



# 7º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

**Gestión del monte: servicios  
ambientales y bioeconomía**

26 - 30 junio 2017 | Plasencia  
Cáceres, Extremadura

---

---

7CFE01-593

---

---

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales  
Plasencia. Cáceres, Extremadura. 26-30 junio 2017  
ISBN 978-84-941695-2-6

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

## REFORMULACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PATRIMONIAL: LA RECUPERACIