

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO XV

MARZO-ABRIL 1956

NUM. 86

## Distinta titularidad de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Su naturaleza jurídica

SUMARIO: I. Distinta titularidad de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Su naturaleza jurídica.—II. Montes del Estado.—III. Montes de la Provincia.—IV. Montes municipales: a) Montes de propios; b) Montes comunales: 1.º Concepto; 2.º Origen y evolución. Titularidad; 3.º Imprescriptibilidad; 4.º Inalienabilidad; 5.º Inembargabilidad; 6.º Aprovechamiento; 7.º Conclusión.

### I.—DISTINTA TITULARIDAD DE LOS MONTES INCLUIDOS EN EL CATÁLOGO DE MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo cuarto de los adicionales a la Ley de 24 de mayo de 1863, en armonía con el Real Decreto de 22 de enero de 1862 y artículo segundo del Reglamento de 17 de mayo de 1865, el Catálogo había de comprender «con distinción los montes que sean propiedad del Estado en cada provincia y los que pertenezcan a pueblos o Establecimientos públicos». De ello se deduce que los titulares de montes catalogados con arreglo a las citadas disposiciones son :

- a) El Estado.
- b) Los pueblos.
- c) Los Establecimientos públicos.

## II.—MONTES DEL ESTADO

Respecto a los montes del Estado, hay que tener en cuenta la Ley de 1.º de marzo de 1941, reguladora del Patrimonio Forestal del Estado y Reglamento para su aplicación de 30 de mayo siguiente. Según el artículo tercero de la Ley y primero y tercero del Reglamento, el Patrimonio Forestal del Estado es una *Entidad de Derecho público*, con plena personalidad jurídica y autonomía económica. Estará capacitado para adquirir, poseer, gravar y enajenar bienes, derechos, acciones y créditos; contraer obligaciones, transigir, etc. Comparecer en juicio representado por los mismos funcionarios a quienes compete la representación y defensa del Estado, o sea los Abogados del Estado, y con las mismas exenciones y privilegios que a éste corresponden.

Según el artículo segundo de la Ley y quinto del Reglamento, los bienes y derechos que constituyen el *Patrimonio Forestal del Estado* son, entre otros, los siguientes:

a) Los montes y terrenos forestales que el Estado posee en la actualidad.

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

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

d) Los montes, terrenos y demás bienes y derechos adquiridos por la realización del objeto y fines de la Ley del Patrimonio Forestal y cuantos derechos tuviera el Estado sobre dichos montes y terrenos con anterioridad a su adquisición.

e) Las rentas o parte de rentas que correspondan al Estado de los montes y demás bienes y derechos constitutivos de su Patrimonio Forestal.

Según este ordenamiento legal, resulta que el Estado no tiene actualmente montes o terreno forestal alguno de su propiedad, ya

que éstos pasaron a ser propiedad de la «Entidad de Derecho público, Patrimonio Forestal del Estado», ni está activa o pasivamente legitimado el Estado para entender sobre demandas de propiedad de los montes, por cuanto el Patrimonio Forestal del Estado, se ha subrogado en los derechos y obligaciones de aquél en cuanto al particular (1).

Ahora bien : si el «Patrimonio Forestal del Estado» es una Entidad de Derecho público, con plena personalidad jurídica y autonomía económica, cabe preguntar si debería encuadrarse dentro del grupo «Establecimientos públicos», o si, por el contrario, ha de estimarse como una persona jurídica pública peculiar, al igual que otras similares, como el Instituto Nacional de Previsión y el Instituto Nacional de Colonización, etc., y ello nos conduce a determinar brevemente lo que ha de entenderse por uno y otros.

La terminología «Establecimientos públicos» es de origen francés. Para Gascón (2) los llamados Establecimientos públicos son una modalidad de los servicios públicos : suponen un servicio descentralizado, personalizado ; hay una idea patrimonial de afectar al Organismo, a la Corporación, un cierto origen de ingresos propios, exclusivos, de la Entidad.

Es lo que se ha entendido tradicionalmente por administración corporativa, constituida por las entidades denominadas institucionales, caracterizadas por organizarse no a base exclusivamente territorial, sino del fin o fines determinados que han de realizar. Se distinguen de las *Entidades territoriales*, entre nosotros Estado, Provincia y Municipio, en que éstos se caracterizan por su base territorial y por la variedad de fines que tratan de cumplir, mientras que las *institucionales* o Establecimientos públicos son debidos

---

(1) Aun cuando sostenemos que el Estado no debiera estar actualmente activa ni pasivamente legitimado para entender sobre demandas de propiedad de los montes, según la legislación expuesta, sin embargo, y en virtud de lo consignado en el art. 8.º del citado Reglamento del Patrimonio Forestal, creemos aconsejable el demandarlo, cuando se hayan de promover particulares demandas sobre montes catalogados, por una razón de mayor abundamiento.

(2) GASCÓN: *Derecho administrativo*, ed. 1929, pág. 164.

al fin concreto que tratan de realizar, instituídas precisamente en razón del fin que los motiva (3).

Sin embargo, dentro de la amplia expresión de administración corporativa caben distintos conceptos ; así Pérez Botija (4) dice que cabe dar tres conceptos de Corporación :

1.º Concepto restringido, que se reduce a la esfera económico profesional. 2.º Intermedio, que se extiende a los servicios organizados en establecimientos públicos. 3.º Amplio, que comprende todas las formas de organización administrativa que no forman parte de la Administración central del Estado.

Para el citado autor, el último de los grupos reseñados reúne cabalmente todos los que él llama genéricamente «Corporaciones de Servicios».

Esta terminología es también la empleada por López Rodó (5), para el que las Corporaciones de Servicios realizan la descentralización de Servicios. El estudio de éstos constituye, pues, la Administración corporativa.

Garrido Falla (6), criticando la clasificación y terminología anterior, sostiene que existe «una variedad esencial de personas públicas que realizan la Administración Corporativa y afirma, si-

---

(3) Vid. GASCÓN: Obra y edición citada, pág. 165. Para GASCÓN, *El carácter territorial*, debe entenderse no en el sentido de que la esfera administrativa se halla demarcada territorialmente, pues también existen casos de entidades institucionales con demarcación territorial, sino que la adscripción de las personas a la entidad se verifica exclusivamente por su asiento territorial: la residencia, por ejemplo, en el Municipio ; y en cuanto a la *pluralidad de fines*, lo característico de los territoriales es que se constituyen con generalidad de fin, son sociedades en las que se aspira a realizar fines morales y materiales comunes a la *colectividad*, en tanto que los *institucionales* sólo realizan aquel o aquellos fines concretamente determinados al constituirse.

(4) Vid. PÉREZ BOTIJA: *Problemas de Administración corporativa*, en «Rev. de Estudios Políticos», núm. 7, págs. 95-99.

(5) Vid. LÓPEZ RODÓ: *Corporaciones de servicios*, en «Rev. Gral. de Leg. y Jurisprudencia», t. CLXXIV, 1943, pág. 524 y ss.

(6) Vid. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, en REV. DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL, núm. 42, 1948, página 831 y ss.

guiendo en parte a Michoud (7), que si la personalidad jurídica tiene por base la existencia de un *centro de intereses*, al que el ordenamiento jurídico ha reconocido capacidad para actuar, produciendo efectos jurídicos, quiérese decir con ello que allí donde se señale en el campo público la existencia de personas jurídicas, estaremos descubriendo otros tantos centros de intereses distintos de los del Estado. Que, asimismo, la característica esencial de las Corporaciones, frente a las «Fundaciones», es la base asociativa... y ambas circunstancias no concurren en estos entes (Instituto Nacional de Previsión, Instituto Nacional de Industria, Instituto Nacional de la Vivienda, etc.), los cuales no caben dentro del concepto de Corporación por *carecer de base asociativa*, ni en los *mismos se descubren centros autónomos* de intereses, ya que son una especie de fundaciones de Derecho público, en los que el papel del fundador está representado por el Estado; su creación responde a exigencias de puro y simple interés administrativo; es decir, que estas personas jurídicas surgen única y exclusivamente para realizar una función estatal. Su personalidad jurídica es una personalidad en precario; vive de intereses que el propio Estado le preste. Únicamente, comprendiendo la personalidad jurídica como un concepto técnico-jurídico, es explicable el fenómeno de la existencia de estos entes. El Estado puede suprimirlos en cualquier momento sin violar ningún derecho adquirido, precisamente por la razón antedicha, de no constituir centros autónomos de intereses, ya que son los propios intereses de la Administración pública los que fundamentan su creación...

Sin embargo, sigue diciendo el señor Garrido, a pesar de que no se puede negar la razón a Michoud cuando afirma «que el Estado puede hacer que un servicio cualquiera se erija en personalidad jurídica distinta, atribuyéndole un patrimonio, un presupuesto y una representación especial, le dará todas las apariencias de la personalidad, pero no la personalidad misma; ésta será una pura ficción»; no obstante, «un criterio de realismo jurídico debe

---

(7) Vid. MICHOD y TROTOBAS: *La théorie de la personnalité morale*. 2.<sup>a</sup> ed., París, 1924, t. I, pág. 323 y ss. Citado por Garrido en trabajo aludido.

imponerse en el sentido de que no se pueden desconocer estas múltiples personalidades, que nos ofrecen los ordenamientos positivos. Que su personalidad sea ficticia desde el punto de vista del *substractum* que las soporta, no quiere decir, en modo alguno, que dejen de producir sus efectos en el campo del Derecho.

Por ello Luis Rolland (8) ponía al lado de los verdaderos «Establecimientos públicos» esta especie de «Offices Generaux» o «bureaux», a los que el Estado concedía autonomía financiera e incluso personalidad jurídica independiente. Y por eso, en las modernas obras de Derecho administrativo italiano, se acomete también el estudio de las modernamente denominadas «entes paraestatales».

De lo anteriormente expuesto hemos de deducir que los «Establecimientos públicos» titulares de montes catalogados son : los Hospicios, Hospitales, Universidades, etc. (9), y así lo reconocía explícitamente el artículo quinto de las Ordenanzas de Montes de 1833, y que la Entidad «Patrimonio Forestal del Estado» es una persona jurídica especial, similar a los mencionados I. N. P., I. N. I., I. N. C., etc., o sea de los modernamente denominados «Entes paraestatales», que no cabe encuadrar dentro del grupo «Establecimientos públicos», ni tampoco dentro de la rúbrica «Estado», rigurosamente hablando, por cuanto éste le ha concedido una personalidad jurídica independiente a todos los efectos, aun cuando a los efectos de la catalogación los montes de que sea titular han de incluirse, según el citado artículo octavo del Reglamento de 30 de mayo de 1941, en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública pertenecientes al Estado.

Respecto a la naturaleza jurídica de los montes del Estado, impera la tesis privatista, o sea la de considerar a los montes como bienes patrimoniales, principalmente entre los tratadistas franceses

---

(8) ROLLAND: *La personification des services publics*, en «Rev. de Dr. Publics», 1912, pág. 480 y ss. Citado por Garrido Falla en trabajo mencionado.

(9) Los establecimientos de beneficencia particular no se consideran titulares de montes catalogados, por no estimarse como públicos los montes de propiedad de los mismos. S. del T. S. de 20 de enero de 1909.

e italianos (10). Así, por ejemplo, Alessi, exponiendo la doctrina con referencia al Código Civil italiano de 1942, distingue entre dominio público y bienes patrimoniales, y entre éstos distingue entre *patrimonio indisponible* y *patrimonio disponible*, si bien esta inalienabilidad del patrimonio indisponible no es tan absoluta como la del dominio público, sino más bien relativa y constituido por una serie de limitaciones puestas por las leyes a la facultad de disponer, sobre todo para los bienes patrimoniales afectos a una función o servicio público. Según él, forman parte del patrimonio indisponible del Estado los *montes*, minas, cosas muebles de interés histórico y artístico, dotación de la Corona y otros.

Entre los autores españoles que consideran a los montes como bienes de propiedad privada, figuran Alcubilla, Mañueco, Martínez Blanco y Fernández de Velasco (11), si bien este último decía de los bienes comunales que reunían las características del dominio público, y, por lo tanto, los montes incluidos en esta categoría de bienes tenían naturaleza similar a los del dominio público.

García Oviedo (12) dice que por lo que respecta a los montes catalogados de las provincias, toda duda desaparece en cuanto a que han de considerarse de dominio público, y por analogía habían de tener también este carácter los montes municipales, ya que la enumeración de la Base 19 no es exhaustiva; mas no así los montes catalogados del Estado, cerca de los cuales priva la concepción jurídica que les vienen dando las disposiciones legales y la jurisprudencia al considerarlos bienes patrimoniales. Sin embargo, desde el punto de vista teórico y doctrinal, parece

---

(10) Vid. MOREAU: *Manuel de Droit Administratif*, Paris, 1909, págs. 636 y 958; BERTHÉLEMY: *Traité Elementaire de Droit Administratif*, 11.ª ed., Paris, 1946, pág. 474; ZANOBINI: *Corso de Diritto Amministrativo*, Milán, 1945, IV, pág. 109 y ss.; RENATO ALESSI, profesor de la Universidad de Roma: *Diritto Amministrativo*, Milano, 1949, pág. 369 y ss.

(11) Vid. ALCUBILLA, 6.ª ed., voz «montes públicos», pág. 503; MAÑUECO: «*Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*», pág. 571 y ss.; MARTÍNEZ BLANCO: *Elementos de Legislación y Administración Forestales*, pág. 11; FERNÁNDEZ DE VELASCO: *Naturaleza jurídica de los bienes comunales*, págs. 66-77.

(12) *La teoría del dominio en la nueva Ley de Bases de Régimen Local*, REVISTA DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL, julio-agosto 1946, págs. 560-561

estimar que los montes públicos son bienes de dominio público, cuando dice refiriéndose a la Ley de Bases de Régimen local: «La nueva Ley acepta la doctrina que determina la naturaleza del dominio público por estas dos notas: propiedad de una entidad administrativa y utilidad pública, y pregunta: ¿Se dan estas circunstancias en los montes públicos? Sí, luego de dominio público son».

Por el contrario, Cuesta y García Ormaechea sostienen que los montes son bienes públicos (13). El último de estos autores estima que los montes son bienes públicos que pertenecen al Estado por razón de su *soberanía y dominio territorial*, y si bien con arreglo al Decreto de 11 de noviembre de 1864, debían inscribirse los exceptuados de la desamortización, no obstante no se inscribieron por falta de título, que era lógico que el Estado no lo tuviera, por pertenecerle los montes por la razón antedicha de su soberanía y dominio territorial, y ello motivó la creación del Catálogo de Montes por la Ley de 1863 y Reglamento de 1865, rectificando con toda lógica el concepto de Derecho privado, que se pretendió atribuir a los montes públicos, como fincas inscribibles en el Registro de la Propiedad, por el criterio esencialmente administrativo de la formación de Catálogo, previas las operaciones de deslinde y amojonamiento.

Otros autores españoles, refiriéndose sin duda a la legislación española, como Jordana de Pozas, Royo Villanova y, en cierto modo, Gascón, estiman (14) que los montes exceptuados de la desamortización son bienes de dominio público, reputándose los enajenables como patrimoniales. Royo critica a Santamaría de Paredes por opinar éste que los montes públicos son bienes de la Nación y

---

(13) Vid. CUESTA: *Principios de Derecho administrativo*, 2.ª ed., Salamanca, 1944, pág. 291; RAFAEL GARCÍA ORMAECHEA: *El catálogo de los montes públicos y el Registro de la Propiedad*, en «Rev. General de Legislación y Jurisprudencia», t. 149, 1926, pág. 122 y ss.

(14) Vid. JORDANA DE POZAS: *Derecho administrativo*, Madrid, 1924, págs. 339 y 345; ROYO VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, 21 ed., Valladolid, 1948, t. 1.º, págs. 443-444, y t. 2.º, pág. 621, llamada (1091); GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1948, 10.ª ed., t. 1.º, págs. 393-394.

no del Estado, idea que, según aquél, no responde a la realidad porque: 1.º Hay montes públicos de los pueblos y de las Corporaciones (no de la Nación). 2.º La Nación no tiene por sí, separada del Estado, personalidad jurídica. La distinción legal entre montes enajenables y montes exceptuados de venta, corresponde a la distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público.

Para Gascón, «la distinción del legislador entre montes públicos y privados no coincide con la de bienes de dominio público y dominio privado, pues montes considerados como públicos tienen carácter patrimonial; pero aquellos que reciben una *afectación especial*, favorable a la riqueza nacional, y que se segregan del régimen normal de los bienes de las entidades públicas, deben incluirse en la categoría de los bienes de dominio público». Por ello, si bien «los montes no figuran expresamente en la enunciación de bienes de dominio público, del artículo 339 del Código Civil, pueden comprenderse en el número segundo del mismo, los montes que se *declararon inalienables por estimarse de Utilidad pública*, necesarios a la vida de la colectividad. Indiscutiblemente los *montes de Utilidad pública* no pueden incluirse entre las cosas civilmente patrimoniales. La enumeración que hace el citado artículo del Código Civil no es exhaustiva, sino enunciativa (15).

Nótese que este grupo de autores estima como bienes de dominio público los montes exceptuados de la desamortización, que son precisamente los incluidos en el Catálogo de Utilidad pública, sin consideración a que el titular sea el Estado, los pueblos, esto

---

(15) Art. 338 del Código civil: «Los bienes son de dominio público o de propiedad privada.»

Art. 339. «Son bienes de dominio público:

1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, etc., y otros arálogos.

2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están *destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional*, como los muelles, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas mientras no se otorgue su concesión.

Art. 340. Todos los demás bienes pertenecientes al Estado en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada.»

es, los Municipios o los establecimientos públicos. Recordemos también que es una Ley, la de 30 de agosto de 1896, la que definitivamente ordena la formación del Catálogo de montes que deben quedar exceptuados de la venta por razones de *Utilidad pública*.

No obstante, y a pesar de que los montes exceptuados de la desamortización fueron legalmente calificados de *públicos*, como advierte García Oviedo (16), hay que hacer constar que la legislación y jurisprudencia españolas, posteriores al Código Civil, han negado reiterada y firmemente a los montes públicos su carácter de bienes de dominio público, estimando que no vienen mencionados en el artículo 339 del Código Civil, y que si se denominan públicos, es a los efectos administrativos, y que incluso si no son enajenables, es en vista del *interés social* que ellos encierran, pero no como consecuencia ineludible de su propia naturaleza, más que de una inalienabilidad «per se», se trata en este caso de una declaración por el Estado, de su propósito de no enajenar a fin de sortear el peligro de que al pasar estos montes a poder de particulares menoscabe el aprovechamiento privado, las altas *utilidades sociales* de los mismos. No se está en presencia de una propiedad pública, sino de una propiedad privada limitada por el Estado por motivos de utilidad social, y así en el preámbulo del Real Decreto de 10 de octubre de 1902 se dice: «Conviene recordar, porque muy a menudo se olvida, que los montes públicos no son terrenos de dominio público, sino propiedades del Estado, de los Ayuntamientos y de los Establecimientos públicos, en que estas personas jurídicas ejercen sus derechos, tan plenamente como los propietarios particulares... Lo procedente es, que a más de reconocer en los montes catalogados el carácter de propiedades patrimoniales y de considerar a sus dueños o a la Administración forestal que los representa, en lo relativo a su tratamiento y conservación, como se considera a los propietarios particulares...», y en el artículo tercero se expresa concretamente «que los montes públicos no son bienes de dominio público sino de propiedad privada».

---

(16) *La teoría del dominio público en la Ley de Bases de Régimen Local*, ya citada.

En términos similares se expresan la Real Orden de enero de 1906 y el Real Decreto de 24 de febrero de 1908.

El artículo 5.º del vigente Reglamento de la Ley Hipotecaria exceptúa de la inscripción los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código Civil, y el artículo 30 del mismo Reglamento dice: «Que serán inscribibles los montes públicos no enajenables, con arreglo a lo preceptuado en el Reglamento y en las disposiciones especiales sobre la materia» (17).

La Jurisprudencia ha marchado de acuerdo con la legislación; así en la sentencia de 13 de enero de 1907 (18) se sienta la doctrina siguiente: «No constando que una dehesa se encuentra destinada a servicio público o al fomento de la riqueza nacional, no puede estimarse que se halle comprendida dentro de la definición que de bienes de dominio público da el Código Civil en su artículo 339, debiendo, esto sentado, reputarse como monte catalogado entre los de pública utilidad, y si bien éstos no pueden ser objeto de enajenación total o parcial, cabe, sin embargo, acordarse su ocupación, si es necesario, siempre que no se merme de modo considerable sus condiciones forestales».

Y en la de 6 de abril de 1921 (19) declara: «Que los montes son bienes patrimoniales de los Municipios, como comprendidos en el dominio privado, pues aunque con arreglo a la Ley de 1863 se consideran como públicos, semejante calificación es puramente administrativa y no tiene trascendencia en el orden civil». Asimismo, y en tal concepto de «privados», las aguas enclavadas en los montes pertenecen a las Entidades dueñas de ellas.

Igualmente, la Ley municipal de 1935, en su artículo 147, considera los montes como bienes patrimoniales al remitir para determinar los bienes de uso público al Código Civil, artículo 344, considerando los restantes como bienes patrimoniales.

---

(17) Publicado con fecha 14 de febrero de 1947, B. O. del Estado de 16, 17 y 18 de abril de 1947, comenzando a regir a los veinte días a contar de esta última fecha.

(18) Citada por GARCÍA OVIEDO: Artículo citado.

(19) Vid. Gaceta de 9 de diciembre de 1921.

### III.—MONTES DE LA PROVINCIA

Las disposiciones citadas anteriormente, o sea la Ley y Reglamento de Montes de 1863 y 1865, respectivamente, no incluían a la Provincia como titular de montes catalogados; mas es lo cierto que las provincias son dueñas de montes catalogados y son entes jurídico-públicos dotados de personalidad, que hay *que encuadrar* dentro del grupo «Entidades territoriales».

Incidentalmente se puede considerar que alude a ellos el artículo 10 del Real Decreto de 1.º de febrero de 1901 cuando dice: «Mientras no sean vencidos en el juicio competente de propiedad el Estado, los pueblos o las *Corporaciones administrativas*, que se hallen en posesión de un monte, se mantendrá ésta por el Gobierno...»

El concepto de Corporación administrativa es bastante más amplio que el de Establecimiento público, y evidentemente dentro de aquél puede incluirse a la Provincia.

Hasta la Ley de Bases de Régimen local de 1945, articulada en 1950, los montes catalogados de las provincias no ofrecían particularidad alguna con respecto a los montes del Estado, pero con la publicación de esta Ley los montes catalogados—Base 47 y artículo 282 de la Ley—se consideran bienes de servicio público, y como tales, bienes de dominio público.

### IV.—MONTES MUNICIPALES

Dentro de la rúbrica asignada en el Catálogo de montes de los pueblos, se comprende en el momento legislativo actual los montes cuyo único titular y propietario es el Municipio.

Hemos de aclarar, una vez más, que tanto la doctrina como las disposiciones legales que aquí se citen se referirán a bienes municipales; pero como éstos en su mayoría están constituidos por los montes, todo cuanto se diga de aquéllos ha de reputarse aplicable a éstos.

Dentro del concepto de montes de los pueblos vienen agrupándose tradicionalmente dos grupos de bienes: los de propios y los comunales, distinción que, según Costa (20), no existió siempre. «Al principio todas las tierras concejiles fueron comunes o de común aprovechamiento y el caudal de propios se constituyó por un proceso de diferenciación».

La Ley articulada de Régimen local define, en su artículo 186, los bienes de propios: «Los que siendo propiedad del Municipio no están destinados al uso público ni a la realización de ningún servicio y pueden constituir fuente de ingreso para el erario municipal». Reproduce exactamente el concepto formulado en la Base 19 de la Ley de Bases.

Otra característica de estos bienes cabe añadir, según la Ley vigente, y es que son enajenables con autorización del Ministerio, en oposición a los comunales que no lo son (21).

El concepto de dichos bienes, formulado por esta Ley, coincide, en esencia, con el tradicionalmente aceptado por los tratadistas, jurisprudencia y leyes anteriores.

Así, en el Código de las Siete Partidas, se dice: «Campos e viñas e huertos e olivares, e otras heredades e ganados, e siervos e otros semejantes que dan fruto de si o de renta, pueden auer las cibdades o las Villas: e como quier que sea comunalmente de todos los moradores de la cibdad o de las Villas cuyos fueren con todo esso, no puede cada uno por si apartadamente usar de tales cosas como de estas: mas los frutos, más los frutos de las rentas que salieren de ellos deuen ser metidos en pro comunal de toda la cibdad o villa cuyos fuesen las cosas onde salen: Asi como laour de los muros, e de los puentes o de las fortalezas, o en tenencia de los castillos o en pagar los aportellados, o en las otras cosas se-

---

(20) *Colectivismo agrario*, pág. 329.

(21) Art. 189 de la Ley de Régimen local: «Los bienes inmuebles de propios no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del Ministerio de Hacienda, cuando su valor exceda del 25 % del presupuesto anual de la Corporación. No obstante, se dará cuenta al Ministerio de la Gobernación de toda enajenación de bienes inmuebles que se proyecte». Los comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Art. 188.

mejantes destos que perteneciessen al pro comunal de toda la ciudad o villa» (22).

En opinión de Martín Retortillo, en el párrafo transcrito, se aprecia un concepto perfecto de los bienes de propios (23). En cambio Guaita (24) sostiene que el párrafo no puede ser más confuso, y que esta misma confusión se aprecia en Costa al comentar dicho párrafo y en Ortiz de Zúñiga al decir «que montes, dehesas, prados... y todos los productos, rendimientos y aprovechamientos de las propiedades, derechos y acciones que por cualquier concepto pertenecen al pueblo, considerado colectivamente, constituye este caudal que llamamos de Propios». En realidad, como advierte Guaita, aquí no se habla de los bienes de propios, sino de los bienes de los pueblos en general, que no *aparecen debidamente diferenciados*, pues algunos de los que cita Ortiz de Zúñiga son los más de las veces comunales.

Escritores hay, como Díaz Caneja (25), que sostienen que la expresión bienes de propios es moderna e incorrecta, exclusiva de la literatura legislativa y jurídica reciente.

Sin embargo, como señala Giner (26) refiriéndose a la persona social, los fines sociales son de dos clases: de la persona en su unidad e integridad y de la totalidad colectiva de sus miembros, como tales (no como individuos independientes). Según esto hay *dos clases de propiedad común*. La *primera* sirve para los fines propiamente del todo, y en ella la persona social funciona enteramente como el individuo, sin que obsten las modificaciones peculiares de su organización y administración interior. En la *segunda* clase de propiedad, el aprovechamiento corresponde a los individuos, en concepto de miembros de la sociedad, mas para sus propios fines indi-

---

(22) Vid. Partida 3.ª, Ley 10, Tit 28.

(23) CIRILO MARTÍN RETORTILLO: *Cuestiones jurídico fiscales sobre los montes de los pueblos*. Barcelona, 1944, pág. 5

(24) *Régimen jurídico administrativo de los montes*, págs. 127-128.

