

LEY DE MONTES VECINALES EN MANO COMUN DE 27-7-1968

SUMARIO: I. LA LEY DE 27-7-1968.—II. SIGNIFICACIÓN POLÍTICO-ECONÓMICA.—III. UNA CUESTIÓN PREVIA: PERSONALIDAD DE LA AGRUPACIÓN.—IV. MONTES VECINALES O MONTES PARROQUIALES.—V. AMBITO DE LA LEY: 1. *Ambito geográfico*. 2. *El acto administrativo de clasificación*. 3. *Jurados provinciales de montes vecinales en mano común*.—VI. DOMINIO: 1. *Titularidad dominical*. 2. *Registro de la propiedad*. 3. *Catalogación*. 4. *Régimen jurídico*.—VII. APROVECHAMIENTO Y DISFRUTE: 1. *Ordenanzas*. 2. *Aprovechamientos especiales*. 3. *Aprovechamientos más convenientes*.—VIII. ADMINISTRACIÓN.—IX. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA.—X. CONCLUSIONES.

I

LA LEY DE 27-7-1968

1. *En el Boletín Oficial del Estado* de 29 de julio del corriente año (1968) se ha publicado la Ley del 27 del mismo mes, reguladora de los montes vecinales en mano común. Una Ley cuya elaboración, discusión y aprobación en Cortes ha pasado casi inadvertida por completo en razón a lo especialísimo de su objeto y al presunto tecnicismo de su contenido. La mínima atención que se le ha dedicado se refiere exclusivamente a su tipismo y colorido local. Por otro lado, se trata de una Ley en la que las Cortes —y la Administración autora del proyecto— han alcanzado un virtuosismo formal pocas veces igualado, pues asombra considerar que el legislador, abrumado por un trabajo que se acumula de año en año, haya encontrado tiempo para dedicarse a un tema tan mínimo como éste de los montes vecinales en mano común.

Parece como si tales montes —una pequeña variedad dentro del género, nada extenso, de los montes comunales— constituyeran, no ya una preocupación, sino una obsesión de la Administración española; parece como si en este puñado de hectáreas fuera a encontrarse el remedio de nuestras asfixiadas estructuras agrarias. Pues es de recordar que, con posterioridad a la nueva legislación local, ya se ocupó de ellos la Ley de Montes de 8-6-1957, y luego, con más detenimiento, su Reglamento de 22-2-1962, para después volver a regularlos la Compilación de Derecho civil especial de Galicia de 1963; quedando ahora todo derogado por

la disposición que se comenta. En verdad que la Administración no es nada perezosa cuando de regular montes vecinales se trata, a diferencia de tantas otras materias que están pidiendo a gritos su acceso al *Boletín Oficial del Estado*. Y lo curioso es que esta enérgica actividad contrasta con la enorme desatención que se demuestra hacia otros aspectos mucho más importantes de estos mismos montes.

Me explico: por increíble que parezca, es lo cierto que no existen datos concretos sobre la situación real de los bienes comunales (no ya sólo de la especie vecinal) de nuestra Patria. Ni se conoce la extensión total de los mismos, ni es posible con frecuencia determinar con precisión en cada caso concreto si nos encontramos ante un monte vecinal, comunal o de propios. Para remediar esta absurda situación, la Circular de la Jefatura Superior del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales de fecha 8-10-1959 ordenó a las entidades locales que, dentro del mismo año, elevasen una circunstanciada Memoria, que había de abarcar nada menos que los siguientes extremos: a), relación de bienes de carácter comunal que pertenezcan a la entidad; b), mención especial de los montes que en su demarcación tienen carácter de comunales, situación, superficie y clase de aprovechamientos...; c), si el disfrute y aprovechamiento es ordenado por la Comisión gestora, por el Ayuntamiento, por la Junta vecinal o por Junta o Comisión administrativa formada por los vecinos; f), en el supuesto de que para el aprovechamiento rijan la costumbre tradicional u Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento, deberán acompañarse los antecedentes documentales o la justificación de la costumbre.

El resultado de esta Circular ha sido la acumulación en la Dirección General de Administración Local de una inmensa serie de volúmenes repletos de datos, ciertamente imperfectos, pero minuciosísimos y que, debidamente depurados, hubieran podido constituir una base, más que útil, imprescindible, para cualquier toma de posición sobre este objeto, puesto que nada serio puede intentarse hasta no haber ponderado este valiosísimo material.

Y sin embargo, lamentablemente, nada se ha hecho. Los volúmenes reunidos se van deteriorando —en su aspecto físico y en la actualidad de su contenido— en los archivos de la Dirección General, sin que la Administración se haya preocupado de ello; más aún, se ha negado su manejo a investigadores privados dispuestos a trabajar gratuitamente por un afán científico. He aquí, pues, que dejando a un lado el trabajo solícito y meritorio, la Administración ha adoptado una vez más por el fácil camino de provocar la impresión de unas nuevas páginas del *Boletín Oficial* y de crear nuevos organismos, que volverán a circular nuevos cuestionarios, a solicitar datos y a dictar resoluciones, que más adelante irán camino de los Tribunales de lo contencioso, ... hasta el siguiente cambio de criterio. Mientras tanto, habrán terminado de apollarse, completamente inutilizadas, las Memorias obrantes en la Dirección General y habrán desaparecido definitivamente los últimos montes.

2. En otro orden de consideraciones cabría preguntarse la razón de la modestia del legislador, que se ha limitado a los montes vecinales sin atender a los comunales en general. No pudiendo aquí alegarse en contra el argumento de que los bienes comunales ya se encuentran regulados en la legislación local, puesto que, como acaba de verse, también contaban los montes vecinales con sus propias normas, incluso más modernas. La Ley de 1968 ha establecido un desarrollo mucho más minucioso y perfecto, por lo que —conocida la inevitable dificultad de que una norma llegue a adquirir un rango de Ley— puede entenderse que se ha desperdiciado una magnífica, probablemente única, oportunidad de promulgar una Ley de Montes comunales incluyendo dentro la variedad de vecinales. Ahora bien: al margen del indicado perfeccionismo de su técnica legislativa, si nos atenemos a la intensidad de la intervención administrativa que en el nuevo texto se ha impuesto, es muy probable que los Ayuntamientos y los vecinos no se lamenten, sino todo lo contrario, de la pereza de las Cortes, y prefieran seguir con su régimen actual, aunque parezca menos perfecto.

3. Los bienes comunales han encontrado en la doctrina una acogida no menos atenta que en la legislación. Es muy probable que este tema sea, en relación a su importancia, uno de los mejor estudiados por los autores. En 1964, NIETO publicó una amplísima monografía (1), en la que se recoge de algún modo cuanto con anterioridad se había escrito, y en los años sucesivos han seguido apareciendo en las revistas especializadas numerosos artículos sobre la misma cuestión, debidos, entre otros, a BAZ, REBÉS y MARTÍN MATEO (2).

II

SIGNIFICACIÓN POLÍTICO-ECONÓMICA

Cabe preguntarse cuál será la razón del extraordinario interés que, como acaba de verse, han despertado los bienes comunales en los últimos años, tanto en la legislación como en la doctrina. Porque no deja de ser significativa la resurrección de un tema referente a unos bienes cuantitativamente muy escasos, científicamente muy complejos y económicamente muy atrasados. Resulta verdaderamente sorprendente comprobar la importancia del papel que han jugado los bienes comunales en las crisis de la historia española. Parece, en efecto, como si tales bienes poseyeran un valor mítico que hace acudir a ellos a los reformadores

(1) *Bienes comunales*. Ed. "Revista de Derecho Privado". Madrid. 1964. 974 págs.

(2) BAZ IZQUIERDO, *Explotación colectiva de los bienes comunales de aprovechamiento agrícola*, en "Revista de Estudios agro-sociales", 1965, n. 51; REBÉS SOLÉ, *Desafección de los montes comunales por no uso de sus aprovechamientos*, en "Revista de Estudios de la Vida Local", 1967, n. 151; MARTÍN MATEO, *El futuro de los bienes comunales*, en "Revista de Estudios de la Vida Local", 1967, n. 155.

de las épocas de crisis: a ellos acudieron los economistas, e incluso los arbitristas, de los siglos XVI y XVII para remediar, mediante su cultivo a censo, el hambre de pan de los campesinos; y a ellos acudieron igualmente los hombres y legisladores de la Ilustración y de los primeros años del siglo XIX para satisfacer, mediante su repartición, el hambre de tierras de los campesinos y de los especuladores del liberalismo. No debe sorprender a nadie, por tanto, que en los actuales momentos de la crisis agraria de España también se acuda al mito de los bienes comunales.

Por lo que aquí interesa, lo que debe indagarse es el significado político-económico de esta atención a la venerable y adormecida figura de la propiedad comunal, que la doctrina y el legislador pretenden ahora revitalizar. Dicho más concretamente: ¿no se tratará de un ensayo socializante a nivel municipal? A primera vista la respuesta parece que debe ser positiva, puesto que el redescubrimiento de la propiedad comunal en el siglo XIX fue obra de una serie de pensadores socialistas, socializantes o al menos preocupados por la cuestión social: De Henri GEORGE a AZCÁRATE pasando por LEVELEYE o JOAQUÍN COSTA. Pero esta interpretación es completamente inexacta y resultaría incompatible con el sistema neoliberal (neocapitalista) que domina actualmente la economía española.

Hay que entender, en consecuencia, que la tendencia revitalizadora de los bienes comunales no es en modo alguno expresión de una ideología socialista, sino un producto auténtico de la evolución económica del capitalismo. Y no obsta a tal afirmación la circunstancia de que en un principio fueran socialistas, más o menos sinceros, los que se interesaron por este tipo de bienes.

Hay en el siglo XIX una línea ideológica que se complace en considerar a la propiedad comunal como una variante del socialismo y, por ende, que glorifica al "mir" ruso como el alba de la revolución comunista. Según ENGELS (3), la genealogía de esta idea nace en el consejero prusiano HAXTHAUSEN (que visita Rusia en 1841), de allí la toma HERZEN y de él pasa a BAKUNIN, y de BAKUNIN a TKATSCHOFF, de quien hace la siguiente cita, que vale por todas: "La gran mayoría de nuestro pueblo (ruso) está empapada por el principio de la propiedad colectiva, y es comunista de forma instintiva y tradicional, valga la expresión. La idea de la propiedad colectiva se encuentra tan enraizada en la visión vital del pueblo ruso que ahora, cuando el Gobierno ha empezado a darse cuenta de que tal idea es incompatible con una sociedad bien ordenada y quiere por ello inculcar en la conciencia popular la idea de la propiedad individual, sólo puede conseguirlo con la ayuda del látigo y de las bayonetas. De donde resulta que nuestro pueblo, dejando aparte su ignorancia, se encuentra mucho más cerca del socialismo que los pueblos de Europa occidental, no obstante la mayor cultura de éstos."

(3) *Soziales aus Russland*, 1875, apud MARX-ENGELS, "Ausgewählte Schriften in zwei Bänden", Verlag für fremdsprachige Literatur, Moskau, 1950, II, pág. 47.

Ahora bien: la escuela marxista, no obstante su relativo desinterés por las cuestiones agrarias, pronto se cuidó de demostrar lo superficial de este modo de pensar. El propio MARX —y muy pronto, en 1850— dio la voz de alarma al advertir que “lo que menos debe consentirse es que por medio de una llamada constitución municipal se consagre eternamente una forma de propiedad que aún se encuentra detrás de la moderna propiedad privada, y en la que indefectiblemente viene a convertirse: la propiedad comunal con todas sus consecuencias de rivalidades entre municipios ricos y pobres” (4).

Veinticinco años más tarde ENGELS, en el lugar citado, desarrolla esta idea con una eficacia demoledora: la disolución de la propiedad comunal en propiedad individual es una fase inevitable del proceso capitalista; gracias a ella se asigna a los terratenientes las partes más valiosas, dejándose para los campesinos pobres lo más insignificante. Por lo demás, para el campesino pobre la propiedad comunal es sólo un cebo que le atrae y sujeta a la tierra seduciéndole con los frutos miserables que le corresponden; engañado por estas ventajas se resiste a dejarse proletarizar, pero como no puede sobrevivir por sí mismo, termina dependiendo del terrateniente, aun sin conciencia de ello. De esta manera, el mantenimiento y revitalización de la propiedad comunal retrasa la evolución de la sociedad burguesa y, por tanto, el advenimiento del socialismo. La fórmula comunal sólo tendría un valor socialista si los vecinos se decidieran a establecer una explotación también comunal, y no individual como suele hacerse.

Estos mismos argumentos se reproducen otro cuarto de siglo más adelante en KAUTSKY (5): la conservación de la propiedad comunal es una añagaza del capitalismo; “la revolución que persigue la socialdemocracia no es jurídica en primer término, sino económica, o sea que no consiste en una transformación de las relaciones dominicales, sino de las formas de producción. Su objetivo no es la eliminación de la propiedad privada, sino de las formas capitalísticas de producción; y si se pretende lo primero es sólo en tanto en cuanto se considera un medio para conseguir lo segundo”.

Esta frase es, a mi juicio, esencial para comprender la actitud en este punto de la revolución bolchevique: LENIN no se ocupó demasiado de la propiedad colectiva de la tierra, sino de la organización colectiva del trabajo agrícola, y este dato es el que caracteriza el sistema agrario de los países comunistas.

Pues bien, el mismo criterio debe servir para valorar el significado político-económico de la Ley de 1968: con ella no se introduce la menor transformación del régimen de trabajo individualista, en el que se insiste expresamente (6); por lo que debe entenderse que carece en abso-

(4) *Ansprache der Zentralbehörde an den Bund, März 1850*, apud MARX, “Politische Schriften”, Cotta Verlag, Stuttgart, 1959, I, pág. 257.

(5) *Die Agrarfrage*, 1899 (págs. 332-338 de la reedición de 1966 de Dietz Verlag, Hannover).

(6) Y frente al que ya se había alzado un sector de la doctrina. Cfr., por todos, la

luto de intención socializante y que más bien se encuentra perfectamente conforme con la actual línea económica general del neocapitalismo integrador. La revitalización de los montes vecinales es una medida típicamente conservadora: pretende fijar las estructuras agrarias en una época incluso anterior al liberalismo económico. Únicamente las previsiones del artículo séptimo pueden dar margen a una evolución de otro tipo, aunque no sin graves dificultades. El objetivo social de esta Ley es el saneamiento económico y social de un puñado de núcleos vecinales monición de sus moradores, al margen por completo de toda preocupación socialista.

III

UNA CUESTIÓN PREVIA: PERSONALIDAD DE LA AGRUPACIÓN

Antes de entrar en el análisis pormenorizado del texto de 27 de julio, todavía hay que examinar con alguna detención un problema característico del Derecho local, que va a incidir directamente sobre la Ley: la cuestión de la personalidad jurídica de los "núcleos vecinales no constituidos como entidades municipales", según la terminología de la Exposición de motivos.

El artículo primero de la Ley parte del supuesto de que existen determinadas agrupaciones sociales —parroquias, aldeas, lugares, caseríos, barrios y otros similares (7)— que en unos casos tienen el rango de entidad municipal y en otros casos no lo tienen; precisando que el criterio distinto es puramente formal: no constituidos *formalmente* —dice— en entidades municipales.

Según esto, tales núcleos vecinales carecen de personalidad jurídica cuando no hayan sido declarados formalmente entidades locales menores por el Consejo de Ministros, a tenor, hoy, del procedimiento señalado en los artículos 23 y siguientes de la Ley de Régimen Local. Ahora bien: en mi opinión, esta posición no es del todo exacta, como ya me he esforzado anteriormente en demostrar (8) con argumentos que deben ser aquí reproducidos.

No puede aceptarse el carácter formal de la constitución de Entidades locales menores (9), porque aunque los artículos 23 y ss. LRL exigen

aguda y autorizada voz de Ramón MARTÍN MATEO en la obra citada en la nota segunda, esp. págs. 673 ss.

(7) Aunque el defecto sea de pequeña importancia, no puede pasarse por alto la falta de concordancia de esta terminología con la del artículo 23 de la Ley de régimen local, que se refiere a "parroquias, lugares, aldeas, anteiglesias, barrios, anejos y otras semejantes".

(8) *Bienes comunales*, cit. págs. 773 y ss.

(9) Incluso admitiendo que así lo entienda la doctrina dominante y la jurisprudencia. Cfr., por ejemplo, Ss. 27-4 y 15-10-1963: "... la parroquia no constituye por sí entidad local menor, sino que conforme a los artículos 23 y 24 de la Ley de régimen local necesita para ello solicitarlo cuando reúna los requisitos que exige la norma y que el Consejo de

ciertamente una constitución expresa, *sólo se refieren a las entidades locales menores que pretendan constituirse en el futuro*. Otra interpretación es lógicamente inadmisibile. Piénsese que también los artículos 12 y siguientes de la Ley exigen un complicado expediente para la creación de nuevos municipios; pero a nadie se le ha ocurrido afirmar que todos los municipios han de justificar su existencia con un acto expreso de reconocimiento, siendo la regla precisamente lo contrario, es decir, que los municipios carezcan de tal reconocimiento formal y la razón de su existencia legal sea sencillamente la aplicación automática del régimen jurídico municipal a una antigua situación fáctica. Pues bien, exactamente igual es el caso de las entidades locales menores: unas, las modernas, han nacido de un acto administrativo de constitución; otras, las antiguas, son el resultado de un simple reconocimiento legal de núcleos sociales tradicionales.

Como es sabido, las entidades locales menores, en cuanto institución jurídica, aparecen por primera vez en el Estatuto municipal de 1924, el que, por cierto, puso en ello un énfasis especial:

El Municipio —dice su Exposición de motivos— no es hijo del Legislador: es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior, a la Ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva. Ahora bien: la convivencia se da en núcleos de gradación ilimitada, desde los insignificantes, que sólo constan de unas cuantas docenas de vecinos, hasta los gigantescos, que cuentan por millones sus habitantes. Y no sólo tienen carácter comunal los Municipios propiamente dichos, lo tienen también las entidades menores o fracciones de municipio, así como las entidades mayores o agrupaciones de Ayuntamientos. Por todo ello, el nuevo Estado admite la personalidad municipal allí donde la naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero 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, así como la de las entidades supramunicipales que constituirse puedan para la mejor realización de los fines comunales.

Esta afirmación programática no iba a significar, sin embargo, como es lógico, que todos los núcleos sociales separados —incluso los formados por la agrupación de las familias de dos guardas forestales— pasaran a adquirir el rango de entidad local menor. El principio abstracto se articuló luego jurídicamente en una doble vía: por un lado, se configuró un procedimiento para el reconocimiento individual de los núcleos que se consideraran interesados y, por otro —cuyo desconocimiento ha provocado el extendido error que ahora se trata de aclarar—, se reconoce en bloque y automáticamente la personalidad de una serie de entida-

Ministros lo apruebe, y aquí no hay constancia alguna de semejante constitución, la que no cabe presumir, al no representar la regla general”.

des tradicionales. Concretamente, como dice el artículo cuarto del Reglamento sobre población y términos municipales de 2-7-1924:

Las entidades locales menores que actualmente existen con el nombre de anejos o agregados, conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley de 2-10-1877, *tendrán plena personalidad como tales entidades locales menores, sin necesidad de petición por los interesados ni de reconocimiento por las Corporaciones municipales.*

Siendo de recordar, además, que el artículo 90 de la Ley de 1877 hace referencia expresa a los pueblos que tengan montes. He aquí, pues, que en definitiva —y frente a la tesis ordinaria que exige en todo caso una constitución formal de la entidad local menor— éstas pueden haber nacido en nuestro Derecho de tres maneras distintas: 1) mediante la constitución formal prevista en los artículos 23 y 24 LRL; 2) mediante la constitución formal prevista en el Reglamento de 1924, y 3) mediante el reconocimiento expreso del artículo 4 del mismo Reglamento.

De donde se deduce que no es tan aporoblemática la existencia de núcleos vecinales carentes de personalidad “por no haberse constituido formalmente en entidad municipal”. Pero es que hay más: la Sentencia del Tribunal Supremo de 23-4-1963 también ha llegado, aunque con unos razonamientos muy distintos, a reconocer a estos núcleos sociales una cierta personalidad jurídica: Así, frente al recurrente que sostiene que un anejo “carece de personalidad jurídica con arreglo a los artículos 35 y 37 del Código civil y 10 LRL”, el Tribunal Supremo declara que:

en el examen de lo así argüido no es por de pronto compatible la tesis sustentada de la plena incapacidad posesoria de los entes inferiores a los enumerados por el artículo 10 LRL, porque si éstos se enuncian ciertamente como los tipos normales investidos de la plena atribución en cada clase, la misma Ley, en el artículo 23, *detalla otros de menor personalidad, pero que indudablemente la tienen*, pues que el precepto reconoce explícitamente de tales a los barrios, anejos y semejantes que forman núcleos separados de edificaciones, familias y bienes... Estos núcleos de población pueden solicitar la constitución de entidad local menor; pero si no lo piden ni se resuelve, lo que no cabe desconocer es la existencia legal que en una u otra forma siempre tienen con sus bienes; existencia en Derecho proclamada idénticamente en el capítulo V del Reglamento de población de 17-5-1952, en el que el artículo 47,3 *refiere* el término jurisdiccional de la entidad local menor que pudiera formar el anejo o el barrio que la instituye a los terrenos patrimonio y de los vecinos y a los del propio ente; luego se reconoce la aptitud y capacidad para poseerlos con anterioridad e incluso su posible funcionamiento en concejo abierto...; criterio también informante de los artículos 21 y 22 del Reglamento de Montes de

22-2-1962, por lo que la pretensión de la demanda de negar en absoluto al nombrado anejo su personalidad en derecho contra la realidad no puede prevalecer.

IV

MONTES VECINALES O MONTES PARROQUIALES

Conforme he desarrollado en la monografía que queda citada, en los bienes comunales ordinarios o típicos se aprecia una titularidad compartida: el dominio corresponde a la entidad local y el aprovechamiento a los vecinos. Cuando la entidad local no es un municipio, sino un ente inferior (local menor e incluso un núcleo social sin personalidad jurídica), surge la variedad, que convencionalmente he denominado parroquial, y que se encuentra recogida, por ejemplo, en el artículo 4,2 de la Ley de Montes y en el 22 de su Reglamento con el nombre de monte del común de vecinos. Pero en ocasiones sucede que el monte no pertenece a una Entidad local, sino a los vecinos de una demarcación (como se indica en el artículo 4,3 de la Ley de Montes, con el nombre de montes de mano común de vecinos en Galicia) (10), en cuyo caso nos encontramos ante lo que también convencionalmente he denominado montes vecinales, considerándolo como una figura atípica dentro de los bienes comunales.

Aceptados este planteamiento y terminología, los montes vecinales en mano común de la Ley de 1968, ¿serán parroquiales o vecinales? ¿Pertenecen a los vecinos o a la entidad? Y con la advertencia, además, de que esta cuestión está íntimamente relacionada con otras muchas. Así, por ejemplo, con la naturaleza pública o de particulares —que no es lo mismo que demaniales o privados— a que se refiere el artículo 8 del Reglamento de Montes.

Según el artículo 9 de dicho Reglamento, “montes públicos son los que pertenecen a las Corporaciones o Entidades de Derecho Público”. Pues bien: las comunidades de vecinos titulares de los montes de la Ley de 1968, ¿serán públicas o privadas, civiles o administrativas? Como se ve, la respuesta a esta pregunta irá a incidir directamente sobre la naturaleza del monte. Dicho con otras palabras: la dogmática dominical de los montes vecinales en mano común se desenvuelve en dos planos: en primer lugar, el de la naturaleza del bien (público o privado: perteneciente a la entidad o perteneciente a los vecinos), y en segundo lugar, el de la naturaleza de la comunidad de vecinos (pública o privada, administrativa o civil); ambos planos se interfieren mutuamente, dado que monte público es el que pertenece a un ente público.

Pues bien, por extraño que parezca, la Ley de 1968 no afronta este

(10) Obsérvese que el párrafo 2 dice que los aprovechamientos corresponden a los vecinos, mientras que el párrafo tercero habla de montes pertenecientes a los vecinos. Sobre todo esto, cfr. *Bienes comunales*, págs. 263-407.

tema capital, del que parece no tener ni siquiera conciencia —aunque bien es verdad que en la Exposición de motivos se cuida de advertir que “las características especiales de estos bienes, *en modo alguno similares a los de carácter comunal en la legislación general*”—, con todas las gravísimas consecuencias que de ello surgen en diversos puntos de interpretación y aplicación. Sea como sea, la Ley se mantiene siempre en un equívoco que permite defender ambas tesis :

a) La tesis privatista —es decir, la de que los montes son privados y pertenecen a los vecinos, organizados, en su caso, en una comunidad de Derecho privado— puede apoyarse en una serie de expresiones que aparecen reiteradas en la Ley: montes pertenecientes a los vecinos (artículo 1,1), su titularidad y aprovechamiento corresponde a los vecinos [art. 2 a)], etc.

b) Sin embargo, yo me inclino a creer que se trata de montes públicos, en cuanto son propiedad de un ente público (la comunidad de propietarios vecinos), en base a las siguientes consideraciones :

Primera.—No obstante la dicción literal de los artículos 1 y 2, parece claro que el propietario no son los vecinos, sino la comunidad de vecinos; así lo dice expresamente el artículo 4,1 (“comunidades propietarias”) y es a su nombre como se realiza la inscripción registral (art. 5,1); siendo de notar, a mayor abundamiento, que cuando se habla de vecinos se especifica que se trata de vecinos “agrupados”.

Segunda.—Su régimen jurídico es exorbitante respecto de la propiedad privada, que en ningún caso puede adquirir privilegios del alcance de los descritos en el artículo 2 (indivisibilidad, inalienabilidad, inembargabilidad y no sujetos a tributación). Tal como se desarrolla en el epígrafe VI, 4 de este trabajo, se trata de una propiedad vinculada o, mejor aún, de un tipo de propiedad estatutaria.

Tercera.—La distribución de beneficios ordenada en el artículo 8 es incompatible con una propiedad privada, ya que supondría una expropiación legal parcial de la misma, mientras que es perfectamente normal en una propiedad pública.

Cuarta.—El sistema de mancomunidades vecinales previsto en el artículo 7.º implica que las comunidades son de naturaleza pública, pues en otro caso sería inadmisibile la incorporación coactiva de los representantes de los intereses municipales.

Quinta.—Tal como se desarrolla en el epígrafe IX de este trabajo, el grado de intervención administrativa sobre estas comunidades es tan intenso que, en el hipotético caso de que en su origen pudieran ser privadas, quedarían ahora transformadas en públicas. Ningún ente privado puede soportar una intervención como la que ha de quedar descrita en los epígrafes siguientes y en los correspondientes textos legales.

En definitiva —y aun reconociendo que la Ley es aquí muy oscura—, hay que entender que nos encontramos ante montes públicos pertenecientes a comunidades de Derecho Público, formadas por agrupaciones de vecinos, a las que la misma Ley otorga personalidad jurídica en su artículo cuarto.

V

AMBITO DE LA LEY

1. *Ambito geográfico*

La aparición de esta Ley, e incluso su fase de elaboración; se ha visto rodeada de una equívoca publicidad, que relacionaba su ámbito de aplicación con las cuatro provincias gallegas. Equívoco que, por lo demás, encuentra cumplida explicación en el texto de la disposición derogatoria única, que se refiere exclusivamente a normas reguladoras de montes gallegos. No obstante, el artículo 10 de la propia Ley puntualiza, sin dejar lugar a dudas, que su ámbito es nacional: “Se crea en las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra, así como en aquellas otras en que por haber montes de los comprendidos en esta Ley...” Acertada prevención puesto que, como ya había sido señalado por la doctrina (11), este tipo de montes no aparece solamente en la región gallega, siendo curioso recordar que los supuestos jurisprudenciales más recientes se han localizado en el centro de la Península (12).

Pero si nos atenemos rigurosamente a la dicción literal de la indicada disposición derogatoria, queda un grave problema por resolver: ¿Qué pasa con los montes del párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley de Montes? ¿Habrán que entender que no están comprendidos por la nueva Ley, dado que no aparecen expresamente citados? La dificultad proviene directamente de la imprecisión técnica descrita en el apartado anterior, puesto que aquí nos encontramos ante montes parroquiales y no vecinales, sobre los que no se ha definido claramente el texto comentado. Dado que la disposición derogatoria única de la Ley de 1968 sólo se refiere al apartado tercero, podría entenderse que el apartado segundo no ha sido derogado y que, por tanto, la Ley no se aplica a los supuestos en él comprendidos. Pero, en mi opinión, es más lógica la interpretación extensiva, debiendo considerarse que a estos montes parroquiales también se aplica la nueva Ley, dado que los supuestos de hecho son muy similares. Para comprobarlo basta transcribir los artículos 21 y 22 del Reglamento de Montes (que desarrollan el repetidamente citado párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley) y en los que se aprecia un paralelismo perfecto con los supuestos expresamente descritos en la Ley de 1968:

(11) Cfr., por todos, *Bienes comunales*, págs. 464-465.

(12) Así, por ejemplo: Terroso (Zamora), en la S. 27-4-1963, y Pozuelo de la Sierra (Cuenca), en la de 26-5-1967.

Art. 21.—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, a favor de la entidad local cuyo núcleo de población venga realizando los aprovechamientos, respetándose éstos a favor de los vecinos...

Art. 22.—En las inclusiones a que se refiere el artículo anterior se asignará la titularidad a la Entidad local a la que pertenezca el núcleo de población que venga aprovechando el monte, haciendo constar que se practica la inclusión al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, párrafo segundo, de la Ley de Montes, sin dejar de consignar la circunstancia de que el aprovechamiento del monte corresponde exclusivamente a los vecinos del núcleo de población de que se trate, aunque no esté legalmente constituido en Entidad local, y todos estos extremos se transcribirán en la certificación que, en su día, se expida a efectos de la inscripción del monte en el Registro de la Propiedad.

En último extremo, el impreciso —y por tanto generoso en potencia— texto del artículo 1.º, I de la Ley de 1968 dice lo siguiente:

Se registrarán por las disposiciones de esta Ley los montes pertenecientes a los vecinos agrupados en parroquias, aldeas, lugares, caseríos, barrios y otros similares no constituidos formalmente en Entidades municipales que, con independencia de su origen, vengán aprovechándose consuetudinariamente en régimen de comunidad, exclusivamente por los integrantes de dichas agrupaciones en su calidad de miembros de las mismas, ya reciban la denominación de montes del común de los vecinos, montes vecinales, en mano común forales y otras semejantes.

2. *El acto administrativo de clasificación.*

La genérica declaración del precepto que acaba de ser transcrito, precisa luego de un acto administrativo de aplicación, tal como dispone el párrafo tercero del mismo artículo:

Los montes que deban quedar sujetos a esta ley requerirán a estos efectos la previa clasificación oficial por el Jurado provincial y recibirán la denominación genérica de “montes vecinales en mano común”.

Las grandes líneas del procedimiento de clasificación aparecen trazadas en los artículos 11 y 12:

Artículo 12.—1. Para promover los expedientes de clasificación la Administración forestal confeccionará en el plazo de un año una Relación de Montes Vecinales en Mano común de la Pro-

vincia, previa la oportuna investigación de la naturaleza de todos y cada uno de los montes radicados en la misma. Tal relación podrá ser ampliada posteriormente si se tiene noticia de montes de esta clase no incluidos en la relación oficial.

A la vista de la indicada relación el Jurado Provincial de oficio o a instancia de las entidades que enumera el artículo anterior, incoará los oportunos expedientes clasificatorios.

2. Las relaciones de Montes Vecinales en Mano común tendrán virtualidad plena a efectos del mejor ejercicio de las facultades técnicas tutelares y de vigilancia que correspondan a la Administración Forestal.

Artículo 11.—1. Los expedientes para la clasificación de los montes vecinales en mano común se iniciarán de oficio por el propio Jurado Provincial o a instancia de los órganos de gestión de la comunidad o de los vecinos con derecho a aprovechamiento, de los Ayuntamientos, de la Administración Forestal o de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos. Las resoluciones que dicte dicho organismo habrán de ser siempre motivadas, con las referencias de hecho y los fundamentos de derecho que resulten de cuantas actuaciones se practiquen.

2. Iniciado el expediente de clasificación los montes no podrán ser objeto de enajenación, división o gravamen, hasta que el Jurado dicte la resolución oportuna, a cuyo efecto se practicará la correspondiente anotación en el Registro de la Propiedad.

3. Por vía reglamentaria se concretará el procedimiento clasificatorio en su fase de incoación, instrucción y resolución, con sujeción a las siguientes prescripciones:

a) En el expediente serán oídas cuantas personas, organismos o corporaciones resulten interesados o se personen como tales en el mismo, debiendo informar cuantos organismos y entidades tengan competencia material o técnica en el asunto. Cuando el monte aparezca inscrito en el Registro de la Propiedad a nombre de personas o Entidades determinadas, habrán de ser notificados inexcusablemente del procedimiento inicial, de modo análogo a lo establecido en la Ley Hipotecaria y su Reglamento.

b) En caso de que el bien clasificado estuviese incluido en el inventario de Bienes municipales o en el Catálogo de Montes de Utilidad pública, los Ayuntamientos o el Estado no vendrán obligados a impugnar la resolución del Jurado.

4. Las resoluciones del Jurado podrán ser impugnadas en vía contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora.

5. Las cuestiones relativas al dominio y demás derechos reales de los montes serán competencia de los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria, sustanciándose por los trámites del juicio declarativo ordinario que corresponda.

Por lo que se refiere al apartado cuarto, a falta de una línea organizativa jerárquica, hay que entender que contra las resoluciones del Jurado procede, en primer término, el recurso de reposición y luego el contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia territorial. Pero no hubiera resultado ociosa una declaración explícita sobre este punto.

En cuanto a la reserva de competencia que para la jurisdicción ordinaria hace el párrafo quinto, debe entenderse que no basta para derogar el artículo cuarto de la Ley de lo contencioso y que, por tanto, los Tribunales de esta jurisdicción extienden su competencia en caso necesario al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales relativas al dominio y demás derechos reales sobre los montes. Sin que, por otra parte, suponga tal tesis una contradicción entre ambos preceptos, dado que se armonizan en la cuerda previsión del artículo 4,2 de la Ley jurisdiccional: "La decisión que se pronuncie no producirá efecto fuera del proceso en que se dicte, y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente" (en este caso, la civil).

Entender otra cosa supondría imposibilitar el dictado del acto de clasificación, ya que la Administración precisa para ello valorar cuestiones de indudable trascendencia jurídico-dominical. Obsérvese que los Jurados provinciales han de declarar montes vecinales a aquellos que consideren "pertenecientes a los vecinos de parroquias". Evidentemente aquí hay un juicio sobre valores jurídicos. Y si el acuerdo administrativo es impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es claro que el Tribunal ha de resolver inexcusablemente sobre las relaciones dominicales, sin que le sea lícito declarar su incompetencia al amparo del párrafo quinto del artículo 11 de la Ley de 1968.

3. *Jurados Provinciales de Montes Vecinales en mano común.*

El acto administrativo de clasificación procede de un organismo creado especialmente al efecto por el artículo 10:

1. Se crea en las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra, así como en aquellas otras en que por haber montes de los comprendidos en esta ley lo acuerde el Ministerio de Agricultura, un "Jurado de Montes Vecinales en mano común", que tendrá competencia para conocer de las cuestiones que se promuevan sobre la clasificación de los montes de tal carácter, así como las demás que legalmente se le encomienden.

2. El Jurado Provincial estará compuesto por los siguientes miembros: a) Presidente: el Gobernador civil. b) Vicepresiden-

te: un Magistrado de la Audiencia designado reglamentariamente. c) El Delegado Provincial del Ministerio de Agricultura. d) Un Abogado del Estado, un Notario y un Registrador de la Propiedad, designados por sus respectivos Colegios; un ingeniero de los Servicios Provinciales de Montes; el Jefe del Servicio Provincial de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y sendos representantes de la Cámara Oficial Sindical Agraria y de la Diputación Provincial, así como de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos y de los Ayuntamientos en cuyo territorio radiquen los montes y de la Comunidad propietaria en cada caso implicada. e) Secretario: El Secretario general o un funcionario técnico del Gobierno Civil, que actuará con voz pero sin voto en las reuniones.

3. Reglamentariamente se determinará todo lo relativo al régimen de incompatibilidades, excusas, asistencias, dietas, sanciones y sustituciones de los miembros del Jurado.

Aunque la idea de la creación de Jurados es, en principio, acertada, no parece elogiabile la redacción de este artículo —cuyas deficiencias, además, sólo podrán ser corregidas parcialmente en las precisiones reglamentarias de su párrafo tercero—, dado que la composición prevista es demasiado compleja y aplastantemente burocrática. Si lo que se pretendía era crear un organismo técnico y al tiempo dar acogida a los representantes de una serie de intereses, hubiera resultado mucho más eficaz crear un jurado de composición reducida y verdaderamente técnica, articulando la representación de los intereses a través del mecanismo de una audiencia.

VI

DOMINIO

1. *Titularidad dominical.*

De acuerdo con el artículo 2, a), “su titularidad (dominical)... corresponde, sin asignación de cuotas específicas, a los vecinos integrantes en cada momento del grupo comunitario de que se trate”.

La no asignación de cuotas específicas implica el reconocimiento de la figura jurídica de la mano común o comunidad germánica, tal como estaba ya reconocido por la jurisprudencia y la doctrina (13) y como expresamente se reitera en todos los lugares del articulado y de la Exposición de motivos.

Mayores dificultades ofrece, en cambio, la interpretación de la pretendida exigencia de la vecindad. Porque si el artículo citado es, en efecto, rotundo, no lo es menos la expresión inicial de la Exposición de motivos

(13) Cfr., por todos, un amplio resumen en *Bienes comunales*, págs. 434-442.

—“personas ligadas, o no, por vínculos administrativos de vecindad”—, claramente reveladoras, una vez más, de la indecisión que caracteriza a la Ley, porque si de un monte auténticamente vecinal se tratase, no habría ningún inconveniente para reconocer la titularidad de los vecinos del núcleo, lo cual resultará imposible en un monte parroquial.

2. Registro de la Propiedad

La Ley se manifiesta resueltamente decidida a no permitir discordancia alguna entre la realidad y el Registro o, mejor dicho, entre éste y los acuerdos administrativos, dando al efecto una serie de facilidades para que las decisiones administrativas tengan acceso al Registro.

Art. 5.º—1. Los montes comprendidos en esta Ley se inscribirán en el Registro de la Propiedad a nombre de la respectiva comunidad titular de los mismos, con arreglo a las siguientes normas:

a) La resolución del Jurado provincial clasificando los montes una vez haya adquirido la condición de firme, será título inmatriculador suficiente para el Registro de la Propiedad.

b) En los casos de contradicción entre la resolución del Jurado y lo que conste en el Registro, se estará a lo dispuesto para tales supuestos en la vigente Ley de Montes y su Reglamento, en concordancia con lo dispuesto en la Ley y Reglamento hipotecarios

2. Las certificaciones que se expidan de conformidad con el precedente apartado contendrán los requisitos fijados en el artículo 206 de la Ley hipotecaria y concordantes de su Reglamento.

3. Dichas certificaciones estarán exentas de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Con la advertencia de que la Disposición transitoria única, para dar una efectividad aún mayor a los actos administrativos, dispone que “por excepción de lo dispuesto en el apartado b) del párrafo primero de artículo quinto de esta Ley, durante el plazo de diez años a partir de su vigencia, las resoluciones firmes de los Jurados Provinciales tendrán eficacia para rectificar las inmatriculaciones contradictorias del Registro de la Propiedad, salvo que las mismas se hayan producido en virtud de sentencia firme dictada en juicio declaratorio correspondiente”.

Y sin olvidar, por último, lo dispuesto en el párrafo segundo de artículo primero:

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 12, no será obstáculo a lo dispuesto en el artículo anterior el que alguno de tales montes esté incluido en un Catálogo, Inventario o Registro Público con asignación de diferente titularidad, siempre y cuando tales actos formales no hayan sido acompañados de un cambio real y efectivo en la posesión a favor de los que en los mismos figuren como titu-

lares durante el tiempo necesario para ganar el dominio por prescripción o las inscripciones se hayan producido en ejecución de sentencia dictada en el juicio declarativo correspondiente.

3. *Catalogación.*

“La clasificación por Jurado provincial de un monte vecinal en mano común —dice el artículo 13—, cuando sea firme, producirá el efecto de excluirle del inventario de bienes municipales o del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, si en ellos figurase. Dichos montes se incluirán en las relaciones especiales que existirán en los Ayuntamientos a que están vinculados y en la Administración Forestal.”

Esta prescripción parece congruente con la naturaleza vecinal (no parroquial) del monte; pero hay que ser conscientes de que la exclusión del catálogo puede producir consecuencias muy graves, puesto que produce la inaplicabilidad automática del enorme arsenal de medios jurídicos que la legislación forestal ha ido acumulando en defensa de los montes catalogados y principalmente en orden a enajenaciones, expropiaciones, pleitos sobre propiedad, reclamaciones previas a la vía judicial civil, usucapión, presunciones posesorias, inscripción en el Registro de la Propiedad, régimen registral de fincas colindantes o próximas, deslindes, amojonamientos, servidumbres, hipotecas y otros derechos reales y ocupaciones.

Ahora bien, este vacío jurídico debe ser llenado por las normas no privilegiadas del ordenamiento privado; aunque bien es verdad que esta sustitución normativa no es todo lo amplia que parece, puesto que la propia ley se encarga de montar un nuevo sistema de garantías específicas, del que hay que destacar por su importancia lo dispuesto en los apartados b) y c) del artículo segundo.

4. *Régimen jurídico.*

A tenor de estos preceptos —que no hacen sino sancionar una vieja corriente doctrinal y jurisprudencial— los montes que obtengan la calificación de vecinales en mano común:

b) Son bienes indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a tributación alguna, excepción hecha de las exacciones que graven o puedan gravar la circulación de sus productos. No obstante su inalienabilidad, podrán excepcionalmente ser objeto de cesión total o parcial, o temporal o definitiva, al Estado, Provincia, Municipio, Movimiento Nacional u Organización Sindical, así como de cesión de uso a Cooperativas, para obras, instalaciones, servicios o fines que redunden de modo principal en beneficio directo de los vecinos propietarios de los mismos. Reglamentariamente se establecerán los requisitos y condiciones que han de concurrir en tales cesiones.

A este respecto es interesante transcribir aquí un considerando de la sentencia de 26-5-1967 que, por lo reciente de su publicación, no ha sido recogida en la bibliografía dedicada al tema, y que sienta una doctrina muy arriesgada, por cuanto, rompiendo con toda clase de trabas formales, posibilita la renuncia de los titulares a sus derechos y, en último extremo, la transformación de la naturaleza jurídica del monte de una manera subrepticia: “cabe racionalmente inferir de dicha falta de reclamaciones la aceptación general que alcanzó el escrito fotocopiado en el expediente y que formuló ante la Alcaldía una agrupación de vecinos de la localidad en petición de que los denominados Montes de particulares que regía una Junta administrativa, dando lugar a disparidades, se incluyeran en los registros oficiales montes como bienes patrimoniales en el concepto que los define el Reglamento de 27-5-1955 y aprovechamiento de los vecinos, para lo que formulan declaración explícita de que reconocen este carácter patrimonial del monte y de renunciar en beneficio del común a cuantos derechos personales pudieran asistirles en los terrenos constitutivos”.

El párrafo c) termina puntualizando que:

Por causa de utilidad pública o de interés social prevalente al que representan, podrán ser objeto de expropiación o imposición de servidumbre. A las cantidades que por virtud de ello debe pagar la entidad expropiante, se les dará el destino que previene el artículo 9 de esta ley, a no ser que por la mayoría de los miembros componentes de la agrupación titular se acuerde el empleo de todo o parte de esas sumas en las obras, instalaciones o servicios que afectan de modo principal a la parroquia, aldea o lugar en que esté radicado. Reglamentariamente se establecerá el régimen aplicable a los casos en que por disolución de la comunidad, causada por la expropiación, no pueda aplicarse lo anterior.

A la vuelta de todas estas consideraciones tenemos que los montes vecinales, excluidos al parecer del régimen genérico del dominio público y expresamente del régimen específico de los montes catalogados, están sujetos a unas normas que, en el fondo, no son sino simples modulaciones del régimen demanial. En este sentido la ley de 1968 es un ejemplo más de la tendencia desintegradora del dominio público, que viene apreciándose en el Derecho español desde algún tiempo, y que en el número anterior de esta REVISTA ha desarrollado GONZÁLEZ-BERENGUER (14). Lo cual podrá excusarme de entrar en la vieja cuestión de si nos encontramos ante bienes demaniales o privados. Pero —aun dando por sentada esta alternativa— es claro que hay que adoptar inexcusablemente una actitud sobre el carácter de tales bienes; pues no hay que olvidar que nos encontramos ante una cuestión que la ley ha dejado sin resolver.

(14) *Sobre la crisis del concepto de Dominio Público*, núm. 56 de esta REVISTA, 1968, páginas 191-219.

A tales efectos, el artículo quinto, que acaba de transcribirse, es iluminador, pues el régimen jurídico en él descrito elimina toda posibilidad de que nos encontremos ante una propiedad privada ordinaria. En definitiva, si es que no queremos adentrarnos en el resbaladizo y un tanto estéril terreno del dominio público, puede entenderse que de lo que aquí se trata es de una "propiedad vinculada", tal como ha enseñado la doctrina italiana, es decir, de una propiedad cuyo régimen jurídico viene modulado por las especialidades de su función y de su destino.

No otro es el caso de los montes vecinales: nada nos dice la ley sobre su naturaleza jurídica; pero, independientemente de la categoría abstracta en que pueda encajarseles, la función económica y social que cumplen exige un régimen jurídico propio que es, fundamentalmente, el contenido en el artículo cuarto.

En el Derecho español, todas estas observaciones encuentran encaje perfecto dentro de la teoría que Ramón MARTÍN MATEO (15) ha elaborado sobre la propiedad estatutaria, que, una vez más, viene así a confirmarse: frente a la regulación normativa de categorías abstractas de bienes (demaniales o privados, muebles o inmuebles, etc.), el ordenamiento positivo moderno tiende a dotar de normas propias a grupos específicos de bienes, que con ellas alcanzan un régimen estatutario. Vistas así las cosas, los montes vecinales en mano común podrían considerarse como un ejemplo ideal de propiedad estatutaria.

VII

APROVECHAMIENTO Y DISFRUTE

La distinción entre los titulares dominicales y los titulares de derechos de aprovechamiento es una de las características esenciales de los bienes comunales típicos. La ley de 1968, sin embargo, no respeta esta distinción, bien sea porque considera a los montes que regula como bienes comunales atípicos (vecinales) o bien, más sencillamente, porque no ha considerado oportuno entrar en tales matizaciones dogmáticas. En cualquier caso, el resultado es que los vecinos son considerados simultáneamente como titulares del dominio y beneficiarios del aprovechamiento y disfrute, tal como declara el párrafo a) del artículo 2.

1. Ordenanzas.

El régimen de los aprovechamientos ha de figurar en unas Ordenanzas especiales, forzosamente escritas, ya que según el artículo 3:

1. El aprovechamiento y disfrute de tales montes se efectuará exclusivamente por aquellos a quienes corresponda a tenor del ar-

(15) *El estatuto de la propiedad inmobiliaria*, núm. 52 de esta REVISTA, 1967, páginas 101-150.

título anterior y según las normas escritas y situaciones consuetudinarias que vengán existiendo entre ellos.

2. Caso de que tales normas no figuren escritas o no tengan el contenido mínimo previsto en el número 4 de este artículo, deberá redactarse en el plazo de un año, desde que el monte sea clasificado conforme a esta ley, una ordenanza al efecto, en la cual se recojan los usos y costumbres por los que venga rigiéndose la comunidad. Dicha ordenanza, elaborada por una comisión de representantes de la comunidad propietaria, a la que se podrá adscribir un Letrado o Asesor Técnico, un miembro del respectivo Ayuntamiento y otro de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos designados por las respectivas Corporaciones, deberá obtener la conformidad de las dos terceras partes de quienes tengan derecho a los aprovechamientos y será remitida al Ayuntamiento respectivo a efectos de su aprobación o, en su caso, de oposición total o parcial a la misma.

El contenido mínimo de las ordenanzas está recogido en los párrafos cuarto y quinto del mismo artículo :

4. Las ordenanzas habrán de regular, cuando menos, los siguientes extremos: *a)* Las circunstancias determinantes de la cualidad de comunero, adquisición, ejercicio y pérdida de los derechos que de ella deriven. *b)* La participación en los aprovechamientos. *c)* Los órganos de representación y de gestión, responsabilidad y facultades e impugnación. *d)* Los planes de aprovechamiento. *e)* Causas de extinción de la comunidad y destino de los bienes comunes o de los que los hayan sustituido.

5. Cuando las ordenanzas de la comunidad hubieran establecido, en atención a normas consuetudinarias, especiales condiciones relativas a los beneficios, tales como arraigo, permanencia, edad, participación u otras, para el disfrute de tales bienes, se estará a sus disposiciones.

Siendo de notar que la redacción de este precepto pone de manifiesto que —como muy agudamente había señalado ya la sentencia de 27-4-1963— la determinación de los individuos beneficiarios de los aprovechamientos atraviesa dos fases: una genérica (el vecindario), que opera en el momento de la clasificación realizada por la Junta Provincial con referencia al artículo primero, y otra específica de individualización de los vecinos afectados, que es la que se realiza en ordenanzas; existiendo, además, la posibilidad de una tercera fase de aplicación periódica de las Juntas de comunidad de hipotéticas previsiones generales dispuestas en las ordenanzas.

Los trámites procedimentales se completan en el resto del artículo :

3. Si en el plazo de seis meses desde la clasificación del monte no se hubiere designado la comisión a que se refiere el párrafo anterior, el Ayuntamiento deberá proponer a la comunidad los nombres de aquellos vecinos con derecho al aprovechamiento que hayan de integrar la comisión redactora de las ordenanzas y reiterará la propuesta cuantas veces sea necesario hasta conseguir la aprobación de la mayoría de los miembros de la comunidad.

6. Una vez recibida la ordenanza, el Ayuntamiento someterá su texto a información pública por término de dos meses, para que quienes se consideren de algún modo afectados por la misma puedan formular las observaciones pertinentes. Se hará, además, notificación directa a las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos y demás entidades sindicales que en el término municipal representen intereses agrarios.

7. El Ayuntamiento, dentro del plazo de dos meses desde que termine la información pública, dictará resolución aprobando o rechazando la ordenanza. El silencio del Ayuntamiento durante dicho plazo implicará la aprobación de la ordenanza.

8. Los Ayuntamientos sólo podrán negar la aprobación de la ordenanza en resolución motivada, que se fundamente en alguna de las razones siguientes: *a)* Defecto de tramitación. *b)* Disconformidad atendida la situación tradicional de disfrute. *c)* Disposiciones contrarias a las leyes. *d)* Perjuicio directo de los intereses públicos del Estado, Provincia o Municipio o de otra comunidad vecinal.

9. Los acuerdos que los Ayuntamientos adopten aprobando o rechazando las ordenanzas serán recurribles en vía contencioso-administrativa.

