

Consecuencias de la implantación rígida de las municipalidades en la titularidad de los bienes de aprovechamiento vecinal

Eloy Colom Piazuelo
Profesor de Derecho administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. NECESIDAD DE UN ESTUDIO ESPECIAL SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES COMUNALES ATÍPICOS. 2. DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES COMUNALES QUE SON APROVECHADOS POR LOS VECINOS RESIDENTES EN UNA PARTE DEL TÉRMINO MUNICIPAL. A) Origen de los bienes comunales aprovechados por los vecinos residentes en una parte del término municipal. B) Exposición de las diversas articulaciones jurídicas sobre la titularidad de los bienes comunales que son aprovechados por los vecinos residentes en una parte del término municipal. 3. DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES COMUNALES QUE SON APROVECHADOS POR LOS VECINOS RESIDENTES EN VARIOS TÉRMINOS MUNICIPALES. A) Origen de las comunidades de aprovechamientos vecinales cuyo ámbito territorial es superior al término municipal. B) Exposición de las diversas articulaciones jurídicas sobre la titularidad de los bienes comunales que son aprovechados por los vecindarios de varios Municipios. 4. CONCLUSIÓN. INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES DE APROVECHAMIENTO VECINAL.

1. INTRODUCCIÓN. NECESIDAD DE UN ESTUDIO ESPECIAL SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES COMUNALES ATÍPICOS

En la actualidad existe una variedad considerable de casos de bienes de aprovechamiento vecinal, cuyos beneficiarios no coinciden con los habitantes de un Municipio y en los que la determinación de su propietario resulta bastante confusa. Nos encontramos, por ejemplo, con denominaciones genéricas, tales como mancomunidades de pastos, leñas u otros aprovechamientos, montes vecinales o comunales, que poco o nada

dicen sobre su titular ¹. Prácticamente, la única nota caracterizadora de todos ellos reside en que los vecindarios que disfrutaban los patrimonios no coinciden con la población integrante del Municipio, al residir en varios términos o sólo en una parte de él.

La importancia de plantearse el problema de la titularidad en los supuestos mencionados no es posible calificarla como menor o de interés puramente doctrinal. La determinación de si los vecinos, los Municipios u otros Entes locales son los dueños afecta a una parte sustancial de su régimen jurídico, como puede apreciarse a continuación con algunos ejemplos:

— Las facultades de los vecinos no son iguales en los casos en que la propiedad les pertenece directamente o son de dominio municipal. En el primer caso estamos ante una comunidad de propietarios cuyo régimen se asimila al de la comunidad de bienes y, en el segundo, ante una propiedad de una persona jurídica, cuyo patrimonio es disfrutado por los miembros integrados en ella. Esa diferencia no sólo se manifiesta en las reglas de administración, sino también, por ejemplo, al expropiar los patrimonios comunales. Si se afirma que pertenecen en plena propiedad a los vecinos, el justiprecio corresponde íntegramente a los habitantes. En cambio, si pertenece a las Entidades locales, a ellas habrá que abonar las indemnizaciones sin perjuicio de las correspondientes a las personas ocupantes de los bienes ².

— Todos los bienes de aprovechamiento vecinal no son inalienables, imprescriptibles, inembargables ni exentos de tributos. Exclusivamente

¹ Bastará para la comprensión de esta afirmación la exposición de los siguientes ejemplos. Los Estatutos de la Comunidad de Albarracín (Teruel), compuesta por 23 pueblos, prevén que el patrimonio de la Comunidad esté constituido por los montes que por partes iguales corresponden en condominio a la Ciudad de Albarracín y la Comunidad de los 23 pueblos. Solución que es totalmente diferente a la prevista para el Valle del Roncal (Navarra), dado que pertenecen a una persona jurídica. Sobre los dos supuestos *vid.* A. EMBID IRUJO «Dictamen sobre los diversos problemas jurídicos relativos a la modificación de los Estatutos de la Comunidad de Albarracín», *RJN*, núm. 10 (1990), pp. 81 y ss.; y J.C. ALLI ARANGUREN, *La mancomunidad del Valle del Roncal*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989, pp. 214 y ss.

² Las diferencias en la administración pueden apreciarse, si se compara la legislación de régimen local y la reguladora de los montes vecinales en mano común. Así, en la normativa municipal las competencias corresponden a los Ayuntamientos, mientras que en el segundo caso a los órganos de la comunidad vecinal. También es posible comprobar las distintas consecuencias en los supuestos de expropiación. En el caso de que estuviéramos ante un bien comunal la indemnización corresponde a la Entidad y en el de los montes vecinales en mano común a la colectividad. *Vid.*, en este sentido, las Sentencias de 8 de noviembre de 1977, de la Sala 5ª (A. 4159), y de 24 de enero de 1991, de la Sala 3ª, Sección 6ª, del Tribunal Supremo (A. 427).

gozan de dichas características aquéllos que pertenecen en propiedad a los Municipios o Entidades locales menores y los montes vecinales en mano común, que expresamente hayan sido reconocidos como tales de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley reguladora de los mismos del año 1980. El resto de los supuestos no comprendidos o reconducibles a los mencionados carecen de ese régimen jurídico especial ³.

Por consiguiente, la relevancia de la concreción del dueño no puede calificarse como menor. Pero el problema de determinar quién es el titular de los patrimonios comunales no es exclusivo de los bienes de aprovechamiento vecinal citados —mancomunidades de pastos, leñas u otros productos, montes vecinales en mano común, Comunidades de Villa y Tierra, etc.—, sino que es general y afecta a todas las propiedades disfrutadas por los vecinos. Esto significa que en los diversos casos de patrimonios comunales se dudará si el dominio pertenece a una persona jurídica denominada «Municipio», a una comunidad de bienes integrada por los vecinos o ambos a la vez. No obstante, en los supuestos seleccionados concurren unas especialidades que no están presentes en los demás bienes comunales y que han ocasionado una gran confusión en la averiguación del dueño. Precisamente, el presente trabajo se dirige a examinar las características que los diferencian del resto de los patrimonios vecinales y que resultan relevantes para determinar la titularidad de los dominios comunales.

Dada la intención perseguida con el estudio que se desarrolla a continuación y con el fin de simplificar la exposición, se dejará para otra ocasión el examen de las razones por las que se plantean dudas sobre quién es el propietario de los bienes comunales en general. Sin embargo, puede avanzarse que la titularidad de los denominados comunales típicos pertenece al Ente local con la obligación de destinarlos al aprovechamiento de los vecinos ⁴.

³ Por ejemplo, sólo están exentos del pago del impuesto de bienes inmuebles, según el artículo 64 b) de la Ley de Haciendas Locales de 1988, los bienes comunales propiedad de los Municipios y los montes vecinales en mano común, pero no los restantes patrimonios vecinales pertenecientes directamente a los habitantes de una población o a otras Entidades locales, tales como las sociedades vecinales, etc. *Vid.* una descripción de estas últimas en J.J. SANZ JARQUE, «El problema de las comunidades y sociedades de montes de origen vecinal en Aragón», *El campo. Boletín de información agraria del Banco de Bilbao*, enero-marzo, núm. 75, (1980), pp. 75 y ss.

⁴ Un análisis de las razones por las que se desconoce exactamente quién es el dueño de los bienes comunales puede encontrarse en los estudios de próxima publicación E. COLOM, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Tecnos, Madrid, y «La influencia de la personalidad jurídica del Municipio en la determinación de la titularidad del patrimonio municipal», *RAP*.

El análisis que se realiza en el presente trabajo se estructura en dos partes diferenciadas. Una primera en la que se examinan los diversos problemas planteados en relación con la concreción del dueño de los bienes comunales que benefician exclusivamente a los habitantes residentes en una parte del término municipal (2); y una segunda en la que se estudia quién es el propietario de los bienes comunales disfrutados por los vecindarios de varios Municipios (3). Dicha división obedece a que se reúne una serie de supuestos homogéneos en cada una de ellas. Por último, se realizan unas breves reflexiones finales sobre la titularidad de este tipo de bienes (4).

2. DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES COMUNALES QUE SON APROVECHADOS POR LOS VECINOS RESIDENTES EN UNA PARTE DEL TÉRMINO MUNICIPAL

En la actualidad se duda sobre quién es el titular de los bienes comunales que disfruta una parte de los vecinos del Municipio. Se desconoce con exactitud si son propietarios los vecinos, el Ente local, etc. Esta incertidumbre no es casual y está relacionada con un problema ajeno a los patrimonios comunales: la forma como se han establecido los Ayuntamientos desde el siglo XIX y la ausencia en numerosas ocasiones de soluciones flexibles que permitan resolver los problemas de adaptación de las municipalidades a las diferentes situaciones existentes en todo el territorio nacional. La concurrencia de este factor afecta considerablemente a las diversas construcciones que se propongan sobre la titularidad de los comunales aprovechados por una parte de los vecinos, dado que las distintas posibilidades admitidas dependen de la mayor o menor rigidez de las leyes locales que se aprueben en cada momento. Por ello, en primer lugar se analiza cuál es el origen del supuesto objeto de comentario (A) y, posteriormente, se examinan las diferentes soluciones que se defienden (B).

A) Origen de los bienes comunales aprovechados por los vecinos residentes en una parte del término municipal

Los supuestos de bienes comunales analizados en el presente epígrafe se caracterizan por no coincidir los beneficiarios de los aprovechamientos con el vecindario de un Municipio. Sólo a algunos de los habitantes les corresponde un derecho al disfrute de los patrimonios. Esta situación tan peculiar ha tenido en parte su origen en la forma de implantarse los Ayuntamientos en nuestro país durante el siglo XIX. Pero las características de las Corporaciones que se instauraron no fueron totalmente originales, sino que tuvieron sus precedentes en

Francia. En el país vecino las Colectividades locales se establecieron a finales del siglo XVIII, teniendo dicho modelo una gran influencia en las restantes naciones de su entorno. Dada su importancia, primero expondremos cuáles son los principios que inspiraron su creación en Francia y posteriormente cómo se recibieron y se aplicaron a España.

En el país vecino la revolución implantó una estructura territorial uniforme en toda la nación y suprimió todas las Corporaciones que no se correspondieran con alguno de los Entes que se crearon ⁵. Las nuevas Colectividades se caracterizaron por unas notas que las diferenciaban claramente de las existentes en el Antiguo Régimen. La primera de ellas consistía en la generalización del régimen municipal. El establecimiento de los Ayuntamientos en los pueblos no era el resultado del ejercicio de un privilegio real, sino que su existencia era obligatoria en toda la nación. La segunda residía en la instauración de un Municipio para cada unidad territorial, aunque fuera menor. La aplicación de dicho principio provocó la aparición de un número elevadísimo de Corporaciones, que posteriormente se tendió a disminuir ante la incapacidad de asumir financieramente los servicios. Y la tercera de las características consistía en la uniformidad del régimen municipal, al asimilar el principio de *uniformité* a aquél fundamental de *égalité*. Así, el Decreto de 14 de diciembre de 1789 ordenó de forma similar todos los Municipios con independencia de sus dimensiones y de las peculiaridades de las diferentes situaciones.

El modelo francés, que conllevaba la aparición en todo el territorio nacional de Corporaciones locales uniformes en cada núcleo de población, se aplicó también en nuestro país durante el siglo XIX ⁶. Esto supuso el reconocimiento de innumerables Municipios o, como decía el artículo 1 de la Ley de Ayuntamientos de 1845, la creación de una

⁵ Vid. L. VANDELLI «El modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas» *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, (1989), pp. 181 y ss., y del mismo autor *I poteri locali.*, II Mulino, Bologna, 1990, pp. 15 y ss. Vid. también E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *RAP*, núm. 33 (1960), pp. 97 y ss.

⁶ En España sobre la implantación de los nuevos Municipios y sus consecuencias vid. L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, T.I, Civitas, Madrid, 1988, pp. 227 y ss. y la amplia bibliografía citada en pp. 791 y ss. y en especial 800 y ss.; A. POSADA, *Evolución legislativa del Régimen local en España. 1812-1909*, Reimpr. IEAL, Madrid, 1982, pp. 47 y ss.; P. MENENDEZ GARCÍA, «Las entidades locales menores» en *Tratado de Derecho municipal* (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), T.I, Civitas, Madrid, 1988, pp. 1014 y ss.; y E. ORDUÑA REBOLLO, «Constitución y Ayuntamientos en 1812» en *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, (Dir. J. CANO BUESO), Tecnos, Madrid, 1989, pp. 592 y ss., y la bibliografía allí citada. Para que pueda apreciarse la importancia del establecimiento de los nuevos Ayuntamientos en todo el país, baste citar los siguientes datos aportados

«administración municipal separada» en cada comunidad diferenciada. Desde el punto de vista de la titularidad de las propiedades, la instauración de las nuevas Corporaciones resultaba importantísima al implicar que la comunidad vecinal era una persona moral o jurídica, capaz de ser dueña de los bienes que aprovechaba el vecindario ⁷. Bienes que antes de independizarse pertenecían en propiedad al Municipio en el que se integraba el núcleo de población. De esta forma, la aparición de las nuevas Colectividades en España conllevó una redistribución de una masa considerable de bienes y su atribución a las Corporaciones creadas ⁸.

De lo expuesto hasta estos momentos se deduce que tanto en España como en Francia se siguieron principios similares. En cada comunidad social o pueblo se instauró un Ayuntamiento, una persona jurídica dueña de los bienes comunales que disfrutaba. Sin embargo, la situación descrita sólo constituye la regla general que encontró excepciones importantes en nuestro país ante las circunstancias imperantes en la práctica. Como ha señalado Posada, a pesar de la semejanza existente entre la división territorial de las dos naciones, en España se tuvo una

por el diputado MARTÍNEZ durante la discusión del Decreto de 14 de enero de 1812 (*Vid.* D.S.C. núm 445, s. de 21 de diciembre de 1811, p. 2459): en el Reino de Valencia de los 572 pueblos de que consta, sólo 73 son de realengo y los demás de señorío.

⁷ F. GARCÍA GOYENA y J. AGUIRRE, Febrero, T.X, 2ª ed., Madrid, 1845, p. 115, al asumir parte del Dictamen presentado a la Cámara francesa sobre el proyecto de Ley municipal, afirma que «la erección de una municipalidad es la creación de un ser público, autorizado á poseer y á hacer todos los actos de la vida administrativa». O como señala F. CAÑAMAQUE, *Manual de Derecho administrativo popular*, Madrid, 1882, p. 102: «tienen personalidad moral todas las Corporaciones públicas, y las particulares que estando autorizadas por la ley, prestan un servicio común. Pueden poseer, adquirir, contratar, levantar empréstitos y celebrar otros actos civiles».

⁸ La implantación de los nuevos Ayuntamientos tuvo una serie de consecuencias patrimoniales. Así, durante la discusión del artículo 308 de la Constitución de 1812 se debatió el alcance que tenía la formación de los mismos (*Vid.* DSCG, núm. 464, s. de 10 de enero de 1812, pp. 2592 y 2593). Se afirmó que su creación no implicaba exclusivamente el «señalamiento de jurisdicción», sino que también suponía la concesión de un término y de unos bienes. Estas preocupaciones fueron señaladas por el diputado MARTÍNEZ, al decir que «no comprende de donde se les señalará; porque hay varios de ellos que no tienen término, pues unos han sido fundados en tierra de particulares, otros en terreno de otros pueblos, con los que confinan; así no veo como se hará esa división sin causar grandes trastornos y perjuicios». O por el diputado LERA, al indicar que propiamente el reconocimiento de jurisdicción no conllevaba graves problemas, aunque sí la de términos puesto que «la capital que es señora de los terrenos de muchas aldeas, se opondrá a que estas hayan de tener término propio, aunque tengan ayuntamiento (...). Así, creo que podría señalarse término jurisdiccional; pero los pastos y aprovechamientos en aquellas aldeas ó pueblos que desde luego no los tuviesen propios, deberían ser comunes, como en La Guardia, Romeral y Tembleque, etc., que tienen términos comuneros. En el caso de no determinarse así, habrá muchas reclamaciones, que causarán grandes perjuicios»

visión más realista ⁹. La base que se tomó en cuenta fue la concentrada históricamente en los núcleos vecinales. Pero esto no significó que en cada uno de ellos debiera establecerse necesariamente una Corporación municipal, puesto que el marco de referencia que tuvo presente la Constitución de 1812 fueron los pueblos, unidad natural, con su comarca, una expresión también natural ¹⁰. Esta es la razón que justificó que la normativa local del siglo XIX requiriera para constituir un Ayuntamiento una población mínima, que podía reunirse con uno o varios núcleos de población ¹¹.

La admisión del concepto de pueblo indicado, que puede comprender diversas comunidades vecinales y que se configura como una persona jurídica denominada «Municipio», implica que el titular de las

⁹ Vid. A. POSADA, *Evolución legislativa del Régimen local*, op. cit., pp. 71 y ss.

¹⁰ En el mismo sentido, L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, op. cit., pp. 234 y ss., afirma que la reforma obedeció a la consideración de que el Municipio era la expresión institucional de las relaciones de convivencia que discurrían dentro de la población. De esta idea nació el principio de que en cada pueblo existiera un Ayuntamiento. Pero la finalidad inicial fue exceptuada en los casos en los que hubiera zonas y regiones con población muy diseminada o en los supuestos de valles o comarcas naturales, con pluralidad de núcleos y con una gran tradición de gobierno local para toda el área. Vid. también las consideraciones realizadas por L. PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 30. A mediados del siglo XIX la configuración expuesta se asumió con normalidad. Por ejemplo, M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, voz «Distrito municipal» en *Diccionario de la Administración española peninsular y ultramarina*, 1ª ed., Madrid, 1858, consideraba que el distrito municipal podía estar constituido por un solo pueblo o la agregación de dos o más.

¹¹ En aplicación de las previsiones del artículo 310 de la Constitución de 1812, el Decreto CLIII, de 23 de mayo del mismo año, sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales, ordenó la creación de Ayuntamientos en aquellos núcleos con población superior a mil almas. En las comunidades con menor número de moradores se podía dotar siempre que concurrieran «particulares circunstancias de agricultura, industria ó población» que aconsejasen su implantación. Estas condiciones se concretaron posteriormente mediante la exigencia de una población mínima. Así, en el artículo 4 del Real Decreto de 1835 se estableció que los pueblos que dependiesen de ciudades o villas, en cuanto a su régimen municipal, podían solicitar la formación de Ayuntamiento propio, siempre que su población llegase a cien vecinos, bien fuera por sí solos o reuniéndose a otros pueblos limítrofes. Los inferiores a este número se mandó que se conservasen. Las previsiones expuestas se reiteraron, aunque de manera más perfeccionada y variando el número mínimo de habitantes exigido, en los artículos 70 y ss. de la Ley de Ayuntamientos de 1845, 25 y ss. de la Ley Municipal de 1856, 29 de la Ley Municipal de 1868, 5 de la Ley Municipal de 1870 y 5 de la Ley Municipal de 1877.

El problema de la agrupación de los pequeños Municipios lo intentó resolver de diferentes formas el legislador del siglo XIX. Una de ellas consistió en la supresión de todos aquéllos con población inferior a dos mil habitantes, como señalaba el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, por el que se reformaban las Leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y para el gobierno y administración de las provincias. Regulación que se transcribió en los artículos 25 y ss. de la Ley Municipal de 1868.

propiedades comunales es el Ente local. Pero desde el momento en que se integran varios núcleos en una Corporación es posible que sólo uno de ellos tenga un derecho privativo al disfrute de los patrimonios comunales propiedad de la Entidad local a la que pertenecen ¹². Esta situación peculiar precisa de una perfecta coordinación entre los intereses propios de la comunidad concreta y los generales de la municipalidad, así como de distintos cauces contenidos en la legislación que permitan el mantenimiento de las singularidades comentadas ¹³.

La agrupación de pueblos para formar un Municipio con un número suficiente de habitantes no se limitó exclusivamente al momento de instaurarse los nuevos Ayuntamientos, sino que ha sido una constante desde el siglo XIX hasta nuestros días ¹⁴. Así, en la actual legislación de régimen local se prevé que la unión de una comunidad vecinal a otra puede realizarse en los siguientes supuestos: por incorporación de uno o más Municipios a otro u otros limítrofes; por fusión de dos o más Municipios limítrofes; por segregación de parte del territorio de uno o

¹² Tal situación puede apreciarse, por ejemplo, en el Decreto de Competencias de 20 de agosto de 1852 (CLRGLJ T. 2 núm. 461). En él se distinguía entre «el derecho de propiedad que exclusivamente pertenece al ayuntamiento» y el repartimiento del aprovechamiento que correspondía a los distintos lugares de un Municipio de la provincia de Vizcaya. En un sentido similar, si el propietario de los bienes era el Municipio, sólo el Ayuntamiento podía ser su representante en todos los asuntos concernientes a los mismos, como indica A. NIETO, «Bienes comunales», *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1964, p. 778.

¹³ La agrupación excesiva de pueblos para formar nuevos Municipios, algunas veces, no se acompaña de la necesaria coordinación entre el Ayuntamiento y los lugares integrados, lo que ocasiona la separación del Concejo del sustrato social, el desarraigo de los Municipios en que se integran. Este hecho es comprensible si se valoran los datos de una estadística de 1960, citados por L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español, op. cit.*, p. 237, según la cual en Galicia la media de núcleos de población por Municipios es de 103, 52 y en Asturias de 85,37. Otra estadística es mencionada en el artículo «El problema de los pequeños Municipios en España» publicado en *Documentación administrativa*, núm. 27, (1960), pp. 39 y ss., referida al censo de población de 1950. Según la misma existían 9.212 Municipios, de los cuales más de 3.000 eran inferiores a 500 habitantes; frente a ello había un total de 68.781 entidades de población, clasificadas en núcleos compactos (25.372), mixtos (8.215) y diseminados (35.194). Sobre la inadecuación del mapa municipal *vid.* J. FARIÑA JAMARDO, *La parroquia rural en Galicia*, IEAL, Madrid, 1975; y J. MEILAN GIL, «Problemática actual de las Administraciones públicas», en vol. col. *III Jornadas Administrativas de Galicia*, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, pp. 104 y ss.

¹⁴ No obstante, como han señalado F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, IEAL, Madrid, 1987, pp. 41 y ss., en el período que va de 1812 a 1936 no ha habido una política propiamente dicha sobre creación y supresión de Municipios y alteración de sus términos municipales, sino únicamente unas medidas concretas para hacer frente a los problemas que en este campo la realidad cotidiana presentaba en cada momento. Por otra parte, han sido actuaciones que no han mantenido su identidad a lo largo del tiempo o se han formulado de manera distinta en las diversas

varios Municipios para constituir otro independiente; y por segregación de parte del territorio de un Municipio para agregarlo a otro limítrofe. La iniciativa de estos procesos puede decretarse de oficio por el órgano competente de la Comunidad Autónoma o a instancia de los Ayuntamientos interesados, las Diputaciones provinciales o la Administración del Estado ¹⁵.

Las alteraciones de términos señaladas también conllevan un traslado de la titularidad de las propiedades disfrutadas por las comunidades vecinales afectadas por la modificación. De esta forma, si antes de procederse a la alteración los bienes pertenecían al Municipio que iba extinguirse o del que se iba a segregar, con posterioridad el dominio se traspaasa al Municipio en el que se integra la comunidad vecinal y en el que existen varios núcleos sociales. Sin embargo, los cambios de dueño no afectan al régimen de aprovechamientos, puesto que normalmente uno de los contenidos de los acuerdos de unión con otros núcleos de población consiste en la preservación de los disfrutes vecinales para los habitantes que hasta esos momentos se beneficiaban de ellos ¹⁶.

épocas. Un examen de la evolución legislativa desde el siglo XIX hasta nuestros días puede encontrarse en F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, op. cit., pp. 15 y ss. Los dos últimos autores citados, op. cit., p. 42, señalan que las diferentes modalidades de alteración de términos van decantándose en un largo proceso que culmina en el grado de diversidad actual. En efecto, de un primer momento —Instrucción de 3 de febrero de 1823—, en el que se empieza a hablar de la supresión y agregación de Ayuntamientos, se pasa a la tipología de supuestos sistematizados en la Ley Municipal de 1870. Pero no será hasta bien entrado el siglo XX —Estatuto Municipal de 1924, Ley Municipal catalana de 1933 y Ley Municipal estatal de 1935— cuando se perfila una serie de casos que pueden considerarse definitivos, aunque todavía se expresen más tarde con formas distintas. Vid. también un análisis de la evolución legislativa en C. ESCUIN PALOP, «La alteración de los términos municipales» en *Tratado de Derecho municipal*, (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), T.I, op. cit., pp. 1161 y ss.

¹⁵ Un análisis de los diversos supuestos y trámites que deben cumplimentarse para hacer efectivas las alteraciones de términos municipales puede encontrarse en L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, op. cit., pp. 276 y ss.; F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, op. cit., pp. 57 y ss.; C. ESCUIN PALOP, «La alteración de los términos municipales», en *Tratado de Derecho municipal*, (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), T.I, op. cit., pp. 1169 y ss.

¹⁶ El problema se plantea cuando no se preserva el aprovechamiento en el acuerdo. Para estos casos no existe una solución expresa en la legislación estatal. Dicha situación fue denunciada expresamente en la Moción de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 12 de diciembre de 1968 y elevada al Gobierno, sobre régimen y disolución de las Entidades locales (núm. 173 R 1968-1969). A pesar de ello, se intenta resolver a través de técnicas muy diversas: aplicación del artículo 75.4 del Texto refundido de 1986, del artículo 4.2 de la Ley de Montes, configuración como un monte vecinal en mano común, etc. Tales posibilidades se irán explicando a lo largo del presente estudio.

La conservación del aprovechamiento para una parte de los residentes en el término municipal puede conseguirse a través de diversas vías, que serán objeto de análisis en el epígrafe siguiente. No obstante, me interesa destacar en estos momentos que la preservación del disfrute aparece a veces directamente en la propia legislación. Por ejemplo, en la Ley de Administración local de Navarra de 1990 se contienen dos articulaciones diferentes. En concreto, se regula la restricción del aprovechamiento a los vecinos residentes en una parte del término municipal y la constitución de una Entidad local inframunicipal propietaria de los bienes comunales. Son dos posibilidades establecidas expresamente en la Ley navarra, aunque no las únicas, como se indicará posteriormente.

En resumen, la importancia de la estructura territorial del Estado y sobre todo la forma de implantación de los Municipios tiene una considerable trascendencia en la determinación del titular de los bienes comunales que son aprovechados por los vecinos residentes en una parte del término municipal.

B) Exposición de las diversas articulaciones jurídicas sobre la titularidad de los bienes comunales que son aprovechados por los vecinos residentes en una parte del término municipal.

La noción de Municipio que se implanta en nuestro país no se corresponde necesariamente con la existencia de un núcleo diferenciado. Puede haber una agrupación de poblaciones. Incluso es posible que se integren diversas colectividades con un derecho privativo al aprovechamiento de determinadas propiedades. Tal concentración precisa una perfecta coordinación entre los intereses propios de cada comunidad y los de la Corporación. En caso de no procederse de esta forma, surge una serie de conflictos de difícil solución, que pueden finalizar en algunas ocasiones con la atribución directa de la propiedad a los vecinos para evitar que se desconozcan sus derechos. Así, por ejemplo, en ciertas provincias del Norte de España la ausencia de identificación de los intereses municipales y vecinales específicos ha provocado que generalizadamente se atribuya la propiedad de los montes a los habitantes con derecho al aprovechamiento.

Frente a las tendencias privatizadoras de los bienes comunales, han aparecido en nuestro Derecho como alternativa diversas articulaciones jurídicas, que carecen de una coordinación total entre sí en numerosas ocasiones. La nota común a todas ellas reside en que es preciso respetar el disfrute de los vecinos que habitan en una parte del término. Y la nota diferenciadora se centra en la mayor o menor autonomía que se conceda al núcleo de población en la gestión de los bienes comunales

que aprovecha exclusivamente. Este elemento distintivo depende de las circunstancias concurrentes en cada zona y se manifiesta mediante la variación de la titularidad de los patrimonios vecinales, según podrá apreciarse a continuación.

Las diferentes construcciones jurídicas admitidas en la legislación vigente y objeto de comentario en el presente epígrafe son las siguientes: limitación del aprovechamiento a los vecinos que residen en una parte del término municipal; creación de órganos especiales dentro de los Ayuntamientos encargados de la gestión de los patrimonios comunales que benefician a los habitantes de una parte del término; creación de Entidades locales inframunicipales titulares de las propiedades vecinales; y atribución del dominio a la colectividad vecinal con derechos al disfrute. En la descripción que se realiza a continuación de cada una de ellas se exponen sus características especiales, destacando quién es el dueño de los bienes comunales.

a) *Los bienes comunales pertenecen al Municipio, pero el derecho al aprovechamiento corresponde exclusivamente a los vecinos residentes en una parte del término.* Es el supuesto habitual en el que la única peculiaridad consiste en la limitación del disfrute a los vecinos que viven en una zona concreta del territorio de la Corporación local. Puede estar originado por la alteración de términos municipales, al conservar en la fusión de dos o más Municipios, por ejemplo, cada uno de los respectivos vecindarios el derecho al disfrute de los bienes comunales; o simplemente en la existencia de varios núcleos de población con derechos privativos al aprovechamiento de los patrimonios comunales dentro del territorio de una Entidad local.

Refiriéndonos al supuesto en que se produce una fusión de Municipios o agregación, debemos indicar que el patrimonio de las Corporaciones desaparecidas o de la comunidad segregada se imputa al nuevo Municipio, si bien se permite que se reserve a cada núcleo de población el disfrute vecinal. La conservación del derecho en beneficio de la colectividad incorporada al Ente ha sido una constante en la normativa local. No obstante, en la legislación estatal vigente no existe una referencia expresa a este caso. Únicamente, en el artículo 14 del Reglamento de Población de 1986 se señala que en los expedientes que se formen se acompañarán los documentos que expresen las fórmulas de administración de los bienes.

El silencio actual de la legislación contrasta con la claridad de las normas del siglo XIX. Por ejemplo, en el artículo 87 de la Real Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1823, después de indicar que no podían subsistir los Ayuntamientos sin una

población mínima, se exigía en el expediente de agregación la acreditación de «cuales sean los derechos, aprovechamientos ú otros goces que deban conservar los moradores en el pueblo agregado». Tales referencias desaparecieron de las Leyes municipales posteriores, pero se conservaron en los desarrollos reglamentarios. Así, en el artículo 11 del Reglamento de 6 de enero de 1844, para la ejecución de la Ley de Ayuntamientos de 1840, se establecía que en el expediente de reunión de varias Corporaciones tenían que figurar «los derechos, aprovechamientos ú otros goces que deben conservar los moradores en el pueblo agregado». Dicha previsión se reiteraba en el artículo 102 del Reglamento de 16 de septiembre de 1845, para la ejecución de la Ley de Ayuntamientos de 1845, y en una serie de Reales Ordenes, dentro de las cuales puede mencionarse la Real Orden de 23 de octubre de 1867. En concreto, en ella se señalaba que en estos procesos era preciso que se procurase «no alterar el statu quo consagrado por la posesión ó costumbre autorizada, fuera de los casos en que, á petición de los mismos vecinos ó entidades expresadas, procediese variar el actual estado».

En esta misma línea, algunas Leyes autonómicas en la actualidad contienen reglas sobre estos casos. Por ejemplo, en la Disposición adicional tercera de la Ley foral de Administración local de Navarra de 1990 se dice que el aprovechamiento de los bienes comunales, pertenecientes a la Entidades locales que se extingan, quedará limitado a la población residente en el ámbito territorial que aquéllas hubiesen tenido. Sin tanta precisión, el artículo 15 de la Ley asturiana reguladora de la demarcación territorial de los Concejos de 1986 permite el establecimiento de reglas singulares de disfrutes en casos de creación de nuevos Ayuntamientos ¹⁷.

En el segundo supuesto citado anteriormente, consistente en la existencia de varios núcleos en un Municipio, debe advertirse que normalmente hay costumbres que restringen el aprovechamiento a los habitantes de uno de los núcleos. El problema en este caso reside en que las normas vigentes no admiten la delimitación territorial de los beneficiarios con carácter general. En el artículo 103.1 del Reglamento de Bienes

¹⁷ También en la normativa aprobada por otras Comunidades se alude a unas reglas especiales. Este es el caso, por ejemplo, del Decreto aragonés de 24 de mayo de 1988, que regula el régimen de ayudas para el fomento de la reestructuración municipal mediante incorporaciones y fusiones de Municipios. En su artículo 3.3, al hacer referencia al acuerdo de fusión o incorporación, se dice que el Departamento analizará las circunstancias concurrentes presentando su asesoramiento a los efectos de establecer las previsiones convenientes para garantizar los intereses de los respectivos núcleos de población, con especial referencia, entre otras, al régimen de aprovechamiento y disfrute de montes, pastos y otro bienes, al objeto de respetar su peculiar administración.

de 1986 se dice que el derecho al disfrute de los comunales, en cualquiera de sus modalidades, corresponde simultáneamente a los vecinos del Municipio sin distinción de sexo, estado civil o edad. Sólo en los artículos 75.4 del Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local de 1986 y 103.2 del Reglamento de Bienes mencionado se establece una excepción. En los citados preceptos se dice que para participar en los aprovechamientos forestales, consistentes en concesiones de suertes o cortas de madera, los Ayuntamientos y Juntas vecinales pueden exigir determinadas condiciones de vinculación y arraigo o permanencia, siempre que se cumplan dos requisitos: la existencia de normas consuetudinarias u ordenanzas tradicionales que justifiquen su observancia; y la elaboración de ordenanzas especiales sometidas a unos trámites agravados en las que se recojan las especialidades comentadas.

La interpretación estricta de la regulación expuesta implica negar la posibilidad de restringir el aprovechamiento a los vecinos que residan en una parte del termino municipal en otros casos diferentes al previsto específicamente en el artículo 75.4 del Texto refundido. En este sentido, se ha pronunciado parte de la doctrina y la jurisprudencia ¹⁸. Sin

¹⁸ La excepcionalidad de esta regla ha sido apreciada por los Tribunales. Así, en una serie de Sentencias que aplican la legislación de régimen local de los años cincuenta, coincidente a estos efectos con la actual, el Tribunal Supremo dice que el régimen normal es aquél en el que el aprovechamiento corresponde a todos los vecinos, si bien existe un supuesto concreto en el que se admite la restricción siempre que se cumplan las condiciones establecidas en la Ley. *Vid.*, en este sentido, las Sentencias de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 19 de mayo de 1960 (A. 2162), 27 de mayo (A. 4521) y 15 de noviembre de 1962 (A. 4459) y 18 de octubre de 1983. (A. 5239). *Vid.* también la relación de fallos judiciales contenida en la Redacción de «El Consultor de los Ayuntamientos», *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1989, p. 223. También, en la doctrina es posible apreciar el carácter extraordinario. Por ejemplo, A. GUAITA, *Derecho administrativo. Aguas, montes, minas*, 2ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1986, p. 296, señala que esta modalidad no es general de los bienes comunales, sino propia de los montes y dentro de los montes no abarca todos los aprovechamientos, sino el de madera tan sólo. Además, dado su carácter restrictivo, deben cumplir todos los requisitos establecidos en la Ley.

El carácter restrictivo lleva incluso a discutir si la exigencia de una residencia en una parte del término está comprendida en las condiciones de arraigo y vinculación o permanencia mencionadas en el artículo 75.4 del Texto refundido de 1986. El problema indicado se planteó expresamente en el antecedente del citado precepto, el artículo 192.4 de la Ley de Régimen Local de 1955. Por ejemplo, en el Dictamen del Consejo de Estado de 12 de julio de 1956 no se permite (núm. 77 R. 1955-1956). En cambio, en el Dictamen de 9 de abril de 1959 sí (núm. 59 R. 1958-1959). También es partidaria de admitir el requisito suplementario la Sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Supremo, de 12 de febrero de 1959 (A. 902). En general, sobre los problemas de aplicación del artículo 75.4 del Texto refundido de 1986 *vid.*, las consideraciones realizadas en E. COLOM, «Algunas reflexiones en torno a los bienes comunales», *REALA*, núm 237 (1988), pp. 871 y ss., y *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, *op. cit.*, y la bibliografía allí citada.

embargo, en algunas ocasiones la realidad se ha impuesto sobre el tenor literal de las normas de forma que se ha admitido también la limitación del aprovechamiento, aun cuando no se esté ante el supuesto contemplado en el artículo 75.4. En apoyo de dicha interpretación a veces se ha mencionado el artículo 4.2 de la Ley de Montes. En el citado precepto se regula la obligación de conservar los disfrutes vecinales, que beneficien a comunidades de habitantes dentro de un Municipio ¹⁹.

b) *La titularidad de los bienes comunales pertenece al Municipio, aunque se crean unos órganos específicos encargados de administrarlos.* Para la gestión de los patrimonios vecinales, cuyo disfrute corresponde sólo a parte de la población municipal, es posible que se creen unos órganos determinados. Pero su establecimiento no supone negar el dominio municipal, sino reconocer ciertas peculiaridades en su administración.

La admisión de especialidades en la gestión de los comunales tiene sus precedentes en los artículos 85 y ss. de la Ley Municipal de 1870 y 90 y ss. de la Ley Municipal de 1877 ²⁰. En los preceptos mencionados se preveía el establecimiento de una administración particular en los pueblos que tuvieran territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos que les fueran peculiares. Las atribuciones relacionadas con los bienes señalados se encargaban a una Junta, sobre la que el

¹⁹ Entre las diferentes Sentencias que admiten la restricción en otros supuestos diferentes al de cortas de madera puede mencionarse la de la Sala 4ª del Tribunal supremo, de 31 de diciembre de 1985 (A. 1555 de 1986). En dicho fallo judicial se aplica el artículo 192.4 de la Ley de Régimen Local de 1955. No obstante, el contenido del citado precepto se ha reproducido prácticamente en su totalidad en el actual artículo 75.4 del Texto refundido de 1986. *Vid.* también los Dictámenes del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 1969 (núm. 124 R. 1969-1970) y 2 de marzo de 1972 (núm. 101 b R. 1971-1972). Por otra parte, en algunas ocasiones nuestro más alto Tribunal ha basado la restricción en el artículo 4.2 de la Ley de Montes. En este sentido, puede mencionarse la Sentencia de 27 de abril de 1963, de la Sala 4ª (A. 2403). Sobre esta última Sentencia *vid.* las consideraciones realizadas por N. RODRÍGUEZ MORO, «Los pueblos no constituidos en Entidad local menor pueden tener el aprovechamiento exclusivo de bienes del común de su vecinos», *REVL*, núm. 132, (1963), pp. 890 y ss.; y E. COLOM, «Algunas reflexiones en torno a los bienes comunales», *REALA*, núm. 237, (1988), *op. cit.*, pp. 875 y ss. Los problemas creados por la interpretación de la normativa municipal no son nuevos y fueron denunciados expresamente por la doctrina hace ya años. En este sentido, F. GARRIDO FALLA, «Sobre los bienes comunales», *REVL*, núm. 125, (1962), pp. 685 y ss., destacó las consecuencias que planteaba la regulación contenida en la legislación local. *Vid.* también un análisis del artículo 4.2 de la Ley de Montes en A. GUAITA, *Derecho administrativo, op. cit.*, pp. 298 y ss.

²⁰ *Vid.* sobre la normativa local mencionada las consideraciones realizadas por F. ABELLA, *Manual del Secretario de Ayuntamiento*, Madrid, 1872, pp. 112 y ss. *Vid.* también una recopilación jurisprudencial sobre los citados preceptos en la Redacción de «El Consultor de los Ayuntamientos», *Ley Municipal de 2 de octubre de 1877*, 16ª ed., Madrid, 1921, pp. 88 y ss.

Ayuntamiento del término respectivo tenía competencias inspectoras. Posteriormente, como ha indicado Nieto, estos órganos específicos dentro del Municipio se transformaron en el presente siglo en Entidades locales menores con personalidad jurídica propia y propietarias del dominio comunal, por aplicación de la Disposición transitoria octava del Estatuto Municipal de 1924 y el artículo 4 del Reglamento de Población del mismo año ²¹. Tal conversión provocó que en la legislación municipal posterior no se incluyese una regulación expresa de esta clase de órganos. Ausencia que vino acompañada de una rigidez en las posibilidades de autoorganización de las Corporaciones locales. La desaparición de toda referencia y la falta de flexibilidad de las normas ocasionaron desajustes entre la realidad y el Derecho, hasta el punto de que el autor anteriormente citado afirmó en los años sesenta que, independientemente de lo que dijese el legislador, existían unos «pseudo-órganos de administración» de difícil calificación jurídica ²².

El problema expuesto ha quedado resuelto en la actualidad en la legislación de régimen local aprobada recientemente. Aunque no se contempla el supuesto expresamente, la potestad autoorganizativa de las Corporaciones locales permite justificar la existencia y las actuaciones de las Juntas administradoras, dado que la normativa concede una gran autonomía a los Municipios para crear los órganos que estime oportunos, incluso con un ámbito de actuación territorial determinado ²³. El único límite previsto para el establecimiento de dichos órganos consiste en que no se les puede atribuir facultades que la legislación considera indelegables, es decir, aquéllas en relación con la

²¹ Vid. A. NIETO, *Bienes comunales*, *op. cit.*, pp. 770 y ss.

²² A. NIETO, *Bienes comunales*, *op. cit.*, pp. 771 y ss., afirma que sucede con mucha frecuencia que núcleos sociales sin carácter jurídico de Municipio ni de Entidad local menor siguen administrando de hecho por sí mismos sus bienes comunales, por no haberse traspasado las competencias de las antiguas Juntas administrativas a los órganos municipales o más sencillamente, ni siquiera existieron en un tiempo tales Juntas y los bienes comunales se regulan por órganos —más o menos formalmente constituidos—, pero, en todo caso, al margen de la ley, al parecer.

²³ En concreto, en el artículo 20.1 c) de la Ley de Bases de 1985 se afirma que el resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establecen y regulan por los propios Municipios en sus Reglamentos orgánicos. Las distintas modalidades de órganos territoriales podemos encontrarlas en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales de 1986. Asimismo, en el artículo 25 de la Ley de Bases de 1985 se permite la creación de órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal y sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del mismo, para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta. Sobre los órganos complementarios y la posibilidad de des-

desafectación, la cesión del aprovechamiento de bienes comunales y la aprobación de ordenanzas ²⁴.

c) *Creación de una Entidad local titular de los bienes comunales de ámbito territorial inframunicipal*. Es posible que para atender la administración de los patrimonios vecinales se cree una Entidad con personalidad jurídica. Ella es la propietaria de los bienes y los vecinos residentes en su término los beneficiarios. Por eso se le atribuye, entre otras competencias, la de administrar su patrimonio en los artículos 38 del Texto refundido de 1986 ó 79 de la Ley Municipal catalana de 1987.

Las Entidades locales menores, tal y como aparecen configuradas en la actualidad, tienen su origen en el Estatuto Municipal de 1924 y reflejan la existencia de una individualidad del núcleo social ²⁵. Dicha

concentrar determinadas competencias *vid.* las consideraciones realizadas por T. QUINTANA LÓPEZ, «La desconcentración en la organización municipal», *DA*, núm. 228 (1991), pp. 145 y ss.; y M. FUERTES, «Los órganos municipales de carácter complementario», *DA*, núm. 228 (1991), pp. 167 y ss. Sobre la potestad autoorganizativa de las Corporaciones locales *vid.* las consideraciones realizadas por L. PAREJO ALFONSO, «La potestad de autoorganización de la Administración Local», *DA*, núm. 228 (1991), pp. 13 y ss.; J.L. DE LA VALLINA Y VELARDE, «Potestad organizatoria y autonomía local», *REALA*, núm. 255-256 (1992), pp. 517 y ss.; G. FERNÁNDEZ FARRERES, «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en *Tratado de Derecho municipal*, (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), T. I, *op. cit.*, pp. 737 y ss.; L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, *op. cit.* pp. 429 y ss.; y A. EMBID IRUJO, «Ordenanzas y reglamentos municipales», en *Tratado de Derecho municipal*, (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), T. I, *op. cit.*, pp. 389 y ss.

²⁴ Los artículos 22, 23 y 47 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 determinan las competencias que son indelegables. La imposibilidad de delegar estas competencias no es novedosa, si se examinan los precedentes legislativos. Por ejemplo, este mismo problema se planteó en la Real Orden de 30 de enero de 1875, sobre la inteligencia de los artículos 35 y 85 al 91 de la Ley Municipal de 1870. En ella se decía que las Juntas creadas por la Ley de 1870 para administrar los patrimonios comunales disfrutados por parte de los vecinos carecían de jurisdicción y no tenían las atribuciones que la misma Ley concedía a los Ayuntamientos. Por tanto, no podían acordar ordenanzas municipales de policía urbana y rural y su actuación en relación con los comunales debía ajustarse a las normas de aprovechamientos vecinales aprobadas.

²⁵ Como dice el preámbulo del Estatuto de 1924, el reconocimiento realizado obedece a que «se admite la personalidad municipal allí donde la Naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de ningún artificio, que nunca han tenido posible cumplimiento; y admite también la de los anejos, parroquias y demás grupos menores de población, que tanto abundan en algunas regiones españolas». *Vid.* E. BARROS MARTÍNEZ, *Derecho local de España*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1951, pp. 29 y ss. Sobre las Entidades locales menores *vid.* las consideraciones realizadas por P. MENENDEZ GARCÍA, «Las entidades locales menores», en *Tratado de Derecho municipal*, (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), T. I, *op. cit.*, pp. 1013 y ss, y la amplia bibliografía allí citada. Asimismo, *vid.* L. TOLIVAR ALAS, «La descentralización municipal: el modelo de las parroquias rurales», *DA*, núm. 228 (1991), pp. 113 y ss.; y J. FARIÑA JAMARDO, *La parroquia rural*, *op. cit.*

conciencia del grupo de población no se fundamenta exclusivamente en un derecho privativo al aprovechamiento de bienes comunales, sino que tiene en cuenta otros elementos. No obstante, constituye un factor de considerable importancia ²⁶. La Corporación inframunicipal, que se adapta a la organización tradicional de ciertas zonas de España, es la titular dominical de los bienes y se encarga de su administración.

d) *Atribución de la propiedad a los vecinos beneficiarios ante la inexistencia de unas articulaciones jurídicas adecuadas.* La inadmisión de las vías anteriores origina que se busquen otras posibles soluciones jurídicas para respetar su administración peculiar o simplemente la restricción del disfrute a parte del vecindario de un término. Una de ellas consiste en la aplicación de las reglas de Derecho privado. De esta forma, el conflicto de intereses entre los vecinos y el Ayuntamiento se resuelve reconociendo el dominio o un derecho real limitado al conjunto de los vecinos beneficiarios. En este sentido, en la Sentencia de 28 de octubre de 1975, de la Sala 4ª del Tribunal Supremo (A. 4186), se clasifican las propiedades vecinales de la siguiente forma: comunales previstos en la legislación local y pertenecientes al Municipio; montes vecinales en mano común; y bienes de aprovechamiento vecinal regulados por el Código civil, entre los cuales es preciso mencionar las comunidades de pastos.