(25) *Bienes municipales. Su clasificación en la Ley de R. Local*. Vid. REV. DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL, núm. 81, 1955, pág. 430 y ss.

(26) Vid. GINER DE LOS RÍOS: *El estado de la persona social*, t. 89, pág. 135 de la «Rev. General de Legislación y Jurisprudencia»

viduales. Ejemplo de ambas clases se nos ofrece en los bienes municipales, entre los llamados de *proprios* y de *aprovechamiento común*. La propiedad, el régimen y administración de los servicios que para las necesidades racionales humanas prestan los bienes materiales, corresponde en uno como en otro caso a la misma persona social: "*el Municipio*"; mientras que con respecto al disfrute y aplicación directa de estos medios a aquellas necesidades, hay la diferencia de que en el primer caso, el sujeto que los beneficia es el ser social y en el segundo—ora sus miembros—aprovechamiento común, ora toda clase de personas, sin excepción, como usan, verbi-gracia, los forasteros y aún extranjeros de las cosas públicas, fuentes, vías públicas, etc.

En este sentido que habla Giner de considerar a los bienes de propios como propiedad común «que sirve para los fines propiamente del todo», siendo el «ser social considerado como sujeto, el que los beneficia», es como sin duda alguna hay que interpretar los párrafos de Las Partidas y Ortiz de Zúñiga, que anteriormente transcribimos.

El artículo 147 de la Ley municipal de 1935, consideraba como la vigente, patrimoniales a los bienes de propios, estimando que lo eran «cuando se destinen directamente a satisfacer necesidades del Municipio o a la realización de servicios municipales».

Obsérvese la antinomia existente entre esta definición, y la de la Ley vigente: «Los que siendo de propiedad del Municipio no están destinados a la realización de ningún servicio y pueden constituir fuente de ingreso para el erario municipal». Sin embargo, esta contradicción es más aparente que real, y se debe a que en la Ley anterior, se consideraba como de bienes de propios, algunos que hoy se estiman como de servicio público, tales como Casas Consistoriales, Mataderos, Mercados, Lonjas y otros análogos; estos bienes evidentemente estaban y están destinados a la realización de servicios municipales, y por otra parte, aunque los bienes que actualmente se estiman de propios no están destinados a la realización de ningún servicio, sus frutos o productos que constituyen fuente de ingreso para el erario municipal, no cabe duda que se destinan, por-

que la realización de los servicios constituye en último término la razón de ser de las Entidades locales.

El concepto jurisprudencial, coincide esencialmente, con el recogido por la Ley de Régimen local vigente; así el Tribunal Supremo, en sentencias de 17 de diciembre de 1904 y 16 de octubre de 1911, estima que los bienes de propios son *bienes patrimoniales*, que no prestan ni están afectos a ningún servicio público, y con cuyo rendimiento se atiende a los gastos municipales.

Entre nuestros tratadistas impera el criterio de considerar los bienes de propios como patrimoniales; así, para Royo Villanova, «son aquellos que pertenecen al Municipio con el mismo título que los que hemos llamado en el Estado patrimoniales. En ellos el Municipio se manifiesta como persona jurídica y el sujeto es el Municipio, en cuanto son privativa y exclusivamente suyos» (27).

Otros tratadistas, como Ubierna y Viñals, Abella y Bermejo Gironés, distinguen los bienes de propios como productivos para el erario municipal, en oposición a los comunales, que por aprovecharlos directamente y para sí los vecinos, no producen renta al Municipio (28).

El reciente Reglamento de Bienes de las Entidades locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955 (29), coincide sustancialmente al definir los bienes de propios con el concepto expuesto por los tratadistas citados; dice en su artículo 5.º: «Son bienes patrimoniales los que pertenecen a las Entidades locales, en régimen de Derecho privado, por no estar destinados directamente al uso público o al ejercicio de funciones municipales o provinciales.

Y serán: a), *de propios*, cuando pudieran constituir fuente de ingresos de naturaleza jurídica privada para el erario de la Entidad local.

---

(27) Vid. ROYO VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, 18.ª ed., tomo I, pág. 417.

(28) Vid. UBIERNA Y VIÑALS: *Derecho municipal*. Madrid, 1924, págs. 167-168; BERMEJO GIRONÉS: *Aportaciones al Derecho municipal*, 1935, pág. 85 y ss.; ABELLA: *Manual teórico práctico de lo contencioso administrativo*. Madrid, 1882, páginas 286-287.

(29) Publicada en el *B. O. del Estado* de 14 de julio siguiente.

b) *Comunales*, cuando su aprovechamiento y disfrute corresponde exclusivamente a la comunidad de vecinos.

Como puede fácilmente observarse, la definición expuesta por el Reglamento, de los bienes de propios, es bastante más precisa que la de la Ley articulada de Régimen local.

Ahora bien: el concepto expresado de los *bienes de propios, quiebra cuando estos bienes están* constituidos por montes catalogados como de Utilidad pública, que son a los que concretamente nos referimos en este trabajo.

En primer lugar ya hemos visto que por declaración de la Ley, artículo 282 de la articulada y cuarto del Reglamento, *los montes catalogados* de la propiedad provincial se consideran bienes de servicio público, y como tales, de dominio público; de donde se deduce que dentro de la legislación actual, el acto formal de la catalogación, en lo que respecta a los montes provinciales, decide en cuanto a la calificación de estos bienes, y, por lo tanto, en cuanto a su naturaleza jurídica.