2. *Aprovechamientos especiales.*

a) Consorcios: “Los Consorcios y demás convenios celebrados antes de la publicación de esta ley y que se refieran a montes incluidos en el artículo primero, deberán ser revisados por las partes interesadas, al objeto de adaptar los aprovechamientos a lo prevenido en esta ley” (disposición final segunda).

b) Pastoreo o esquilmo: “La participación individual de los vecinos en los aprovechamientos de pastoreo o esquilmo y otros semejantes, de los montes a que se refiere esta ley, se regirá por las normas u ordenanzas que regulan su disfrute, bajo el principio de la justa distribución entre los miembros comunitarios. Todo otro tipo de aprovechamientos que produzcan rendimientos pecunarios directos se distribuirán en la forma reseñada en el artículo octavo de esta ley” (artículo sexto).

c) Aprovechamiento conjunto: “El régimen de aprovechamiento de los montes vecinales en mano común tendrá carácter conjunto en los

siguientes supuestos: a) Cuando un monte pertenezca a dos o más agrupaciones comunitarias, aunque radiquen en diferentes municipios. b) Cuando dos o más montes enclavados en municipios distintos pertenezcan a una sola agrupación comunitaria. c) Cuando la Administración forestal del Estado considere de utilidad para la economía nacional la explotación conjunta de varias fincas forestales pertenecientes a distintas comunidades. En tales supuestos deberán instituirse las correspondientes mancomunidades vecinales o de montes, que estarán regidas por una sola Junta y con una ordenanza única. Reglamentariamente se establecerá la composición de las Juntas de mancomunidad, el sistema de elaboración de las ordenanzas y la intervención de los Ayuntamientos y Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos afectados, sobre la base de que participen y estén representados todos los intereses comunitarios y municipales confluyentes, así como la distribución de los beneficios entre las distintas comunidades" (artículo noveno).

La naturaleza jurídica de estas mancomunidades vecinales resulta un tanto equívoca, como consecuencia de la imprecisión, reiteradamente aludida, de las comunidades vecinales que les sirven de base. No obstante, la intervención en ellas de representantes de entes municipales y sindicales parece apuntar un carácter público o administrativo.

d) Beneficios líquidos. Según el artículo octavo:

El beneficio líquido de los aprovechamientos no comprendidos en el número 1 del artículo 6 se distribuirán de la siguiente forma:

a) Un 50 por 100 se entregará en metálico por la Junta de comunidad a quienes tuvieran derecho al aprovechamiento de dichos terrenos y se distribuirá de conformidad con las normas tradicionales o, en su defecto, por partes iguales entre ellos. No obstante, podrá establecerse con carácter temporal y previo acuerdo favorable de las dos terceras partes de los miembros componentes de la comunidad titular, que todo o parte de este 50 por 100 incremente el porcentaje señalado en el apartado b) siguiente o se emplee en otro fin que sea de interés general para la comunidad.

b) Un 30 por 100 será invertido por el Ayuntamiento respectivo en obras y servicios que afecten de modo principal y directo a la parroquia, aldea, lugar, caserío, etc., cuyos vecinos tengan derecho al disfrute de dichos bienes. El plan de inversiones que ponga la Junta deberá ser aprobado por el Ayuntamiento.

c) Un 20 por 100 se ingresará en el Ayuntamiento en concepto de gastos de gestión y participación en las cargas municipales.

Este artículo octavo constituye una prueba más del carácter realista y utilitario de la ley de 1968. La Administración autora del anteproyecto conocía perfectamente dónde estaban los problemas de los montes vecinales y ha acudido a remediar aquellos casos en los que la dificultad

provenía de una falta de regulación legal. Siendo muy conocidas las cuestiones que planteaba el repartimiento de los beneficios líquidos (nada extraños en una riqueza forestal), el nuevo precepto dispone una atribución fraccionada entre los individuos beneficiarios y el Ayuntamiento, pero con afectación de parte de estas sumas para obras y servicios del núcleo vecinal.

La oportunidad de esta distribución podría ser discutida, y su legalidad sería inadmisibile de no tratarse, como se trata, de una norma con rango formal de ley, que en este caso resulta, por tanto, imprescindible. Con la espada de la ley en la mano pueden cortarse con toda facilidad nudos jurídicos gordianos, que a escala reglamentaria son imposibles de resolver. El legislador ha obrado con rudeza, pero con eficacia, probablemente elogiosa, aunque hubiera sido de desear una mayor flexibilidad a la hora de precisar los porcentajes, ya que en algunos supuestos los mismos pueden resultar arbitrarios e injustos.

Lo que también debe destacarse de este artículo es que implica una confirmación del criterio administrativo o público de los montes vecinales en mano común, ya que si no se parte de esta tesis, la atribución de beneficios al Ayuntamiento resultaría monstruosa por incompatible con el régimen normal de la propiedad privada. Los argumentos que proporciona este artículo son muy fuertes, pues de otro modo habría que entender que se trataba de una ley inequívocamente expropiatoria.

3. *Aprovechamientos más convenientes.*

Es sabido que la causa de la decadencia de los bienes comunales, en cualquiera de sus variedades, se encuentra en la anacrónica forma de realizarse sus aprovechamientos, orientados generalmente a las necesidades de unas economías familiares auto-suficientes, y sin tener en cuenta para nada las exigencias del progreso técnico ni de la evolución de las estructuras agrarias.

La transformación de estos métodos —que es obvia para los servicios administrativos del Ministerio de Agricultura— no es, sin embargo, fácilmente realizable, ya que a ella se opone la inercia de un campesinado tradicionalista y receloso, así como enormes dificultades jurídicas derivadas de las titularidades dominicales. Introducir, sin más, un nuevo sistema de aprovechamientos significaría destruir el régimen comunal existente; pero admitir resignadamente la pervivencia de la rutina significaría, a su vez, aceptar el ocaso definitivo de los bienes comunales (16).

La ley es consciente de esta gravísima situación y la ha afrontado no sin cierta rudeza en el artículo 7.º Podrá quizá objetarse a este precepto que es muy poco respetuoso con los derechos de los titulares, a los que quebranta literalmente en beneficio de una intervención administrativa muy poco justificable desde perspectivas exclusivamente jurídicas; pero hay que reconocer que aquella se explica por una simple razón de eco-

(16) Para un examen de nuevas formas de aprovechamiento (si bien agrícolas) de los bienes comunales, puede verse el trabajo de BAZ IZQUIERDO citado en la nota segunda.

nomía y hasta de supervivencia, implicando, además, una puerta abierta para un futuro régimen comunal de base no individualista. En este punto, además, el rango de ley formal que tiene la norma evita las posibles ilegalidades que en otro caso supondría la contradicción de este artículo con régimen jurídico ordinario de la propiedad. El artículo siete en cuestión dice así:

1. Si se estimase por las Juntas de comunidad, por los Ayuntamientos, por las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos o por la Administración Forestal, que el aprovechamiento que se realiza por el grupo comunitario en los montes a que se refiere esta ley no es el más conveniente para su explotación racional, se procederá a incoar por los Ayuntamientos respectivos un expediente para transformar la explotación, el cual habrá de contener cuando menos las siguientes actuaciones:

a) Estudio de los servicios técnicos del Ministerio de Agricultura, en el que se recojan los elementos de juicio básicos que fundamenten la propuesta de modificación que se haga, indicando, en lo posible, el tiempo en que puede llevarse a cabo el proyecto, etapas de su ejecución y modo de atender las necesidades de los beneficiarios de los aprovechamientos.

b) Informe y acuerdo de la Junta de comunidad acerca de las transformaciones que se trata de realizar.

c) Resolución del Ayuntamiento respectivo que, cuando fuere conforme con el proyecto y con el acuerdo de la comunidad, dará fin al expediente.

2. Si existiera discrepancia entre el acuerdo municipal, los informes técnicos y el acuerdo de los órganos de gestión de la comunidad, se elevará por el Ayuntamiento el expediente al ministro de Agricultura, quien, previos los asesoramientos que estime adecuados, dictará la resolución pertinente, determinando la forma y condiciones en que el aprovechamiento haya de realizarse.

3. Cuando proceda acudir a la repoblación obligatoria se estará a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de Montes de 8-6-1957 y los 316 y siguientes de su Reglamento, sea cualquiera la superficie afectada.

VIII

ADMINISTRACIÓN

El artículo cuarto regula el importante tema de la administración de los montes, que en la práctica venía produciendo continuas dificultades, dado que las Juntas administrativas, constituidas con arreglo al derecho consuetudinario, no alcanzaban siempre el debido reconocimiento jurídico, entre otras razones por causa de la inevitable tendencia de los órganos municipales a absorber a los espontáneos órganos tradicionales.

Aunque bien es verdad que nuestro Derecho siempre se ha mostrado respetuoso con la organización consuetudinaria de los bienes comunales propiedad de "núcleos vecinales". El artículo 90 de la ley municipal de 1877 declaró expresamente que "los pueblos que, formando con otro término municipal, tengan... montes, conservarán sobre ellos su administración particular"; administración sometida a la inspección del Ayuntamiento del término respectivo (art. 95) y denominada Junta Administrativa, compuesta por un presidente y dos o cuatro vocales, según el volumen de la población (art. 91).