La atribución del dominio a los vecinos no es actual, sino que puede encontrarse en la legislación del siglo pasado. Así, en el siglo XIX una serie de normas admitió la existencia de esta clase de patrimonios, ante la falta de respeto de los disfrutes privativos producido por la introducción de los nuevos Ayuntamientos. Por eso, aunque la Real Orden de 22 de mayo de 1848 negaba la diferencia entre montes del común de los pueblos y del común de vecinos, otra Real Orden de 16 de enero del mismo año aludía a unos «montes comunes de las parroquias rurales de esa provincia (Orense) y las demás del Norte de España que se hallen en su caso» que «no pertenecen al común del Ayuntamiento ó vecinos del mismo» ²⁷. Una declaración similar partidaria del dominio vecinal se

²⁶ En el Dictamen del Consejo de Estado de 1 de abril de 1971 (núm. 50 R 1969-1970) se afirma expresamente que la existencia de unos dominios propios es motivo suficiente para la subsistencia de una Entidad local menor. También en la legislación se recoge la importancia del elemento patrimonial. Por ejemplo, en el artículo 7 de la Ley asturiana de 20 de noviembre de 1986, por la que se reconoce personalidad jurídica a la parroquia rural, se prevé que sirva de justificación para su creación que determinados bienes sean aprovechados por el núcleo de población. *Vid.* en este mismo sentido, las consideraciones realizadas por F. RUIZ RODRÍGUEZ, *El submunicipio español (La Entidad local menor ante el Derecho)*, Santander, 1960, pp. 65 y ss. y en especial p. 69.

²⁷ *Vid.* sobre el proceso de reconocimiento de los montes vecinales en mano común el análisis realizado por R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, IEAL, Madrid, 1986, pp. 35 y ss.

contenía en la Real Orden de 30 de enero de 1875, al equiparar la propiedad colectiva con la de los pueblos en los que existían Juntas especiales encargadas de la administración de los bienes, de conformidad con la Ley Municipal de 1870. Finalmente, las referencias al patrimonio vecinal se recogieron en los artículos 600 y ss. del Código civil.

La atribución de la titularidad a los pueblos no tendría mayor trascendencia, si no hubieran surgido diferencias de intereses entre los grupos sociales afectados y los Ayuntamientos en los que se integran. Los vecindarios, ante las divergencias con las Corporaciones, pretenden tener directamente la administración de los bienes, sin que intervenga el Concejo. Para ello, se sirven de las consecuencias derivadas de la articulación jurídica de la colectividad como una comunidad propietaria separada del Municipio. El origen de la construcción jurídica mencionada es señalado por Fariña Jamardo, al indicar que el reconocimiento de los montes vecinales en mano común es el resultado de la búsqueda por el Tribunal Supremo de fórmulas para resolver los conflictos entre Concejos y vecinos en Galicia ²⁸. Dicho origen resulta todavía más evidente cuando se pretende limitar su establecimiento a los grupos sociales que se correspondan con las parroquias y no con núcleos distintos en la citada región ²⁹.

Respecto a la configuración del dominio vecinal, debe señalarse que se articula primeramente de conformidad con el articulado del Código

²⁸ Vid. J. FARIÑA JAMARDO, *La parroquia rural, op. cit.*, pp. 7 y 247 y ss. El citado autor, *op. cit.*, p. 247, ha señalado que el problema de los montes vecinales en mano común ha adquirido estas dimensiones en Galicia porque los Municipios alteraron los aprovechamientos comunales. El origen de esta decisión estuvo en la política de repoblación forestal emprendida por el Estado y los consorcios establecidos en Diputaciones y Municipios, acotando los montes, impidiendo las roturaciones para siembra de cereales, al igual que el aprovechamiento de pastos y esquilmos. Sobre la regulación actual de esta figura *vid.* las consideraciones realizadas por L. TOLIVAR ALAS, «La descentralización municipal: el modelo de las parroquias rurales», *DA*, núm. 228, (1991), pp. 113 y ss. La razón de que haya surgido el conflicto en esta zona concreta de España se comprende fácilmente si se tiene en cuenta la realidad gallega. Así, es sumamente reveladora la relación en esta región entre el número de Municipios (312) y el de sus parroquias (3.773), que, a su vez, integran 7.215 lugares, 21.699 aldeas y 1.992 caseríos (datos *cit.* por L. TOLIVAR ALAS, *op. cit.*, pp. 141).

²⁹ Resulta curioso que posteriormente se intente atribuir los montes sólo a los vecinos de una parroquia, sin permitir grupos inferiores. Esta interpretación ha sido corregida, entre otras, por las Sentencias de la Sala 5ª del Tribunal Supremo, de 11 de noviembre de 1987 (A. 8124), 7 de diciembre de 1987 (A. 9391) y 6 de abril de 1988 (A. 3263), en las que expresamente se niega la vinculación entre parroquia y montes vecinales. En la doctrina también puede observarse la falta de identificación. *Vid.* por ejemplo, en este sentido, a A. NIETO, *Bienes comunales, op. cit.*, pp. 465 y ss.; J. FARIÑA JAMARDO, *La parroquia rural, op. cit.*, pp. 275 y ss.; y R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales, op. cit.*, pp. 80 y 81.

civil y, posteriormente, se regula expresamente en la Ley de Montes de 1957, la Compilación de Derecho civil de Galicia y las Leyes de montes vecinales en mano común de 1986 y 1980 y la vigente de la Comunidad gallega de 1989. No obstante, también debe señalarse que en algunas ocasiones se rigen directamente por el Código civil, como sucede con las comunidades de pastos previstas en los artículos 600 y ss. del Cuerpo de Derecho privado.

La atribución del dominio a los vecinos no es la única posibilidad. También puede considerarse que los habitantes son titulares de un derecho real limitado que recae sobre la propiedad municipal. Por ejemplo, en el artículo 4.2 de la Ley de Montes se dice que los terrenos rústicos de índole forestal, que de hecho vengán aprovechándose consuetudinariamente por los vecinos de una localidad, se incluirán, en el Catálogo de Montes en favor de la Entidad local cuyo núcleo de población realice los disfrutes, respetándose éstos a favor de los mismos vecinos que hayan sido beneficiarios. Si se examina desde la óptica del Derecho privado la obligación de conservar el disfrute, lo normal es que se configure como un derecho perteneciente a la comunidad. Concepción que no es ajena a la Ley de Montes puesto que en su artículo 18.2 se admite expresamente la figura de la servidumbre vecinal.

Las cuatro articulaciones que se acaban de exponer tienen consecuencias diversas desde el punto de vista de la titularidad, las normas por las que se rigen y el régimen jurídico aplicable. Así, en las dos primeras construcciones los bienes de aprovechamiento común pertenecen al Municipio pero el disfrute se restringe a los vecinos residentes en una parte del término municipal. La única diferencia entre ellas reside en la existencia de unos órganos específicos encargados de su gestión. En cuanto a las leyes por las que se regulan, debe indicarse que el aprovechamiento de estos bienes se rige por la normativa de régimen local, si bien se plantean problemas en la justificación de la limitación del número de beneficiarios. En la tercera articulación jurídica descrita, la constitución de Entidades locales menores, la propiedad del patrimonio corresponde a la Corporación inframunicipal exclusivamente y no al Municipio, con todo lo que supone respecto al Ente encargado de la administración, la determinación del propietario, el sujeto al que se indemniza en caso de expropiación, etc. En la actualidad, se consideran comunales regulados por la legislación municipal, según al artículo 2 del Reglamento de Bienes de 1986. Y en la cuarta construcción jurídica expuesta la propiedad o un derecho real limitado no pertenece a la Corporación local, sino directamente a los beneficiarios vecinos organizados en una comunidad germánica. Estos bienes se regulan por su legislación específica.

Los supuestos descritos son muy diferentes y tienen consecuencias distintas desde el punto de vista de la titularidad. De ello podría deducirse que se está en presencia de articulaciones que responden a realidades aisladas y con una escasa relación entre sí. La afirmación realizada puede ser cierta en algunos casos. Pero en otras ocasiones nos encontramos con que lo verdaderamente importante es el respeto del aprovechamiento privativo para el vecindario, siendo un problema posterior la construcción jurídica elegida. De ahí que a veces supuestos similares aparezcan de forma diversa —Entidad local menor titular del bien, propiedad de un Municipio cuyo aprovechamiento se restringe a parte de los vecinos o un monte vecinal en mano común— e incluso se produzcan cambios de articulación ³⁰.

Finalmente, debe indicarse que en la actualidad existe una cierta descoordinación entre algunas de las construcciones jurídicas expuestas. Así, la figura de los montes vecinales en mano común ha adquirido una extensión que plantea problemas de relación con otras articulaciones ³¹. Por ejemplo, en algunas ocasiones resulta difícilmente justificable que

³⁰ Los cambios de articulación de los aprovechamientos privativos correspondientes a un núcleo social son posibles, como puede comprobarse a continuación con los siguientes ejemplos:

— De una Entidad local menor propietaria de los bienes comunales es posible pasar a un bien comunal de titularidad municipal y aprovechado exclusivamente por los vecinos residentes en una parte del término municipal. Este es el caso descrito, por ejemplo, en la Sentencia de la Sala de lo contencioso, de 12 de febrero de 1959 (A. 902), o en la Disposición adicional tercera de la Ley de la Administración local de Navarra de 1990. Recordemos que en dicha Ley se prevé que el disfrute de los bienes comunales de las Entidades locales extinguidas se reserva a los residentes en el territorio de la Corporación local desaparecida, sin perjuicio de que la propiedad se atribuya al Municipio donde se integren.

— Un bien comunal de titularidad municipal y aprovechado exclusivamente por los vecinos residentes en una parte del término municipal puede transformarse en una propiedad comunal de una Entidad local menor. Este es el caso mencionado, por ejemplo, en el artículo 7 de la Ley asturiana por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural de 1986. En concreto, en el citado precepto se dice que la petición de constitución de una parroquia rural debe fundamentarse, expresando las razones que lo aconsejen y en especial la existencia de bienes privativos aprovechados en común.

— Un monte vecinal en mano común se convierte en un bien comunal municipal disfrutado por parte de los vecinos o en una propiedad de una Entidad local menor. El cambio de articulación jurídica aparece recogido en el artículo 8 de la Ley de montes vecinales en mano común de 1980. En dicho precepto se dice que cuando se extinga la agrupación vecinal titular, el Ente local menor de que se dote la comunidad o en su defecto el Municipio en cuyo territorio radique regulará su disfrute en las condiciones establecidas para el disfrute de los bienes comunales. Si al cabo de treinta años no se restaura la agrupación, el bien pasará definitivamente al patrimonio de la Corporación administradora.

³¹ La importancia de los montes vecinales en mano común en Galicia es considerable. Por ejemplo, en la estadística realizada por la ya extinta Subcomisión 5ª, Comisión 2ª, del Consejo Económico Sindical del Noroeste, los montes vecinales ocupan una extensión de

exista simultáneamente una Parroquia con personalidad jurídica y un patrimonio y un monte vecinal en mano común, en el caso de que los beneficiarios de los productos coincidan en ambos casos con los vecinos de la Corporación local. Por eso, en las Sentencias de la Sala 4.º del Tribunal Supremo, de 23 de marzo de 1957 (A. 1062), 15 de marzo de 1980 (A. 1800 de 1981) ó 18 de mayo de 1982 (A. 3964), se dice que esta clase de montes tiene un carácter extraordinario, siendo preferible su configuración como Entidad local menor ³².

Además, resulta curioso que la práctica totalidad de los montes vecinales se concentre en unas regiones concretas de España, aunque no se

600.300 Has., que representan el 35,5 por 100 de los montes de la Comunidad, y de su total superficie sólo se encuentran arboladas 63.928 Has., que suponen el 9,5 por 100 del total del arbolado regional, frente a las 536.372 Has. de raso que hay en ellas, que equivalen al 52,7 por 100 del total del raso de la Comunidad (estadística *cit.* por J.A. GARCÍA CARIDAD, «Notas críticas al Proyecto de Ley reguladora de los montes pertenecientes en mano común a los núcleos vecinales de Galicia», *Foro Gallego*, núms. 135-136 (1967).

³² Por otra parte, la creación de Entidades administrativas inframunicipales es posible que plantee el problema de la traslación de la titularidad de los montes vecinales a los nuevos Entes, si estos responden a una estructura real. Este supuesto no es impensable porque la propia Ley de Montes Vecinales en Mano Común prevé el caso de disolución de la comunidad y la asunción municipal de la propiedad, si no vuelve a constituirse. En contra de la atribución del dominio a las Corporaciones inframunicipales se pronuncia R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales*, *op. cit.*, pp. 282 y ss. Pero el autor mencionado niega exclusivamente que el reconocimiento del nuevo Ente local implique el traspaso automático de la titularidad de los montes, dado que son unos bienes particulares de la comunidad de vecinos, como declara expresamente la Ley de 1980 de Montes Vecinales. En el mismo sentido, P. MENENDEZ GARCÍA, «Las entidades locales menores», en *Tratado de Derecho municipal*, (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), T. I, *op. cit.*, pp. 1027 y ss. Sobre este problema considero que habría que distinguir el traslado del dominio de los montes vecinales actuales por el sólo hecho de constituirse en parroquia el núcleo social y la influencia de su creación sobre los que en el futuro se puedan reconocer. En cuanto al primer punto, es preciso señalar que el reconocimiento no conlleva cambio alguno en las propiedades actuales, puesto que por Ley se ha declarado que los montes son de dominio de la comunidad de vecinos como tales y no como Entidades administrativas. Así, lo reconoce expresamente la Sentencia de la Sala especial de Revisión del Tribunal Supremo, de 30 de abril de 1988 (A. 3220), al estimar que la configuración de un núcleo como una Corporación local no debe conllevar el traspaso de la titularidad de los bienes particulares incluidos en él. Respecto al segundo punto, es posible que se restrinja su reconocimiento, como se desprende de las consideraciones incluidas en las Sentencias del Tribunal Supremo citadas, de 23 de marzo de 1957 (A. 1062), 15 de marzo de 1980 (A. 1800 de 1981) ó 18 de mayo de 1982 (A. 3964). Pero los cambios de titular también pueden ser consecuencia de la simple coincidencia del substrato social del monte vecinal y la Entidad local inframunicipal. En ese sentido, debemos tener en cuenta el precedente de las sociedades vecinales compradoras de patrimonios desamortizados durante el siglo XIX. En algunas ocasiones estas sociedades han dejado de funcionar por el transcurso del tiempo, asumiendo las Administraciones municipales la gestión de los bienes, y su organización o incluso la propiedad ha terminado por confundirse con la del Ayuntamiento. Esto se ha producido a pesar de que jurídicamente son diferentes las Corporaciones y las sociedades y no tiene razón de ser esa asun-

establezca dicha limitación geográfica en la Ley de 1980, reguladora de los mismos. Ello puede obedecer a que en el resto del país se prefiere o admitir el aprovechamiento exclusivo del núcleo no reconocido, manteniendo la titularidad municipal, o crear una Entidad local con personalidad y propiedad de los bienes comunales. Opciones que aparecen expresamente recogidas, por ejemplo, en la Ley de Administración local de Navarra de 1990 o en la normativa aragonesa ³³. No obstante, no debe olvidarse que la limitación de la figura de los montes vecinales se justifica en que pueden aplicarse otras construcciones jurídicas para restringir el disfrute a parte de los habitantes residentes en el término municipal ³⁴.

ción. *Vid.* sobre este proceso las consideraciones realizadas por J.J. SANZ JARQUE, «El problema de las comunidades y sociedades de montes de origen vecinal en Aragón», *El campo, Boletín de información agraria del Banco de Bilbao*, enero-marzo, núm. 75, (1980), pp. 75 y ss. El citado autor describe algunos ejemplos de sociedades de este tipo y afirma que las competencias sobre los patrimonios vecinales las ejercitan los Municipios correspondientes, aunque se respeta una titularidad teórica de la persona jurídico-privada. No obstante, en algunas ocasiones, incluso, se ha producido el traslado formal del dominio sobre estos bienes. Como ejemplo puede citarse la cesión operada en el Ayuntamiento de Villaciervos (Soria) de un monte propiedad de los vecinos a favor del Municipio.

