica de bienes del patrimonio municipal, cuyo aprovechamiento o disfrute pertenecía exclusivamente a los vecinos, como los define la Ley de Régimen local, hubiera sido realmente más acertado reducir los bienes patrimoniales a un solo grupo, como hace el Código civil en sus artículos 343 y 344, sin perjuicio de respetar debidamente el derecho de las familias afincadas del término respectivo al aprovechamiento tradicional de determinados productos, salvedades que debieron haberse hecho y respetado en la legislación de Montes. En tal supuesto el texto literal del artículo 186 de la Ley de Régimen local pudo haberse simplificado diciendo, por ejemplo, que son bienes patrimoniales o propios de los Municipios todos los de su pertenencia que no estén destinados a usos o servicios públicos, cualquiera que sea la forma de su aprovechamiento, cultivo o explotación, sin perjuicio de los derechos tradicionales que a cualquiera de sus productos o aprovechamientos tengan determinados pueblos o familias del término municipal.

Es bien sabido que todas las clasificaciones ofrecen grandes dificultades en cuanto no respondan a características tan netas, definidas y manifiestas en sus términos que resulten notorias e indiscutibles. Ya hemos visto que en la de bienes municipales no concurren las mentadas circunstancias y que no existe unanimidad respecto al concepto de cada grupo de bienes por no responder a la

verdadera naturaleza de los mismos, por haberse involucrado aspectos indefinidos o inseparables, o por haberse extremado los términos sin una base sustancial bien conocida. La viciosa redundancia y repetición de palabras contenidas en las pretendidas definiciones de los artículos comentados, testifica también la carencia de aquellas características esenciales en este caso. Si todo ello se contuviera en términos meramente explicativos carecería de trascendencia. Pero si a esto se añade la agravante consecuencia de que la clasificación sirva de base para atribuirle trascendencia jurídica y deducir de ella todas las consecuencias, que la Ley silencia, entre ellas la de aplicarles distinto tratamiento jurídico, tendencia lógica, comprobada por la misma jurisprudencia, los inconvenientes adquieren categoría de amenaza grave para la conservación y defensa de esos mismos bienes.

Tenemos la evidencia de la falta de bases reales para deslindar y definir, por ese camino, tales bienes con alguna seguridad de acierto, en grupos cuyas características son cada vez más deficientemente conocidas y captadas por nuestra legislación, como una de las consecuencias inevitables de un ya casi viejo desconocimiento directo de la materia de la misma por los legisladores. La definición de «bienes comunales» debe de estar calcada en los conocidos *camuflages* populares a que obligaron las leyes desamortizadoras y los temores, generalmente compartidos, a sus consecuencias para pueblos y Concejos. He de lamentar aquí una vez más que todavía no se dé prácticamente la debida importancia al conocimiento directo ni se le reconozca de hecho su superioridad sobre la exégesis de unos textos que cada vez se alejan y divergen más, por ello, de una auténtica realidad que nunca reflejaron bien, y que, por el mismo camino, cada vez reflejarán peor. Un funcionario municipal, en quien no había por qué suponer un teórico en nada, decía no ha mucho tiempo que «el problema de la limpieza de la vía pública en los pequeños Municipios se resuelve incluyendo en unas Ordenanzas generales—«que son distintas de las fiscales», subrayaba—un artículo que obligue a cada vecino a barrer la delantera de su puerta». Como solución práctica en los poblados dispersos y edificación diseminada desde Finisterre a Creus, con todas las demás cordilleras y montañas españolas, ¡magnífica solución!

Por lo demás, estamos ante el debatido problema de las definiciones legales por la imposibilidad de definir con acierto y claridad

todo aquello que no se conoce y domina directamente en toda su realidad, tan temible por los grandes y graves riesgos y consecuencias que la definición puede llevar consigo. La Ley pudo acaso omitir la clasificación. Pudo limitarse a una clasificación explicativa o ejemplificada. Pero optó por definir y clasificar, y, teóricamente, establece distintos requisitos y características esenciales y de procedimiento, según que se trate de unos u otros bienes. Se trata de algo corriente y viejo en la materia. Existen por ello multiplicidad de antecedentes contradictorios y criterios dispares, tanto doctrinales como prácticos. No obstante, ¿por qué no reunir esos bienes en una sola denominación genérica y en un solo tratamiento jurídico esencial, como en realidad hizo el Código civil, extendiendo a todos ellos, como de señalado interés social que son, la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables, en general, así como la exención de tributos estatales, e impidiendo de modo terminante el socorrido recurso y habilidosa mala fe del interdicto contra los actos de conservación y recuperación administrativa siempre que exista testimonio indubitable de su condición de bienes del patrimonio municipal? Más aún: ¿Por qué no sentar el históricamente fundado supuesto legal de que pertenece al patrimonio concejil común el suelo del término municipal respectivo, cuya pertenencia a otro dueño no se pruebe mediante título u ocupación inmemorial? La realidad muestra que ésta es la verdadera solución del problema, que podría, no obstante, suavizarse o atenuarse con alguna manera de concesión o adjudicación, conversión de ocupaciones de cultivo en el derecho de continuar con éste, salvo mejora de fortuna, los ocupantes e incluso sus descendientes, pero permaneciendo perpetuamente los bienes en el patrimonio común del Concejo para su cultivo por los nativos que careciesen de bienes propios en determinada extensión.

Es una inconsecuencia lamentar la desaparición de este patrimonio común y mantener en pie una legislación que prácticamente y de hecho ampara su desmembración y despojo. Tan inconsecuente, en el estado actual, como el atribuir todo esto a incuria general de las Corporaciones locales, suponiendo, para esto, que nuestra legislación ofrece medios prácticos de eficaz defensa y reivindicación frente al fraude sistemáticamente organizado para usurparlos.

¿Merecen menos protección contra las usurpaciones y la posesión interina los montes comunes que los meramente catalogados?

¿Vale la pena exponerse a malograr su conservación, defensa y rescate con bizantinas cuestiones de competencia y procedimiento a que puede conducir una clasificación innecesaria?

Por otra parte, una clasificación más minuciosa que la del Código civil, aun sin tener en cuenta los riesgos y complicaciones que lleva consigo en manos de teóricos y profesionales ajenos a la Administración local, todavía tan generalmente desconocida e incomprendida fuera de su propia órbita, resulta innecesaria, prácticamente inútil y perturbadora de los fines que la Ley de Régimen local se ha propuesto en defensa efectiva y sustancial de esos patrimonios concejiles. El interés común social que representan éstos bienes y derechos de la colectividad no debieran seguir expuestos a unos riesgos y peligros creados por las propias leyes dictadas para protegerlos. La simplificación que se propugna ofrecería ventajas de orden práctico para la conservación y aprovechamiento o explotación de tales bienes en general, por la mayor simplificación y seguridad en el procedimiento. Estaría en su lugar cuanto se hiciera en favor de la simplificación en todo esto. Estimaríamos que nada puede compensar hoy los inconvenientes de toda complicación innecesaria.

JOSÉ D. Y. DÍAZ-CANEJA

Secretario de Administración Local