En el fondo, lo único que hizo la ley de 1877 fue sancionar una práctica tradicional que venía dando buenos resultados. Lo malo fue cuando la legislación local, hoy vigente, dejó de reconocer a estas Juntas administrativas, creándose el delicado problema de su legalidad (17). Como puede suponerse de la idiosincrasia española, las viejas Juntas administrativas no desaparecieron a pesar de este accidente normativo; pero el mismo provocó en todo caso una acción más enérgica por parte de los órganos municipales al objeto de suplantar a las organizaciones tradicionales.

La consecuencia de tales tensiones ha sido una generalizada situación de inseguridad y fuente constante de pleitos y rivalidades entre el núcleo vecinal y el municipio en que se integra. En este punto, las decisiones del Tribunal Supremo son vacilantes, y hasta contradictorias: Así, mientras la sentencia de 23-3-1957 declara rotundamente que la Junta administrativa de vecinos, al margen del Ayuntamiento, no tiene existencia legal, puesto que la única representación de aquéllos corresponde al Ayuntamiento, la sentencia de 27-4-1963 apunta la solución contraria al afirmar que "otra cosa será que la administración del patrimonio de estos grupos inferiores la lleve, al igual que la representación, el Ayuntamiento, si normas tradicionales o consuetudinarias no se la reservan a la comunidad vecinal del anejo". Ahora bien, en mi opinión, no sería correcto deducir de esta jurisprudencia contradictoria una opinión definitiva. En realidad no existe tal contradicción, pues al examinar los supuestos

(17) Cfr. RODRÍGUEZ MORO, *Los pueblos no constituidos en entidad local menor pueden tener el aprovechamiento exclusivo de bienes del común de sus vecinos*, en "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 132, págs. 890-893.

de hecho se comprueba que no son idénticos y que el Tribunal no ha intentado afirmar una doctrina general, sino decidir la justicia del caso concreto.

Por lo demás, el silencio de la Ley de Régimen local no implica necesariamente una repudiación de las Juntas administrativas. El Derecho Administrativo consuetudinario puede llenar perfectamente la laguna y, además, hay un texto positivo expreso que apoya la tesis de su legalidad. El artículo 78 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales declara que "cada forma de aprovechamiento se ajustará, en su detalle, a las reglamentaciones locales o normas consuetudinarias, tradicionalmente observadas". Debiendo entenderse que esta remisión a la costumbre no sólo se refiere al modo de realizarse los aprovechamientos, sino también a su organización.

Esta generosa interpretación se ha visto, además, favorecida por la moderna legislación de montes. Y en cuanto a los montes vecinales gallegos, la Compilación de Derecho civil especial ha adoptado resueltamente la postura contraria, al encomendar de forma expresa a los Ayuntamientos en su artículo 89 la regulación de su disfrute y aprovechamiento.

La ley de 1968 ha querido afrontar directamente esta equívoca situación y, con gran sentido de la oportunidad, ha decidido confiar la administración de los montes vecinales no a los Ayuntamientos, sino a la propia comunidad de vecinos del núcleo social. Según el artículo 4:

1. La administración de los montes vecinales en mano común estará a cargo de las comunidades propietarias mediante los órganos que, según las normas por las que se rigen, vengán representándolas o, en su caso, de acuerdo con sus ordenanzas.

2. Cuando no los tuvieren, nombrarán una Junta de comunidad integrada por el presidente y dos vocales, elegidos uno y otros por los vecinos con derecho al aprovechamiento y de entre ellos mismos, por períodos determinados.

6. El presidente de la Junta de comunidad será miembro nato del Cabildo de la correspondiente Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos.

El párrafo tercero del mismo artículo dota a la comunidad de personalidad jurídica, lo que suscita unos problemas jurídicos de gran envergadura, en cuyo análisis no puede entrarse en este lugar:

3. La comunidad tendrá personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, incluso el ejercicio en la vía judicial o administrativa de cuantas acciones sean precisas para la defensa de sus específicos intereses. La representación de la comunidad corresponde a la Junta respectiva. El ejercicio de acciones judiciales deberá ir precedido de dictamen de letrado.

Por otro lado, hay que tener presente que el régimen de la comunidad y de sus órganos no se encuentra en el artículo cuarto, sino que habrá de determinarse casuísticamente en las ordenanzas, tal como señala el artículo tercero, 4, c).

El papel del Ayuntamiento se reduce ahora al control de la Junta de la comunidad y, en su caso, a la suplencia, en los términos previstos en los apartados 4 y 5 del mismo artículo cuarto:

4. El Ayuntamiento del respectivo Municipio podrá inspeccionar, por su iniciativa o a solicitud de un tercio de los vecinos con derecho a aprovechamiento, la actuación de los órganos de gestión, dando cuenta al Gobernador civil, quien podrá decretar la remoción de los miembros de la Junta y la elección de los miembros de una nueva, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

5. A falta de órganos que consuetudinariamente vengan representando y gestionando los intereses de las comunidades propietarias, y mientras se constituyen las correspondientes Juntas, los Ayuntamientos asumirán transitoriamente sus funciones.

Obsérvese que en estos preceptos no aparece ningún límite concreto a las exorbitantes facultades de control del Ayuntamiento y del Gobernador civil, lo que convierte a la Junta de la comunidad en un simple instrumento de ellos. Para remediar en lo posible esta dura situación hay que entender que los miembros depuestos por el Gobernador civil pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de remoción.

IX

INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

A lo largo de este comentario, y de las transcripciones legales, ya se han visto algunas muestras de la intervención que los órganos de la Administración estatal y local ejercen sobre la "administración autónoma" de los montes vecinales. Esta intervención es, en líneas generales, muy fuerte, y no podía imaginarse otra cosa dentro de los supuestos ideológicos de la Administración y del tiempo en que vivimos. Por ello debe renunciarse a toda crítica *lege ferendae*, que resultaría ingenua, y atenerse a las consecuencias jurídicas.

Quiero decir que el grado de intervención administrativa puede servir para terminar de disipar las dudas levantadas en torno a la naturaleza jurídica del "grupo comunitario". Discutiéndose la naturaleza civil o administrativa del mismo, que la equívoca redacción de la ley ha dejado en el aire, es aquí de aplicación la conocida teoría de André DEMICHEL (18), conforme a la cual si el control del Estado es lo suficientemente

(18) *Le controle de l'Etat sur les organismes privés*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudencia, París, 1960, esp. págs. 621 y ss.

intenso, provoca la desaparición de la autonomía del organismo privado y su conversión en un organismo público. De acuerdo con esto pocas dudas pueden quedar ya de que nos encontramos ante un ente de carácter administrativo, ya que de otra manera ninguna justificación tendría el sistema de intervención administrativa que se extiende a la declaración de la naturaleza del monte, la determinación directa (art. 7) o indirecta (art. 3) de su régimen de aprovechamientos y la administración directa o subsidiaria (art. 4), así como a una participación en los beneficios (artículo 8).

X

CONCLUSIONES

Resumiendo de una forma muy simple los comentarios que esta ley merece, puede afirmarse lo siguiente :

a) Su objeto es demasiado concreto, habiéndose quizá desperdiciado una magnífica oportunidad de regular los montes comunales en todas sus variedades.

b) No se apoya en nuevos principios económicos ni jurídicos, sino que se limita a precisar y desarrollar las normas existentes.

c) La técnica empleada es aceptable en líneas generales, pudiendo entenderse que la ley ha de ser útil en su aplicación.

d) Ofrece, sin embargo, el defecto de no precisar debidamente la naturaleza estrictamente vecinal, o bien parroquial, de los montes a que se refiere; lo que no implica una cuestión meramente dogmática, sino que acarrea graves problemas interpretativos; sin perjuicio de que la tesis contraria también resulte defendible, a la vista de datos tan significativos como el de la intervención administrativa, repartición de beneficios y privilegios objetivos de los montes, entre otros, parece más aconsejable entender que se trata de montes parroquiales con simples modulaciones en su régimen.

e) Siendo minuciosa en muchos extremos, remite otros con demasiada facilidad a una reglamentación posterior.

f) No es elogiabile la organización prevista para las llamadas Juntas provinciales, de composición numerosa y compleja en exceso y desasistidas de medios personales y económicos.

g) Es elogiabile la posibilidad que prevé de introducir nuevas formas de aprovechamiento, más adecuadas a los tiempos que corren.

h) Es enérgicamente censurable la pesadísima intervención administrativa que impone, y que ha de provocar una sofocación de instituciones que, por hipótesis, tienen un rango consuetudinariamente consagrado.

ALEJANDRO NIETO