³³ En la Ley navarra se contienen expresamente dos posibilidades diversas. La primera de ellas está prevista en la Disposición adicional tercera de la norma mencionada. En la citada Disposición se dice que el disfrute vecinal de los bienes comunales pertenecientes a las Entidades locales que se extingan como tales quedará limitado a la población residente en el ámbito territorial que aquéllas hubiesen tenido. La regulación expuesta supone un traspaso de la titularidad a la nueva Corporación, aunque conservando privativamente el aprovechamiento. Pero existe una segunda posibilidad contenida en el artículo 18 de la propia Ley. En él se establece que los Municipios que desaparezcan como consecuencia de los procesos de alteración de términos municipales podrán quedar integrados en la Corporación resultante con la condición de Entidades locales inframunicipales denominadas «Concejos», si tuvieran una población mínima. Concejo que seguirá siendo propietario de los bienes comunales.

En Aragón, el Decreto de 24 de mayo de 1988, sobre ayudas al fomento de la reestructuración municipal mediante incorporaciones y fusiones, también comprende diferentes posibilidades. En concreto, se establece que puede crearse una Entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, en el caso de que la titularidad de los bienes así lo aconseje respecto de algún núcleo. Pero también se dice que se podrá incluir en los pactos por los que se produce la alteración de término municipal la regulación del aprovechamiento de los bienes comunales, al objeto de respetar su peculiar administración, y la constitución de órganos de participación, que garanticen la representación correspondiente.

³⁴ La existencia de una pluralidad de construcciones jurídicas explica que los montes vecinales se concentren prácticamente en el noroeste de España y que en otras regiones se prefieran otras figuras diferentes a la atribución de la propiedad a los vecinos. Por ejemplo, la Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 31 de diciembre de 1985 (A.1555 de 1986), describe el caso de un aprovechamiento de pastos por un núcleo de población no constituido en Entidad local e integrado en un Municipio situado fuera de Galicia. Dicho disfrute se configura como un bien comunal municipal y no como un monte vecinal en mano común. Esta diferencia de construcciones para casos similares ha sido destaca-

La necesidad de compatibilizar los distintos cauces jurídicos es uno de los problemas que en el futuro tendrán aquellas Comunidades Autónomas en las que se han reconocido numerosos montes vecinales y, a la vez, la personalidad de Parroquias u otras Entidades locales menores. En este sentido, puede apreciarse un intento de coordinación en la Ley asturiana de 1986, por la que se reconoce la personalidad de la parroquia, dado que uno de los motivos que justifican la creación de una Corporación inframunicipal es la existencia de un monte de estas características.

En resumen, la rigidez de la división territorial ha ocasionado una serie de problemas patrimoniales que no siempre la legislación municipal ha sabido resolver, lo que ha provocado una masiva atribución de la propiedad a los vecinos. Sin embargo, conforme esta normativa se ha perfeccionado y han aparecido nuevas construcciones el dominio colectivo debe reducirse a sus justos límites, asumiendo las Corporaciones correspondientes los patrimonios comunales. Por otra parte, en cuanto Entes públicos titulares de unos bienes se les aplica, con las debidas adaptaciones, la normativa reguladora de los comunales.

3. DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES COMUNALES QUE SON APROVECHADOS POR LOS VECINOS RESIDENTES EN VARIOS TÉRMINOS MUNICIPALES

En la actualidad existe una serie de supuestos en que los patrimonios son aprovechados por los vecindarios de varias Corporaciones. En estos casos no se sabe con certeza quién es el verdadero propietario de los bienes comunales: los Municipios en los que se integran los núcleos beneficiarios; los vecinos con derecho al disfrute directamente; o incluso una persona jurídica diferente de los Municipios y los vecinos. La incertidumbre planteada no es casual y está relacionada en la mayor parte de las ocasiones con un problema ajeno a los comunales: la configuración de las municipalidades que se implantan desde el siglo XIX. La concurrencia del

da por A. NIETO, *Bienes comunales, op. cit.*, pp. 449 y ss.; y R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales, op. cit.* pp. 51 al analizar determinados supuestos concretos.

Por otra parte, debe recordarse que la admisión generalizada en Galicia de los montes vecinales obedece a la particular estructura de la Administración Local. Así, MEILAN GIL y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (*cit. por L. TOLIVAR ALAS*, «La descentralización municipal: el modelo de las parroquias rurales», *DA*, núm. 228, (1991), pp. 140 y 141) señalan que existe una falta de identidad entre la Galicia real y la legal en tanto no se produzca un pleno reconocimiento de la parroquia como Entidad local y, en suma, como célula básica y engarce real con la Entidad municipal. Para estos autores, a través de la parroquia se realiza la dispersión del hábitat gallego, pudiendo registrarse, aproximadamente, 1 núcleo parroquial por cada 10 kilómetros cuadrados y sólo 9 Entidades locales menores en toda Galicia (1 en Orense y 8 en Pontevedra). *Vid.* una estadística de los diferentes núcleos de población en la región gallega en nota 28.

factor comentado afecta a las diversas construcciones propuestas sobre la determinación de su titular. Por ello, en primer lugar analizaremos cuál es el origen del supuesto objeto de comentario (A) y, posteriormente, examinaremos las diferentes articulaciones defendidas (B).

A) Origen de las comunidades de aprovechamientos vecinales cuyo ámbito territorial es superior al término municipal

En el siglo XIX se procede a implantar las nuevas municipalidades en todo el territorio español. En principio, el pueblo dotado de Ayuntamiento es autosuficiente, lo que hace innecesario articular fórmulas organizativas comunes entre varias Corporaciones locales. Por eso, la legislación local inicialmente no contempla cauces específicos de administración de patrimonios indivisos entre varios Ayuntamientos ³⁵. Sin embargo, pronto se comprueba que en ciertas ocasiones resultan adecuados unos marcos estables de colaboración para su correcta administración. Sobre todo son convenientes en los casos en que existen unas propiedades disfrutadas por los vecindarios de varias Entidades locales. El origen de tales dominios puede ser muy diferente, como puede comprobarse a continuación:

a) *Patrimonios disfrutados por los vecindarios de varias Entidades locales que tienen su origen en la extinción de Corporaciones que no se corresponden con la nueva estructura municipal.* La nueva división territorial conlleva la atribución de todas las competencias públicas de las antiguas Entidades locales a los Municipios o las Provincias que se creen ³⁶. Dado que la razón de su existencia ha desaparecido, su

³⁵ En este sentido, L. JORDANA DE POZAS, «Mancomunidades y asociaciones de Municipios» en *Estudios de Administración local y general*, IEAL, Madrid, 1961, pp. 691 y ss., indicaba que las Leyes de régimen local encerraban al Municipio dentro de la doble esfera de su territorio y de su estricta competencia, negándole toda capacidad de mancomunarse. Vid. también J.L. BERMEJO GIRONES, «La mancomunación municipal en el despliegue asociativo», en *XIV Congreso interamericano de Municipios*, IEAL, Madrid, 1973, p. 1036. Sobre las consecuencias patrimoniales de la estructura territorial que se implanta en el siglo XIX y su inadecuación a la situación existente en el Antiguo Régimen vid. J.M. MANGAS NAVAS, *La propiedad de la tierra en España: los Patrimonios Públicos. Herencia contemporánea de un reformismo inconcluso*, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Madrid, 1984; y del mismo autor *El régimen comunal agrario de los concejos de Castilla*, Servicio de Publicaciones Agrarias, Madrid, 1981.

³⁶ Este principio se recogía expresamente en la exposición de motivos de la Real Orden de 31 de mayo de 1837, por la que se disolvió una concreta Comunidad de Villa y Tierra (cit. por A. NIETO, *Bienes comunales*, op. cit., p. 323). En la misma se afirmaba, después de señalar la obligatoriedad del establecimiento de los nuevos Ayuntamientos, que se consideraban «por lo tanto innecesarias y aun gravosas la existencia no sólo de las citadas

patrimonio se distribuye entre las nuevas personas jurídicas que aparezcan en su sustitución ³⁷. No obstante, del reparto se exceptúan en numerosas ocasiones las propiedades comunales. La decisión de preservar los aprovechamientos vecinales ha sido una constante de las normas que implantaron la estructura territorial del Estado. Así, en el artículo 5 del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por el que se estableció la división provincial, se decía lo siguiente:

«Interin se promulga la ley, que he mandado formar sobre acotamientos y cerramientos de heredades, no perjudicará la nueva división territorial á los derechos de mancomunidad en pastos, riegos y otros aprovechamientos, que los pueblos ó los particulares disfruten en los territorios contiguos a los suyos» ³⁸.

Tales principios fueron desarrollados por la Real Orden de 17 de mayo de 1838, en cuyos tres primeros puntos se establecía:

«1.º Que los jefes políticos cuiden del exacto cumplimiento del artículo 5.º del Real decreto de división territorial de 30 de noviembre de 1833, y del 11 del capítulo 1.º de la instrucción que con la misma fecha se dirigió á los subdelegados de fomento, hoy jefes políticos, cuyas disposiciones no están derogadas por ninguna otra posterior, haciendo entender á los Ayuntamientos que las demarcaciones de límites entre provincias, partidos ó términos municipales, no alteran los derechos de mancomunidad de los pueblos en los prados, pastos, abrevaderos y demás usufructos que han poseído en común.

2.º Que interín no se promulgue la ley que anuncia el citado Real Decreto (Ley sobre acotamientos y cerramientos de heredades),

Universidades y Ayuntamientos generales de San Pedro Manrique, Caracena y otros, sino también la de la Junta o Universidad de los ciento cincuenta pueblos de la tierra, cuyas atribuciones deben hoy confiarse a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales». Consecuentemente, en el punto primero de esta Real Orden se establecía:

«Que se supriman las Juntas o Ayuntamientos generales de las Universidades de tierra de San Pedro Manrique, Caracena y cualquier otra de esa clase que se halle establecida en esa provincia (Soria)».

³⁷ En el punto segundo de la Real Orden de 31 de mayo de 1837, citada en la nota anterior, se establecía:

«Que con arreglo a las órdenes vigentes se enajenen sus propios para redimir los censos que sobre sí tienen, empleando el resto en beneficio de los pueblos y el repar-timiento entre ellos mismos y con igual destino de las existencias de sus Pósitos».

³⁸ Parto de las normas aprobadas a la muerte de FERNANDO VII, dada la brevedad de la vigencia de las normas dictadas en los dos períodos constitucionales.

se mantenga la posesión de los pastos públicos y demás aprovechamientos de una sierra ó de la tierra de ciudad ó villa, ó del sesmo, ó de otro distrito común de cualquiera denominación, tal como ha existido de antiguo, hasta que alguno de los pueblos comuneros han intentado novedades en perjuicio de los demás.

3.º Que el Ayuntamiento de cualquiera de tales pueblos que pretenda corresponderle el usufructo privativo para sus vecinos, en el todo ó parte de su término municipal, se le reserve su derecho, de que podrá usar en tribunal competente; pero sin alterar la tal posesión y aprovechamiento común, hasta que judicialmente se declare la cuestión de propiedad».

El sentido de las reglas transcritas no dejó lugar a dudas en las decisiones de los tribunales. Los nuevos Ayuntamientos no podían entorpecer los aprovechamientos comunes entre varios pueblos so pretexto de su creación o acogiéndose a la legislación que protegía las propiedades de los particulares ³⁹. Y de una forma similar lo interpretó la doctrina ⁴⁰. Sin embargo, las normas no se aplicaron hasta el extremo de respetar las mancomunidades en todos los supuestos, puesto que se valoraba la importancia que tuvieran en cada caso y los perjuicios que pudiera ocasionar su conservación. Por ejemplo, en la Real Orden de 21 de abril de 1853 se permitió la extinción de una de ellas porque se consideraba que

«en gran parte menguada la importancia de las antiguas mancomunidades de pastos, ya por la venta de muchos terrenos donde existía este derecho, ya por la disminución progresiva de las grandes ganaderías, la Reina (QDG) en su constante solicitud de armonizar convenientemente el interés de las riquezas territorial y pecuaria del país, con arreglo á las circunstancias presentes de las mismas, por medio de una disposición general, se ha servido mandar que V. S(...) informe acerca de la conveniencia ó perjuicio en esa provincia de enagenar las citadas fincas».

³⁹ Vid. A. NIETO, *Bienes comunales*, op. cit., p. 326 y ss.

⁴⁰ Vid. M. COLMEIRO, *Derecho administrativo*, T. II, 1ª ed., Madrid, 1850, p. 95; J. POSADA DE HERRERA, *Lecciones de Administración*, T. II, Reimpr. INAP, Madrid, 1978, pp. 186 y 187; y J.M. BIEC y J.V. CARAVANTES, voz «Distribución de aprovechamientos comunes», en *Suplemento al diccionario de legislación y jurisprudencia de Don Joaquín Escriche*, Madrid, 1851, p. 328. Los dos últimos autores dicen que «los pueblos que poseen terrenos de aprovechamiento común, no pueden dividirlos, ni aun por mutuo acuerdo, sino solicitando la aprobación de S.M., siendo nula e insubsistente cualquiera partición que por si mismos hagan como contraria á las leyes».

Las mancomunidades indicadas, como el resto de los bienes municipales, quedaron afectadas por la Ley de 1 de mayo de 1855, de desamortización, y por tanto se procedió a la venta de todos aquellos patrimonios que no fuesen de aprovechamiento común o en los que no existiesen especies arbóreas protegidas. Con posterioridad, la evolución de las propiedades comunes fue similar a la del resto de las propiedades locales, es decir, una tendencia en un primer momento a su eliminación durante el siglo XIX y primeros años del presente y, en un segundo momento, su conservación ⁴¹.

b) *Segregación de parte de un Municipio para crear un nuevo Ayuntamiento o integrarse en otro, manteniendo una comunidad de bienes con el Ente local del que procede.* Las mancomunidades no sólo tienen su origen en la desaparición de las antiguas Corporaciones del Antiguo Régimen, sino también en los procesos de alteración de términos municipales realizados con posterioridad a la implantación de nuevas Entidades. Con carácter general la creación o segregación de Municipios implica también el reparto proporcional del patrimonio. En este sentido, las Leyes municipales de los siglos XIX y XX han sido partidarias de su distribución, si bien no han excluido terminantemente su conservación mancomunada ⁴². En la actualidad, las reglas indicadas se reiteran en los artículos 8.2 del Texto refundido de 1986 y 8 del Reglamento de Población del mismo año, al señalar que debe procederse en estos supuestos a la división del territorio, de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas en la administración. Pero nada impide que en los propios acuerdos se mantengan sin repartir ciertos bienes ⁴³.

⁴¹ Un análisis de la evolución de esta clase de comunidades en el siglo XIX y, en especial, de los problemas de aplicación de las normativa desamortizadora puede encontrarse en A. NIETO, *Bienes comunales*, op. cit., pp. 328 y ss; y E. COLOM, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, op. cit.

⁴² En este sentido, los artículos 3 de la Ley Municipal de 1856, 30 de la aprobada en el año 1868, 6 de las Leyes de 1870 y 1877, 23 del Estatuto Municipal de 1924 y 19 de la Ley de Régimen Local de 1955 son partidarios de la división, aunque en el acuerdo de alteración de términos se puede establecer otra cosa.

⁴³ Las normas no establecen ninguna especialidad para los casos de aprovechamientos comunales y sobre todo la posibilidad de mantener indivisos ciertos aprovechamientos, pero el mantenimiento en común es posible. Las leyes de régimen local se remiten a los acuerdos de segregación en los que los Municipios deciden la división o el mantenimiento de la unidad. Precisamente, en el artículo 14 del Reglamento de Población de 1986, se exige que se acompañe al expediente de alteración de términos municipales, entre otros documentos, el proyecto de división de bienes y avance de la estipulación, que haya de pactarse entre ambas partes respecto a intereses no bien delimitados, y la certificación del secretario, expresiva de los bienes, aprovechamientos y derechos comunales que correspondan al Municipio objeto de segregación. Debe advertirse que la no aportación de

c) *Creación voluntaria de comunidades de bienes entre los Ayuntamientos interesados*. Dicho supuesto aparece explicado por García Goyena a mediados del siglo XIX en el siguiente párrafo que a continuación se transcribe:

«Las mancomunidades de pastos entre los pueblos comarcanos deben su origen a contratos celebrados entre los mismos, la mayor parte de las veces por convenciones reducidas a escrituras solemnes, y otras, aunque menores en números, por el uso y tácito consentimiento. Estas comunidades son hijas del cálculo que formaron los pueblos acerca del mejor medio de criar y fomentar sus ganaderías, porque persuadidos por la experiencia de que no todos los términos de las poblaciones producen igual clase de pastos en todas las épocas del año, así como también de que no pueden los ganados estar en todas las estaciones en un mismo punto, creyeron que el mejor medio de subsanar estos inconvenientes era el de comunicarse mutuamente los pueblos los unos con los otros, y hacer comunes sus términos para pastar recíprocamente; así es que generalmente se observa, que se enlazan con estas mancomunidades las poblaciones de terrenos montuosos con otras que no tienen arbolado, y las de las sierras con las de las campiñas.

Cuando, pues, las comunidades existentes son el producto inmediato de las convenciones celebradas voluntariamente entre los pueblos, quiere decir, que deben ser respetadas, porque respecto a ellas siguen las doctrinas generales de las leyes, que tratan de los contratos»⁴⁴.

un proyecto suficiente de división del patrimonio entre el nuevo Municipio y el matriz justifica la retroacción del procedimiento al momento en que hubo de presentarse, según el Dictamen del Consejo de Estado de 5 de junio de 1985 (núm. 31 R. 1985).

Esta previsión se reitera en el artículo 15.1 a) de la Ley asturiana reguladora de la demarcación territorial de los Concejos de 1986. La norma indicada dice que en los supuestos de creación de nuevos Concejos es preciso que el Decreto de creación se pronuncie, entre otros puntos, sobre el régimen de aprovechamiento de los bienes comunales, si los Ayuntamientos interesados hubieran propuesto para los bienes que resultaren afectados fórmulas singulares de aprovechamiento.

En las Leyes locales anteriores tampoco se hacía referencia a especialidad alguna. No obstante, en el proyecto de Ley municipal de 1870 se incluía una previsión específica. Al hablar de la resolución de expedientes sobre creación, segregación y supresión de Municipio, se establecía el principio de su división. En concreto, en su artículo 23.2 se decía:

«Cuando los bienes no sean susceptibles de cómoda división, se procurará la justa compensación de intereses, siempre con arreglo al vecindario de cada pueblo, á menos que éstos no prefieran el establecimiento de mancomunidad en el disfrute».

⁴⁴ Vid. F. GARCÍA GOYENA y J. AGUIRRE, *Febrero*, T. VI, 4ª ed., Madrid, 1852, p. 342.

d) *Creación forzosa de comunidades de bienes para la explotación racional de los productos.* En la legislación sectorial están apareciendo algunos casos en los que se exige la creación de unas comunidades para el aprovechamiento ordenado de determinadas propiedades. Como ejemplo baste citar el artículo 115.1 de la Ley asturiana de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural de 1989. En el citado precepto se dice:

«Cuando la insuficiencia o inidoneidad de los terrenos destinados a pastos en el territorio de un Concejo lo aconsejen, deberá formarse comunidad con el limítrofe o limítrofes, a propuesta de un Ayuntamiento o de la Consejería de Agricultura y Pesca y con la conformidad de las demás Corporaciones afectadas».

Los cuatro supuestos descritos no son los únicos, aunque son los más importantes. El problema que genera su existencia reside en que no han tenido un reconocimiento legal o se han previsto deficientemente en numerosas ocasiones. Tal situación obedece a que el Municipio que se implanta desde el siglo XIX es autosuficiente y propietario de los patrimonios que aprovechan exclusivamente sus vecinos. La ausencia de una respuesta global provoca que se defiendan pertenecen a los vecinos, a los Municipios en comunidad o a una persona jurídica específica.

B) Exposición de las diversas articulaciones jurídicas sobre la titularidad de los bienes comunales que son aprovechados por los vecindarios de varios Municipios

La noción de Municipio que se instaura en el siglo XIX no se corresponde en todos los casos con la realidad. La Corporación local no es autosuficiente siempre y no es dueña exclusiva de los comunales. En ciertos supuestos existen unos patrimonios que benefician a los vecindarios de varios Municipios. Tales propiedades durante un largo tiempo han sido desconocidas e incluso han carecido de cauces jurídicos que permitieran su funcionamiento adecuado. Dicho silencio ha originado que se hayan defendido soluciones muy diferentes sobre a quién pertenece el dominio: a los vecinos, a los Entes locales, a una persona específica, etc. Examinemos separadamente a continuación algunos de los supuestos:

a) *Reconocimiento de los patrimonios vecinales como comunidades de bienes entre diversos Ayuntamientos sometidas a las reglas del Código civil o de leyes especiales.* Varios Municipios pueden conjuntamente ser

titulares de patrimonios disfrutados mancomunadamente ⁴⁵. El problema actual de los mismos consiste en la influencia que las previsiones de los artículos 602 y ss. del Código civil han tenido en la admisión de esta posibilidad. Los preceptos citados regulan las comunidades y servidumbres de pastos entre los vecinos de uno o más pueblos, bien recaigan sobre propiedad particular o pública. La alusión en los artículos mencionados a la existencia de una comunidad vecinal ha provocado que la doctrina civil dominante sea partidaria de su configuración como unos bienes propiedad de las colectividades vecinales beneficiarias y no de la Entidades locales en que residen ⁴⁶.

La atribución del dominio a los vecinos es necesario matizarla, si se tiene presente el origen de los preceptos indicados y los problemas propios de la institución que pretenden regular. De esta forma, resulta que las referencias al patrimonio de las comunidades vecinales obedecen al peculiar proceso de redacción de los artículos 602 y ss. del Código civil y a que las opiniones doctrinales, tendentes a considerar que el Cuerpo civil es partidario de la propiedad colectiva, se fundamentan en la necesidad de interpretar sistemáticamente los citados preceptos ⁴⁷.

En el fondo, el problema de las reglas contenidas en el Código reside en que los artículos señalados en realidad regulan las servidumbres vecinales sobre propiedad particular. Dichos derechos reales limitados tradicionalmente se ha estimado que no pueden pertenecer al Municipio como persona jurídica, sino a la comunidad de habitantes. En la actualidad, la imposibilidad de asumir la titularidad de las servidumbres debe rechazarse puesto que el patrimonio del Ente local está

⁴⁵ Las comunidades de bienes no están referidas exclusivamente a los comunales, sino en general a todo tipo de bienes, *Vid.*, en este sentido, la Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 1 de abril de 1985 (A. 3515), en la que se discute la expropiación de un solar propiedad de varios Ayuntamientos. Tampoco puede calificarse la necesidad de determinar quién es el propietario como un problema meramente teórico sin trascendencia práctica puesto que en la citada Sentencia se debate a quién debe indemnizarse por la privación forzosa del bien y en qué proporción.

⁴⁶ *Vid.* J. CASTAN TOBEÑAS, *Derecho civil Español, Común y Foral*, T. II, V. I, 12ª ed., Reus, Madrid, p. 433. En el mismo sentido, J. GARCÍA-GRANERO FERNÁNDEZ, «Cotitularidad y comunidad. Gesamte Hand o comunidad en mano común», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, (1946), pp. 614 y ss.; y M. CUADRADO IGLESIAS, *Aprovechamientos en común de pastos y leñas*, Servicio de Publicaciones Agrarias, Madrid, 1980, pp. 388 y ss.

⁴⁷ *Vid.* un análisis de los citados artículos del Código y los problemas en torno a su interpretación en E. COLOM, *Las comunidades y servidumbres de pastos*, de próxima publicación, y *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, *op. cit.*

constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones, según el artículo 79 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Por tanto, las menciones al común de vecinos en ciertos preceptos del Código no pueden servir de obstáculo para admitir que los Municipios sean propietarios de un bien de forma indivisa.

b) *Creación de órganos especializados comunes encargados de administrar los patrimonios disfrutados por los vecindarios de dos o más Municipios.* La correcta administración o explotación de los comunales exige en algunas ocasiones el establecimiento de unas organizaciones comunes que tengan atribuida específicamente su gestión⁴⁸. Estas mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos. No obstante, su implantación no conlleva ninguna alteración en la determinación del dueño de las propiedades puesto que los bienes continúan perteneciendo a los Municipios⁴⁹.

La posibilidad de crear unas asociaciones entre Corporaciones no apareció en las normas locales con carácter general hasta la Ley Municipal de 1870⁵⁰. Este pronunciamiento tardío del legislador explica

⁴⁸ Sobre las mancomunidades *vid.* R. MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Trivium, Madrid, 1987, y la reciente obra de T. QUINTANA LÓPEZ, *Las mancomunidades en nuestro Derecho local*, MAP, Madrid, 1990. Una descripción de las mancomunidades gestoras de este tipo de bienes puede encontrarse en R. SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de Municipios y autonomía municipal*, 2ª ed., Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1993, pp. 77 y ss. *Vid.* también sobre las mancomunidades F. SOSA WAGNER, «Mancomunidades y otras formas asociativas», en *Tratado de Derecho municipal*, (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), T. I, *op. cit.*, pp. 1041 y ss.

⁴⁹ Como ejemplo puede mencionarse la Mancomunidad del Valle del Tiétar (Ávila). Dicha mancomunidad goza de personalidad jurídica propia y tiene la consideración de Entidad local. Su fin primordial es el aprovechamiento general de los productos procedentes de los montes propios de los Municipios mancomunados. (*Vid.* sus Estatutos en B.O.C.L. núm. 57, de 11 de diciembre de 1984).

⁵⁰ La aprobación tardía de tales reglas contrasta con la situación existente en el país vecino, dado que las leyes municipales francesas y, en concreto, la Ley sobre atribuciones municipales, de 18 de julio de 1837, preveían esta clase de uniones desde hacia bastantes años. Así, en los artículos 70 y ss. de la Ley citada de 1837, se establecía que los pueblos que poseyeran bienes o derechos proindiviso podrían formar una Comisión compuesta por los delegados de cada pueblo y cuyas funciones serían las mismas que las de los Ayuntamientos y Alcaldes en cuanto a la administración del patrimonio común. La justificación de la inclusión de tales artículos era la siguiente:

«Hemos reunido en este título todas las disposiciones que se refieren á derechos, propiedades ó intereses pertenecientes á dos o más ayuntamientos. El artículo 59 del proyecto autoriza la reunión de los representantes de los ayuntamientos

que la doctrina describiera durante gran parte del siglo pasado estas uniones como simples comunidades de bienes entre varios Ayuntamientos⁵¹. Sin embargo, la ausencia de unas reglas hasta la Ley mencionada no significa que fuesen totalmente desconocidas, dado que con anterioridad se regularon unos órganos comunes en la normativa sectorial⁵² e, incluso, se introdujeron tales previsiones en algunos proyectos de Leyes municipales⁵³.

interesados; y los artículos 60, 61 y 62 arreglan el modo con que debe procederse en estas reuniones con respecto a la administración de los bienes comunes y a la ejecución de obras que a todos interesen. Aprobamos aquellas disposiciones, y son tan sencillas que no necesitan explicación».

En la actualidad, estas asociaciones reciben el nombre de Comisiones sindicales para la gestión de bienes y derechos indivisos. *Vid.* sobre las mismas M. BOURJOL, *Les biens communaux*, LGDJ, París, 1989, pp. 365 y ss.

La ausencia de una regulación en nuestro país todavía era más evidente, si se tenía en cuenta que la Ley gala de 1837 constituyó un modelo para gran parte de la doctrina española de mediados de siglo XIX y fue expresamente mencionada, por ejemplo, por SILVELA. Este autor incluyó la traducción de los proyectos de organización y atribuciones municipales de 1837 en su obra, *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, ó estudios practicos de Administración*, Madrid, 1839, pp. 3 y ss. y en especial, pp. 65, y los consideraba como un modelo que debía seguirse.

⁵¹ Diversos autores sólo aluden a unas propiedades comunes que generan pleitos. *Vid.* en este sentido, las consideraciones realizadas por M. COLMEIRO, *Derecho administrativo*, T. II, *op. cit.*, pp. 95; y F. GARCÍA GOYENA y J. AGUIRRE, *Febrero*, 4ª ed., T. VI, *op. cit.*, p. 342.

⁵² Después de la implantación de los Municipios en el reino de ISABEL II, se siente la necesidad de crear unas organizaciones comunes. De esta forma, se dictan unas Reales Ordenes sobre temas muy diversos, que intentan resolver los diferentes problemas ocasionados por la falta de unos cauces institucionales. Entre ellas pueden citarse las Reales Ordenes de 18 de mayo y 6 de julio de 1846. En estas normas se establece que el nombramiento de los guardas de los montes que pertenezcan a varios pueblos en común se realiza por el Jefe político a propuesta de los Ayuntamientos. También, en la Real Orden de 22 de diciembre de 1840 se prevé la existencia de una Junta, encargada de la gestión de esta clase de bienes e integrada por un representante de cada uno de los pueblos y de la Administración. Los pronunciamientos contenidos en las Reales Ordenes mencionadas obedecen, como indica la de Real Orden de 18 de mayo de 1846, «á que la ley de Ayuntamientos con la que está conforme el citado el Real Decreto (sobre nombramiento de guardas), no dispone el modo especial de cuidar y administrar esta clase de intereses comunes á varios pueblos y de nombrar los encargados de su custodia».

⁵³ Ante los problemas que se plantearon en la practica pronto comenzaron los primeros intentos de incluir una regulación en la legislación municipal. Así, el proyecto de Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1860, presentado por POSADA HERREIRA, recogía por primera vez en su artículo 5 esta posibilidad con carácter general. En concreto, en el artículo 5 del proyecto se decía:

«Cuando en un territorio sea necesario conservar varios Ayuntamientos de corto vecindario, podrán estos formar comunidad con aprobación del Gobierno, rigiéndose en lo económico y para el reemplazo del Ejército por una Junta compuesta de los Alcaldes de los respectivos pueblos. Esta Junta será presidida por el Alcalde de más edad».

Las normas contenidas en la Ley Municipal de 1870 eran breves. En concreto, en el artículo 75 se decía que los Ayuntamientos podían formar asociaciones y comunidades entre sí y con los inmediatos para fines tales como los aprovechamientos vecinales. Su constitución y disolución eran voluntarias y se regían por una Junta, compuesta por un delegado de cada Ayuntamiento. Las escuetas reglas de la Ley Municipal fueron ampliadas por la Ley de 16 de diciembre de 1876, convertida después en el artículo 81 de la Ley Municipal de 1877. En este nuevo precepto se encargaba al Gobierno el fomento y la protección de las asociaciones y comunidades voluntarias de Ayuntamientos constituidas para la gestión de aprovechamientos vecinales, entre otros fines.

Las referencias expresas a las mancomunidades encargadas de la administración de bienes comunales desaparecieron de la legislación aprobada en el presente siglo, aunque se podían seguir creando para tales finalidades. Así, en el artículo 6 del Estatuto Municipal de 1924 se establecía que las asociaciones se constituían para fines, servicios y obras de competencia municipal o de carácter comarcal. Dentro de los mismos era posible comprender la gestión de los aprovechamientos comunales⁵⁴. La regulación expuesta se reiteró en los artículos 23 de la Ley Municipal de 1935 y 29 de la Ley de Régimen Local de 1955.

En algunas ocasiones, no obstante, surgieron problemas para integrar la administración de los comunales entre las finalidades que permitían su constitución. Este fue el caso de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975, en cuanto que se indicaba en su base 13 que los Municipios podían mancomunarse entre sí para el

La justificación de tales reglas contenida en su preámbulo era la siguiente (*Vid. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Apuntes para el estudio del proyecto de Ley sobre régimen de la Administración local*, T. I, Madrid, 1907, p. 921):

«Otra innovación se introduce en la materia de que se trata, que extendida y desarrollada convenientemente, puede crecer en importancia y ser el principio de una medida general. Se refiere el Ministro que suscribe á la facultad de formar uniones meramente administrativas bajo el nombre de «Comunidades», concedida á los Ayuntamientos que reúnen ciertas circunstancias. Este género de Asociación, en lo relativo principalmente al disfrute de los aprovechamientos comunes, tiene numerosos precedentes en la historia patria, y ha llegado hasta nuestros días con la denominación de «Universidades, Hermandades», y otras semejantes».