Pero aun tratándose de montes municipales que tengan la consideración de bienes de propios, la circunstancia de estar catalogados, si no decide totalmente en cuanto a su naturaleza, sin embargo, al quedar sometidos a la legislación especial propia de los montes catalogados, los tipifica como propiedad distinta de los demás montes de propios.

Ya hemos visto cómo con arreglo al artículo 189 de la Ley de Régimen local, y que reitera el artículo 95 del Reglamento de Bienes municipales de 27 de mayo de 1955, los bienes de propios son enajenables y pueden gravarse y permutarse con autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del de Hacienda, cuando su valor exceda del 25 por 100 del presupuesto ordinario municipal. Cuando su valor no llegue a ese tope, basta para su enajenación, permuta o gravamen, el ponerlo en conocimiento del Ministerio de la Gobernación.

La legislación anterior también permitía su enajenación, como es lógico y natural, por tratarse de bienes patrimoniales, en los que,

como decía Royo Villanova (30), el Municipio se manifiesta como persona jurídica, pues de lo contrario supondría el desnaturalizarlos ; así la Ley municipal de 1877, en su artículo 85, exigía la aprobación del Gobierno, previo informe del Gobernador, oída la Comisión provincial, para la enajenación de los bienes inmuebles y derechos reales del Municipio, salvo si se trataba de edificios inútiles para el servicio a que estaban destinados, en cuyo caso no se necesitaba la aprobación del Gobierno. Esta exigencia de la autorización del Gobierno para la enajenación de los bienes inmuebles, derivaba más del espíritu centralizador de la Ley que del deseo de proteger la propiedad municipal.

El Estatuto municipal de 1924, francamente autonomista, en el artículo 220, apartado segundo, sustituyó el trámite de la autorización gubernativa por el referendun para enajenar o gravar bienes que sin ser de aprovechamiento común pertenecieran al Municipio o a Establecimientos municipales, si el importe de la enajenación o gravamen ascendía a más del 15 por 100 del total de ingresos ordinarios, calculado en el presupuesto corriente de la Corporación.

Se exceptuaban, en todo caso, las enajenaciones de terrenos sobrantes de vía pública concedidos al dominio particular y de edificaciones inútiles para el servicio a que estaban destinados, para cuya validez bastaba el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de concejales (31).

---

(30) *Obra citada*, pág. 417.

(31) De todas las ventas de bienes de propios, así como del producto de sus aprovechamientos, percibía el Estado el 20 %. Este impuesto fué creado por D. de 16 de enero de 1794, que lo cifró en el 10 %. Elevado al 20 % por R. D. de 5 de agosto de 1818 y confirmado por R. O. de 5 de mayo de 1846. Fué constante la queja de los Municipios pidiendo la supresión de este impuesto, y por la Ley de 12 de junio de 1911 se suprimió a partir de 1914. La precedente Ley fué objeto de varias suspensiones en cuanto al particular. El Estatuto municipal de 1924 prometió la supresión del impuesto para el 30 de junio de 1925. Luego se volvió a restablecer por Ley de 29 de junio de 1926.

Paralelamente a este impuesto, la Ley de 11 de julio de 1877 creó otro, gravando con el 10 % los aprovechamientos forestales a fin de atender a los gastos de repoblación forestal (excepto el aprovechamiento gratuito de pasto y bellotas). La vigente Ley de Régimen local los ha suprimido ; esperemos que sea definitivamente, para bien de las Entidades locales. V. GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, I, pág. 399.

El Decreto de 2 de abril de 1930 exigió la autorización del Ministerio de Hacienda para la enajenación de bienes de propios del Municipio, y la Real Orden de 18 de junio del mismo año exigió, además, el permiso del Ministerio de la Gobernación.

La Ley municipal de 1935 volvió al sistema de autonomía señalado por el Estatuto, exigiendo el referendum para las ventas de bienes cuyo valor excediera del 20 por 100 del presupuesto de ingresos.

Nuevamente, por Decreto de 25 de marzo de 1938 del entonces Ministerio del Interior, se suprimió el trámite del referendum, exigiendo para la venta el quorum de los dos tercios de concejales y autorización del Ministerio. Este Decreto es el antecedente próximo de la vigente Ley de Régimen local.

En cambio, los montes municipales que tengan la *consideración de bienes de propios*, si están catalogados, *se estiman en general como inalienables*, por serles de aplicación la legislación especial. Cierto que el vigente Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 27 de mayo de 1955, en el capítulo V, referente a la enajenación, nada dice de especial respecto a los montes de propios catalogados; sin embargo, en la Sección tercera del capítulo III, referente al deslinde, reivindicación y defensa de los bienes, se dice, artículo 46: «Las Corporaciones locales promoverán el deslinde de los montes públicos catalogados, de su pertenencia, que se practicará con arreglo a lo dispuesto en la legislación especial»; y en el artículo 55, que: «Las Corporaciones locales podrán recobrar por sí la tenencia de los bienes de dominio público en cualquier tiempo. Los patrimoniales, en el plazo de un año, a contar del día siguiente a la fecha en que se hubiera producido la usurpación..., y en lo que concierne a los montes públicos patrimoniales se estará a lo dispuesto en la legislación especial. No hay duda de que en este párrafo el Reglamento quiere referirse a los montes catalogados, aunque hay que reconocer que la expresión no ha sido muy afortunada, toda vez que las voces público y patrimonial son antitéticas, puesto que si son públicos no son patrimoniales y viceversa, so pena de seguir manteniendo el sentido anfibológico de la voz «público» que se ha venido aplicando a los montes cataloga-

dos a través de toda nuestra legislación, y que debía ser llegada la hora de ir corrigiendo.