⁵⁴ Tal interpretación era coherente con la legislación sectorial. Por ejemplo, en el artículo 74 de las Instrucciones de 17 de octubre de 1925 se autorizaba a constituirse en mancomunidad a los Ayuntamientos dueños de montes limítrofes, o que por su situación pudieran agruparse en uno o varios que tuvieran una extensión y existencias suficientes para ser objeto de ordenación.

establecimiento y el desarrollo de obras y servicios propios de su competencia peculiar. La falta de mención de los fines municipales planteaba la necesidad de saber si estaban comprendidos los aprovechamientos comunales en cualquiera de los dos supuestos. Duda que fue resuelta en parte por el artículo 10 del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases de Régimen Local de 1977, al extender la constitución de las mancomunidades genéricamente a los fines competencia de los Municipios ⁵⁵.

En la actualidad, la legislación vigente tampoco contiene referencias expresas a la gestión de los aprovechamientos vecinales dentro de las finalidades de las mancomunidades y, además, se reiteran en la misma problemas similares a los surgidos en la Ley de Bases de 1975. Así, en el artículo 44 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 se dice que son funciones de las mancomunidades las obras o servicios y no los fines. Con ello vuelve a surgir la cuestión de determinar si la gestión de un patrimonio se configura como uno de los servicios competencia de los Municipios. Pregunta que debe resolverse positivamente, dado que el artículo 85 de la propia Ley de Bases los define como todos aquéllos que tienden a la consecución de los fines atribuidos a las Entidades locales. De esta forma, la gestión del patrimonio queda comprendida dentro de esta cláusula general. Por otra parte, la interpretación propuesta coincide con la regulación contenida en la legislación sectorial ⁵⁶.

Finalmente, es preciso señalar que las mancomunidades que se han mencionado son de constitución voluntaria y se regulan por los artículos 35 y ss. del Texto refundido de 1986 y 140 y ss. del Reglamento de Organización del mismo año, así como la legislación autonómica correspondiente. Según los citados preceptos, sus reglas de funcionamiento y órganos de gobierno deben fijarse en los estatutos. Pero al margen de estas mancomunidades voluntarias pueden existir otras forzosas. Su existencia es posible que obedezca a la ordenación racional de determinado tipo de bienes o responda a una forma tradicional de explotación. En el primer caso, se regirán por la normativa sectorial y,

⁵⁵ *Vid.* un caso concreto de mancomunidad constituida al amparo del Texto articulado de 1977 en la nota 49.

⁵⁶ No olvidemos que el Reglamento de Pastos de 1969 establece que la administración de los pastos de las mancomunidades está a cargo de los cabildos sindicales de las Entidades municipales, pudiendo constituirse una junta especial de mancomunidad. En el mismo sentido, en la Ley y Reglamento de Montes se encuentran una figuras de mancomunidades para la explotación racional de los montes, que tiene su origen en el artículo 74 de las Instrucciones, de 17 de octubre de 1925.

en el segundo, por las previsiones contenidas en el artículo 37 del Texto refundido, tendentes a respetar las reglas tradicionales ⁵⁷.

c) *Creación de una Entidad local específica que asume la titularidad de las propiedades comunales.* Desde el punto de vista patrimonial, la diferencia con los supuestos anteriores es considerable. Es distinto de la comunidad de bienes porque tiene una organización propia encargada de la gestión y el dominio no pertenece a los Municipios, sino a una persona jurídica en la que están integrados. Y con respecto a las mancomunidades reside en que, aunque constituyan Entes locales con personalidad jurídica, el patrimonio sigue siendo de las Corporaciones ⁵⁸. Además, en algunos casos es posible disolver las mancomunidades. En definitiva, estamos en presencia de un sujeto, diferente de los Ayuntamientos o de los vecindarios beneficiarios de los disfrutes y dueño de unos bienes, que recibe denominaciones diversas, tales como Comunidades de Villa y Tierra, Asocios, etc. ⁵⁹. Estas personas jurídicas son

⁵⁷ Un ejemplo de mancomunidad tradicional ha sido citado en la nota primera. Se trata de la Comunidad de Albarracín, que es un Ente local encargado de administrar los bienes propiedad de los Municipios que lo integran. Y un ejemplo de mancomunidad forzosa motivada por la explotación racional de los bienes puede encontrarse en la legislación forestal. *Vid.*, en este sentido, la regulación sobre las agrupaciones forestales contenida en los artículos 253 y ss. del Reglamento de Montes.

⁵⁸ No estamos en presencia de distinciones meramente teóricas, sino que pueden apreciarse en la práctica. Por ejemplo, los Estatutos de la Comunidad de Albarracín (Teruel), compuesta por 23 pueblos, prevén que el patrimonio de la Comunidad esté constituido por los montes que por partes iguales corresponden en condominio a la Ciudad de Albarracín y la Comunidad de los 23 pueblos. Solución que es totalmente diferente a la prevista para la Comunidad del valle de Roncal (Navarra), dado que es una persona jurídica titular de su patrimonio comunal, o la contenida en el artículo 602 del Código civil.

⁵⁹ Una enumeración de estos Entes locales podemos encontrarla en A. NIETO, *Bienes comunales*, *op. cit.*, pp. 336 y ss.. Asimismo, resulta interesante la lectura de la Exposición de motivos de la proposición de Ley del grupo parlamentario popular del Congreso de los Diputados, por la que se modifica la Ley 23/82, reguladora del patrimonio nacional, y que se refiere a la existencia de un aprovechamiento comunal por parte de los vecinos de la Comunidad de Villa y Tierra de Segovia sobre unos pinares (*Vid.* BOCG, II Legislatura, Serie B, núm. 13). Para un estudio detallado de dichos Entes *vid.* A. NIETO, *Bienes comunales*, *op. cit.*, pp. 318 y ss.; F. SOSA WAGNER, «Mancomunidades y otras formas asociativas», en *Tratado de Derecho municipal*, (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), T. I, *op. cit.*, pp. 1050 y ss.; L. MORELL OCAÑA, *Apuntes de Derecho administrativo 1.º El régimen local español*, T. III, Facultad de Derecho, Madrid, 1977, pp. 50 y 51; y R. SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de Municipios y autonomía municipal*, *op. cit.*, pp. 75 y ss. *Vid.* también los estudios específicos de M.ª RAZQUIN LIZARRAGA, *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1990, pp. 29 y ss y 285 y ss.; J.C. ALLI ARANGUREN, *La mancomunidad del Valle del Roncal*, *op. cit.*, pp. 119 y ss.; C. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, *Régimen Jurídico-Administrativo de la Univer-*

Entes locales, como reconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala 4ª, de 8 de julio de 1983 (A. 3986) ⁶⁰.

La normativa local ha tendido a asimilar estas Corporaciones a las mancomunidades o a las agrupaciones municipales, pero conservando sus especialidades y, sobre todo, intentando mantener su carácter indisoluble ⁶¹. En este sentido, por ejemplo, en la base 3 de la Ley de Bases de 1945, que posteriormente se convirtió en el artículo 40 de la Ley de Régimen Local de 1955, se decía que si se produjeran reclamaciones sobre su administración se podía ordenar que los respectivos Municipios se constituyeran en agrupación forzosa ⁶². Las previsiones expuestas se reiteraron en el artículo 17 del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de 1977. En la actualidad, el artículo 37 del Texto refundido de 1986 regula las comunidades de forma parecida, pero no se incluye su conversión en agrupaciones forzosas en caso de conflictos.

Su configuración como una persona jurídica titular de propiedades es el resultado de una lenta evolución. Recordemos que este tipo de Entes locales se suprimió porque no se correspondía con la nueva división territorial y se entendía que eran innecesarios. Por eso, la Real Orden de 31 de mayo de 1837 mandó su disolución y la distribución del patrimonio entre los Ayuntamientos que se constituyeran en sustitución de las

sidad del Valle de Salazar, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1990; y A. EMBID IRUJO, «Dictamen sobre los diversos problemas jurídicos relativos a la modificación de los Estatutos de la Comunidad de Albarracín», *RJN*, núm. 10, (1990), pp. 81 y ss.

⁶⁰ Vid. el comentario de esta Sentencia realizado por M.ª RAZQUIN LIZARRAGA, *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, op. cit., pp. 168 y ss.; y en general A. NIETO, *Bienes comunales*, op. cit., pp. 342 y ss.

⁶¹ Sobre las consecuencias de su identificación con las mancomunidades en relación con su posible disolución vid. las consideraciones realizadas por A. EMBID IRUJO, «Dictamen sobre los diversos problemas jurídicos relativos a la modificación de los Estatutos de la Comunidad de Albarracín», *RJN*, núm. 10, (1990), pp. 91 y ss. Los intentos de evitar su desaparición no son actuales, sino que es posible remontarse al siglo XIX. Por ejemplo, J.C. ALLI ARANGUREN, *La mancomunidad del Valle del Roncal*, op. cit., p. 130, afirma que la Ley de 16 de agosto de 1841 ordenaba el mantenimiento de estas organizaciones en Navarra. En concreto, en el artículo 14 de esta norma se decía que «no se hará novedad alguna en el goce y disfrute de los montes y pastos de Andía, Urbaza y Bardenas ni otros comunes, con arreglo a lo establecido en las leyes de Navarra y privilegio de los pueblos».

⁶² La asimilación a las agrupaciones forzosas resolvió el problema de interpretación planteado por el artículo 29 de la Ley Municipal de 1935. Las Comunidades de Tierra se regulaban dentro del capítulo dedicado a las agrupaciones intermunicipales y después de las forzosas. En el precepto citado se establecía la posibilidad de someterlas al régimen de las agrupaciones, en caso de conflictos, pero sin indicar si se trataba de las normas de las voluntarias o forzosas. En cambio, en la Ley de Régimen Local de 1955 tal duda no era posible, al especificar que era el régimen de las mancomunidades forzosas.

Entidades extinguidas. A pesar de ello, su desaparición es necesario matizarla puesto que en algunos casos continuaron existiendo como administradoras de los patrimonios que permanecieron indivisos. En este sentido, no olvidemos que la Real Orden de 17 de mayo de 1838, antes transcrita, ordenaba la conservación de las propiedades mancomunadas.

Las comunidades que continuaron disfrutando mancomunadamente los bienes fueron desconocidas inicialmente por el legislador local. No obstante, en ciertas normas sectoriales se reconoció la existencia de unas Juntas encargadas transitoriamente de su gestión ⁶³. Pero no fue hasta la Ley Municipal de 1870 cuando aparecieron reguladas con carácter general esta clase de uniones, aunque sin una referencia expresa a las agrupaciones tradicionales administradoras de los patrimonios vecinales. Dicha mención se incluyó por primera vez en la Ley de 16 de diciembre de 1876, por la que se reformaba la Ley Municipal de 1870, y posteriormente en el artículo 81 de la Ley Municipal de 1877 ⁶⁴. En este último precepto se distinguían «las antiguas comunidades de tierra» del régimen general de las asociaciones municipales y se sometían a la reglas consuetudinarias. Diferenciación adecuada, dado el carácter voluntario de las mancomunidades. La normativa expuesta se mantuvo en lo esencial en el Estatuto Municipal de 1924, la Ley Municipal de 1935, la Ley de Régimen Local de 1955 y el Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de 1977 ⁶⁵.

⁶³ Vid. sobre las normas sectoriales y los primeros intentos de regulación general las consideraciones realizadas en las notas 52 y 53.

⁶⁴ Ante el reconocimiento del mantenimiento de estas comunidades en la Ley Municipal de 1877, se realizó una curiosa interpretación de la Real Orden de 31 de mayo de 1837, que ordenaba su supresión. A principios de este siglo, J. GASCON Y MARÍN, *Nociones de Derecho administrativo y legislación provincial y municipal*, Madrid, 1907, p. 147, citando a ABELLA, se lamentaba de la creencia errónea de que las antiguas mancomunidades fueron suprimidas y disueltas por esta Real Orden. Más tarde la Redacción de «El Consultor de los Ayuntamientos», *Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, op. cit.*, p. 75 nota 1, añadía que esta norma mandó disolver las Juntas o Ayuntamientos generales, Universidades o Juntas que gobernaban varios Municipios, ejerciendo la jurisdicción y el gobierno municipal de varios pueblos reunidos, y dispuso que en cada Municipio se constituyera su respectivo Ayuntamiento; pero no disolvió las Juntas administradoras de fincas o bienes determinados cuya propiedad o disfrute perteneciese en mancomunidad a dos o más pueblos.

⁶⁵ No obstante, había diferencias entre la regulación contenida en el Estatuto de 1924 y la Ley Municipal de 1935, aunque coincidían en lo sustancial. Así, el artículo 11 del Estatuto se limitaba a indicar que las mancomunidades existentes conservaban su régimen actual, si no decidían modificarlo. Esto implicaba su consideración como tales mancomunidades especiales y el mantenimiento de su régimen tradicional. En cambio, el artículo 29 de la Ley Municipal de 1935, dentro de la regulación de la agrupaciones intermunicipales y después de las forzosas, regulaba las Comunidades de Tierra, previendo la posibilidad de que se sometieran al régimen de las mismas, aunque sin indicar qué tipo de agrupaciones.

En la actualidad, aparecen reguladas en el artículo 37 del Texto refundido de 1986 de forma similar a como se hacía en el Texto articulado parcial de 1977. La mención del artículo 37 puede sorprender puesto que ha sido citado también como precepto en el que se incluyen las reglas sobre las mancomunidades que gestionan los patrimonios comunes propiedad de los Municipios. Sin embargo, no debe extrañar porque en él se comprenden supuestos diferentes: las Comunidades tradicionales con personalidad jurídica y propietarias de sus bienes; y las mancomunidades con personalidad jurídica y que se limitan a gestionar los patrimonios de las Corporaciones locales. La razón de que ambos casos aparezcan en el citado precepto obedece a que con él se pretende preservar las organizaciones tradicionales con carácter general sin distinguir los diversos tipos ⁶⁶.

La inclusión de una pluralidad de supuestos diversos en el artículo 37 del Texto refundido tiene como consecuencia que en el citado precepto no se encuentre un pronunciamiento específico sobre la titularidad de los patrimonios disfrutados por los vecinos. Por ello, junto a la aparición de unos preceptos legales reguladores de las agrupaciones tradicionales es preciso destacar la progresiva reafirmación del dominio en favor de esta clase de Comunidades operada en la práctica ⁶⁷.

Finalmente, en relación con estos bienes es posible preguntarse qué naturaleza tienen. Sobre este punto existen dos tesis. En la primera se

⁶⁶ Por ejemplo, en la nota 1 se mencionaron dos supuestos diversos que tenían su fundamentación en el artículo 37 del Texto refundido de 1986 o en su predecesor artículo 40 de la Ley de Régimen Local de 1955. En este mismo sentido, debe indicarse que se comprenden incluso dentro del artículo 37 casos que poco tienen que ver con los patrimonios vecinales tradicionales, aunque sí con la existencia de organizaciones encargadas de la gestión de los bienes. En concreto, se hace referencia a las Comunidades de Aguas. Dicha mención, según E. BARROS MARTÍNEZ, *Derecho local de España, op. cit.*, pp. 33 y ss., tiene como intención prever el caso de las agrupaciones intermunicipales que tuvieran como objeto el aprovechamiento colectivo de aguas para el riego y cuya regulación debía respetar las normas de la Ley de Aguas. Por otra parte, quedan excluidas del citado precepto las comunidades de bienes entre los Municipios porque en el artículo 37 del Texto refundido se regulan sólo aquellas mancomunidades que tengan una organización común creada para administrar los patrimonios de los Municipios. *Vid.*, en general, sobre el citado precepto o sus antecedentes en la Ley de Régimen Local de 1955 las consideraciones realizadas por A. NIETO, *Bienes comunales, op. cit.*, pp. 334 y ss.; E. BARROS MARTÍNEZ, *Derecho local de España, op. cit.*, pp. 33 y ss.; y L. MARQUES CARBO, *El Derecho local español*, T. I., Barcelona, 1957, pp. 194 y ss.

⁶⁷ Esta evolución puede observarse claramente en el caso de las Bardenas Reales expuesto por M. M^º RAZQUIN LIZARRAGA, *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales, op. cit.*, pp. 94 y ss. y 316 y ss. Ultimamente, es partidaria de la consideración de la Comunidad de Villa y Tierra como una persona jurídica titular de bienes la Sentencia de 28 de octubre de 1975, de la Sala 4^ª del Tribunal Supremo (A. 4186).

parte de que los bienes pertenecen a un Ente local y son aprovechados por los vecinos. Por consiguiente, son bienes comunales con peculiaridades en la forma de disfrute y administración. En este sentido, la Disposición adicional décima de la Ley de Administración Local de Navarra de 1990 establece que las normas sobre comunales se aplican supletoriamente a las previstas en sus propias ordenanzas o reglamentos. Y en la segunda tesis se considera que esta clase de propiedades no son bienes comunales, sino de propios. Dicha afirmación se fundamenta en la restricción establecida en el artículo 2 del Reglamento de Bienes de 1986. En concreto, en el precepto mencionado se dice que los bienes comunales sólo pertenecen a las Entidades locales inframunicipales o a los Municipios y no a otras Corporaciones, como las Comunidades de Villa y Tierra. La calificación como de propios no significa que el aprovechamiento de los diversos vecindarios pueda desconocerse. No debe olvidarse que existen unas técnicas concretas en nuestro ordenamiento que permiten su respeto. Entre ellas es posible citar por ejemplo el artículo 4.2 de la Ley de Montes. Precepto ya mencionado por el Tribunal Supremo en los casos de bienes comunales de una Comunidad de Villa y Tierra ⁶⁸.

d) *Patrimonios vecinales propiedad de los vecindarios con derecho al disfrute*. Esta posibilidad aparece en la legislación en algunas ocasiones, aunque de forma asistemática. Se contempla, por ejemplo, en el artículo 602 del Código civil. En el citado precepto se alude a las comunidades de pastos entre los vecinos de dos o más pueblos. También se prevé en el artículo 47 del Reglamento que desarrolla la Ley gallega de montes vecinales en mano común, de 1992. En concreto, en él se establece que las comunidades vecinales, propietarias de esta clase de montes, podrán mancomunarse para el cumplimiento de sus fines ⁶⁹.

⁶⁸ La Sala 4ª del Tribunal Supremo utiliza este precepto en la Sentencia anteriormente citada, de 28 de octubre de 1975 (A. 4186), en un caso de un bien comunal perteneciente a la Comunidad de la Villa y Tierra de Coca. No obstante, no lo aplica en este caso porque resulta que el bien había dejado de aprovecharse por los vecinos hacía bastantes años.

⁶⁹ Esta previsión contenida genéricamente en el artículo 15 de la Ley gallega de montes vecinales de 1989 no es novedosa. Con anterioridad, la derogada Ley de Montes Vecinales de 1968 preveía detalladamente el supuesto en su artículo 9. En concreto, se indicaban los tres casos en que procedía el establecimiento de mancomunidades vecinales o de montes: cuando un monte perteneciera a dos o más agrupaciones comunitarias, aunque radicasen en diferentes Municipios; cuando dos o más montes enclavados en Municipios distintos pertenecieran a una sola agrupación comunitaria; y cuando la Administración forestal considerase de utilidad para la economía nacional la explotación conjunta de varias fincas forestales pertenecientes a diferentes comunidades. En estos supuestos estaba contemplado que se creasen unas mancomunidades que se regirían por una Junta y una ordenanza única.

La articulación señalada no ha adquirido tanta difusión como las anteriores dada la existencia de otras construcciones que han permitido respetar los aprovechamientos vecinales. Recordemos cómo la extensión de los montes vecinales en mano común se ha debido a los conflictos surgidos entre vecindarios y Municipios y la falta de cauces jurídicos flexibles que pudieran resolverlos. Precisamente, la finalidad de asegurar el aprovechamiento vecinal es lo que ha llevado en algunas ocasiones a los Tribunales a atribuir a los vecinos no el derecho real pleno, sino un derecho real limitado. Tal decisión se fundamenta legalmente mediante la aplicación del artículo 4.2 de la Ley de Montes ⁷⁰.

Las cuatro articulaciones expuestas tienen consecuencias diversas desde el punto de vista de la titularidad. Así, en las dos primeras los bienes de aprovechamiento común pertenecen en proindiviso a los Municipios y el disfrute a los vecindarios que residan en sus términos. La única diferencia entre ellas consiste en la existencia de unos órganos encargados de su gestión.

En la tercera construcción jurídica descrita, la creación de una Entidad local específica supramunicipal, la propiedad del patrimonio se atribuye exclusivamente a la Corporación y no a los Municipios, con todo lo que ello supone respecto a los Entes encargados de su administración, la determinación del dueño, el sujeto al que debe indemnizarse en caso de expropiación, etc. Y en la cuarta articulación jurídica indicada los patrimonios de aprovechamiento vecinal no pertenecen a una Corporación, sino directamente a los beneficiarios organizados en una comunidad germánica. Estamos en definitiva ante una propiedad privada, aunque con unas características especiales.

Las construcciones jurídicas descritas son diferentes desde el punto de vista de la titularidad. De tal afirmación podría deducirse que son articulaciones que respondan a realidades aisladas y con una escasa relación entre sí. Conclusión que puede ser cierta en algunos casos, pero que en otras ocasiones no resulta acertada, puesto que lo verdaderamente importante reside en la preservación del disfrute vecinal. De ahí, que supuestos similares a veces aparezcan bajo formas diversas:

⁷⁰ Para ello se utiliza la teoría de la titularidad compartida. Según esta tesis, los beneficiarios vecinos son los titulares de un derecho real administrativo que recae sobre la propiedad de la Entidad local. Aplicando esta concepción al presente caso, resulta que en las Comunidades de Villa y Tierra los vecinos son los titulares de un derecho al aprovechamiento sobre el dominio de la Corporación. *Vid.*, en este sentido, las consideraciones contenidas en la Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 28 de octubre de 1975 (A.4186), y las afirmaciones realizadas por M. Mª RAZQUIN LIZARRAGA, *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, *op. cit.*, pp. 326 y ss.

Entidades específicas dueñas de los patrimonios comunales; comunidades de bienes entre Municipios con independencia de que exista una organización que lo gestione; o comunidades germánicas compuestas por los vecindarios beneficiarios ⁷¹.

Finalmente, es necesario señalar que en la actualidad se plantea el problema de saber cuándo se está en presencia de una articulación u otra en cada caso concreto. Problema que depende de las diferentes circunstancias concurrentes en los diversos supuestos. No obstante, cabe indicar que como criterio principal y decisivo no se puede utilizar la denominación que reciba o incluso el distinto origen del dominio común. Tal afirmación obedece a que el patrimonio aprovechado por varios vecindarios ha podido configurarse de diferentes formas a lo largo de su historia o su denominación no corresponderse con su articulación. Precisamente, la imposibilidad de utilizar dichos datos como único elemento diferenciador aparece reflejada en el artículo 37 del Texto refundido de 1986. En concreto, en el citado precepto se dice:

«Las Entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas, y otras análogas, continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales y, sin perjuicio de la autonomía que disfrutaban, deberán ajustar su régimen económico a lo prescrito en la legislación de régimen local sobre formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances».

Como puede apreciarse, la variedad de casos mencionada es considerable y el nombre asignado a cada uno de ellos no sirve como indicio para determinar el tipo de construcción jurídica ante la que nos encontramos. Incluso, de tal dato podrían deducirse conclusiones erróneas. De esta forma, por ejemplo, de la referencia a las Comunidades de pastos se desprendería que estamos ante una simple comunidad de bienes regulada por el Código civil y no ante una Entidad local. Sin embargo, el artículo 37 las configura como una Corporación local que puede llegar a ser propietaria de los bienes en función de los diferentes supuestos. Por eso, será necesario tener en cuenta no tanto el origen o la de-

⁷¹ Por ejemplo, la Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 8 de julio de 1983 (A. 3986) afirma que la Universidad del Valle de Salazar es una persona jurídica titular de los bienes. En cambio, la Comunidad de Albarracín se configura como una organización encargada de gestionar los bienes propiedad de los Municipios que la integran, según sus estatutos.

nominación, sino los distintos datos señalados, es decir, la existencia de una organización común que asume o no la titularidad del patrimonio, o la configuración como una simple comunidad de bienes integrada por los Municipios o los vecinos ⁷².

En resumen, la falta de regulación de una serie de cauces, como consecuencia del establecimiento de una división territorial rígida, ha provocado una considerable confusión sobre quién es el propietario de los bienes comunales disfrutados por los vecinos residentes en varios términos municipales. Incertidumbre que se ha ido resolviendo conforme se ha ido admitiendo una pluralidad de construcciones jurídicas.

4. CONCLUSION. INFLUENCIA DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA DETERMINACION DE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES DE APROVECHAMIENTO VECINAL

De lo expuesto hasta estos momentos se deduce que la implantación de la estructura territorial del Estado desde el siglo XIX ha tenido una importancia considerable en la determinación de la titularidad de los bienes comunales cuyos beneficiarios se limitan a una parte del término municipal o residen en varios de ellos. Debe tenerse en cuenta que la nueva división implicó una redistribución de los patrimonios locales, como consecuencia de la aparición de nuevos Entes y la desaparición de otros o la división de propiedades indivisas. No obstante, la instau-

⁷² Los criterios señalados en el presente trabajo han sido utilizados en algunas ocasiones por los Tribunales. Por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo del siglo pasado, ante la incapacidad de dar un régimen unitario a los distintos supuestos, prescindió del origen y la denominación de estas uniones para determinar el régimen aplicable a cada una de ellas, como se puede apreciar en las siguientes afirmaciones contenidas en la Sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Supremo, de 30 de marzo de 1872 (CLRGLJ T. 21 núm. 135):

“La Merindad y Ayuntamiento de Sotos Cuevas tenía y conservó los montes, prados y terrenos de que se trata con la debida separación y deslinde, aprovechando cada aldea y lugar los que le pertenecían y, por tanto, al disponer la RO de 31.5 1837 y las posteriores dictadas en conformidad a la misma que se suprimiesen las Juntas Generales de Universidades de Tierras, no se alteró la situación particular en que se encontraban aquellos terrenos, ni pudo afectar al citado Municipio».

O también en los criterios utilizados por la Sentencia de 15 de junio de 1872 (CLRGLJ T. 22 núm. 211) para distinguir las Comunidades de Villa y Tierra de las comunidades de pastos. En ella se dice que una Real Orden de 1837 «no es aplicable a la mancomunidad de pastos y otros aprovechamientos, que, como sucede en la de H., no se habían constituido y organizado con juntas generales, estatutos y demás circunstancias». Sobre las citadas sentencias *vid.* A. NIETO, *Bienes comunales, op. cit.*, pp. 331 y ss.

ración de las municipalidades no se acompañaron de medidas organizativas flexibles que permitieran encauzar jurídicamente los diversos problemas relacionados con los aprovechamientos que no pertenecían a todos los habitantes de una Entidad municipal. Tales problemas básicamente podían reconducirse a dos: necesidad de crear cauces jurídicos de colaboración entre Municipios que permitieran la gestión de bienes comunes y la conservación de los disfrutes vecinales; y la configuración de una estructura interna territorial del Municipio que posibilitase el mantenimiento de los disfrutes de las propiedades pertenecientes a las Corporaciones locales en favor de alguno de los núcleos de población existentes en los mismos.

Los problemas organizativos planteados y la ausencia de una construcción jurídica general para estos supuestos han producido un agravamiento de la indeterminación de los titulares de los patrimonios comunales, motivado por la necesidad de conservar los aprovechamientos en favor de los vecindarios que residan en una parte o en varios términos. Así, en todos los casos en los que exista un disfrute y no un Ente con un ámbito territorial coincidente surge la tendencia a afirmar que los beneficiarios son dueños de los bienes, dado que es la forma más sencilla de mantener los derechos vecinales. Pero, para resolver estos problemas y como alternativa a la propiedad colectiva, el legislador ha creado una multiplicidad de cauces jurídicos, que prevén el respeto de los derechos de los habitantes y que pueden comprender los diversos aprovechamientos comunales. No obstante, el problema que ha planteado la configuración de esta variedad de soluciones reside en que no se ha establecido una adecuada coordinación entre todos ellos. De esta forma, la elección de uno u otro depende del arraigo que tenga en cada zona esa solución o el grado de diferenciación de los beneficiarios, del momento histórico dentro de la evolución legislativa que se tome de referencia, etc.⁷³ Esta situación ha provocado una cierta confusión en la concreción actual de la propiedad de los bienes comunales indicados.

En el presente trabajo se han estudiado algunas de las construcciones jurídicas que el legislador ha configurado en la actualidad y sus

⁷³ Así, resulta que determinadas soluciones que se defienden en la actualidad respecto a las articulaciones de ciertos aprovechamientos comunales son el resultado de la plasmación en un momento concreto de la evolución legislativa que se ha realizado en el presente trabajo. Por ejemplo, podríamos preguntarnos si se hubiera producido la generalización de los montes vecinales en mano común en unas zonas concretas del Norte de España en el caso de que hubiera existido una correspondencia entre el núcleo de beneficiarios y una Administración territorial. Máxime si se tiene en cuenta que esta figura está reducida prácticamente a las regiones en la que esta descoordinación es más evidente.

consecuencias desde el punto de vista de la titularidad, como puede apreciarse a continuación:

— Las articulaciones estudiadas sobre los bienes comunales aprovechados por un núcleo de población residente en una parte del término municipal son las siguientes: la titularidad pertenece al Municipio, pero se reserva el aprovechamiento del bien comunal a la población; la propiedad se atribuye a la Corporación local y su gestión se encarga a unos órganos específicos; se crea una Entidad local menor a la que se considera dueña de los patrimonios comunales; y finalmente el dominio corresponde a los vecinos.

—Las construcciones jurídicas analizadas sobre los bienes comunales aprovechados por los vecindarios de varios Municipios son las siguientes: articulación como una comunidad de bienes; creación de una organización común encargada de gestionar los patrimonios indivisos; configuración como una persona jurídica a la que se imputa el patrimonio comunal; y asignación del dominio a los vecinos organizados en comunidad.

Como se ha dicho anteriormente, la elección de una u otra depende de factores históricos, concesión de una mayor o menor autonomía al núcleo que disfruta del bien, etc.

Por eso, cualquier estudio que se plantee sobre la titularidad de esta clase de bienes es necesario que tenga en cuenta dos circunstancias diferentes: en primer lugar, la implantación de la estructura territorial ha carecido de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las diversas situaciones existentes en todo el país; y en segundo lugar, se han propuesto distintas soluciones desde el siglo pasado para resolver los problemas surgidos por el establecimiento de las nuevas municipalidades.

Finalmente, debe indicarse que el reconocimiento de las diversas posibilidades que persiguen el respeto de los derechos vecinales se ha visto claramente favorecido en la actualidad por la posibilidad de que las diversas Comunidades Autónomas aprueben leyes que respondan a las diferentes realidades existentes en su territorio regional. Vía que un futuro será cada vez más importante; sobre todo teniendo en cuenta que en algunas de ellas se está procediendo a una reestructuración de las Administraciones locales, suprimiendo municipalidades, creando Entidades inframunicipales y comarcas, etc. En este sentido, es preciso señalar que algunas Comunidades ya han dictado leyes que tratan de evitar los problemas patrimoniales derivados de la reestructuración del mapa municipal. Entre ellas, cabe mencionar, por ejemplo, la Ley de Administración local de Navarra de 1990 o la Ley asturiana por la que se reconoce la personalidad ju-

rídica de la parroquia rural de 1986. No debemos olvidar que si no se adoptan estas medidas complementarias de la reforma de las Administraciones locales, puede originarse un problema que se planteó durante el siglo XIX: la indeterminación de los patrimonios que sean aprovechados por vecindarios que no se correspondan con los territorios de las nuevas Entidades.

II. Sección Crónicas