Asimismo, en la tercera de las disposiciones adicionales, se dice que para todo lo no previsto en el Título primero regirán las normas de Derecho público y privado aplicables a la Administración general del Estado. De donde se deduce, en buena hermenéutica, que al no regularse expresamente la enajenación de los montes de propios catalogados como de Utilidad pública en el Reglamento, ha de seguir aplicándoseles la legislación referente al Catálogo de Montes.

Ahora bien : en cuanto a la clasificación de los montes, se suelen distinguir dos grupos : el de montes enajenables y el de inalienables. El grupo de los inalienables está constituido precisamente por los montes catalogados, o sea los exceptuados de la desamortización, ordenada por la Ley general de desamortización civil y eclesiástica de 1855.

Sabemos también que la inalienabilidad no es absoluta desde el punto de vista legal, ya que la propia Ley de Montes de 1863 faculta al Estado en su artículo 3.º para adquirir montes de los pueblos y Establecimientos públicos, y en el 4.º para permutar sus montes por otros públicos o particulares que sean de las especies exceptuadas, disposición que desarrolla el Reglamento de Montes de 1865 en los artículos 53 y 54, y que el Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado, de 30 de mayo de 1941, en su artículo 62, es terminante al afirmar : «Que la adquisición por compra podrá extenderse a cualquier clase de finca que interese a los fines del Patrimonio Forestal del Estado, aunque se trate de montes *incluidos en el Catálogo de Utilidad pública* o cualquier otro perteneciente a los pueblos».

Sin embargo, tanto la doctrina científica, como diversas disposiciones administrativas, y la jurisprudencia, vinieron considerando a los montes catalogados como inalienables. Citamos, por vía de ejemplo, entre las disposiciones administrativas, la Real Orden de 14 de mayo de 1892, la de 30 de junio de 1892, la de 30 de agosto de 1896 referente a formación definitiva del Catálogo, Real Decreto de 1.º de febrero de 1901 (que toca la cuestión en su preám-

bulo), Reales Decretos de 1.º de diciembre de 1923, 1.º de febrero de 1924, 22 de diciembre de 1925, 9 de abril de 1926, etc.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo siguió el mismo rumbo; así la sentencia de 19 de mayo de 1894 («Gaceta» de 8 de octubre) dice: «Sean cualesquiera las vicisitudes por que hayan atravesado unos montes que por Real Orden fueron incluidos en el Catálogo de los exceptuados, y aun cuando existieron discrepancias en los documentos que tuvo presente la administración provincial respectiva para conceptuarlos enajenables en un principio, existe el hecho de hallarse exceptuados de la desamortización e incluidos en el Catálogo de Montes y no debieron sacarse a subasta ni ser vendidos por el Estado, y, por lo tanto, la venta realizada adolece de un vicio originario de nulidad que lo invalida».

En la de 11 de febrero de 1895 («Gaceta» del 2 de septiembre) se sienta doctrina análoga al afirmar: «Que incluido un monte en el Catálogo de los exceptuados, el Ministerio de Hacienda no puede proceder a la enajenación o venta de él porque es *principio de Derecho administrativo* que los montes comprendidos en los Catálogos están exceptuados de la desamortización» (32).

La sentencia de 13 de enero de 1908, acorde con el Real Decreto de 10 de octubre de 1902, sentó igualmente la doctrina de que los montes catalogados no pueden ser objeto de enajenación total ni parcial. La de 7 de octubre de 1931 declaró la inalienabilidad de una dehesa boyal de utilidad pública, y, por otra parte, nuestro más alto Tribunal, en las de 15 de marzo de 1927 y 21 de marzo de 1934, afirmaron que los terrenos catalogados no pueden legitimarse mediante roturaciones arbitrarias, doctrina sostenida por el Real Decreto de 1.º de diciembre de 1923 («Gaceta» del 4).

En resumen, que los montes municipales de propios catalogados presentan las siguientes características:

a) Son en general inalienables, exceptuándose la compra que de los mismos pueda efectuar el Patrimonio Forestal del Estado

---

(32) Una recopilación bastante completa de disposiciones administrativas y jurisprudencia sobre el particular, puede verse en la obra *Manual de Montes*, editada por *El Consultor de los Ayuntamientos*. Madrid, 1927; director, Abella.

o la permuta con otros montes del Estado de Utilidad pública (33).

b) El deslinde y reivindicación se ha de efectuar con arreglo a las disposiciones especiales que lo regulan por no presentar variedad alguna con respecto a los demás montes catalogados. Baste anticipar que en los deslindes no se admitirán otras pruebas que los títulos auténticos de dominio, inscritos en el correspondiente Registro de la Propiedad y la posesión no interrumpida por más de treinta años y debidamente acreditada, esto es, mediante información posesoria inscrita también en el Registro de la Propiedad y los datos que existan en los archivos del distrito del Ayuntamiento respectivo, y que, a efectos de reivindicación, la posesión que perjudica es la extraordinaria de treinta años.

c) No son, en general, legitimables las roturaciones arbitrarias que ofrecen los montes municipales de propios, catalogados como de Utilidad pública, que hacen que esta propiedad tenga más similitud con la de los montes catalogados del Estado y de las provincias que con la restante de propios del Ayuntamiento.

CONSTANTINO SIEIRA BUSTELO  
Diplomado de Admón. Local

*(Continuará)*

---

(33) Vid. Instrucciones de 17 de octubre de 1925 para adoptar el régimen de los montes de los pueblos al Estatuto municipal.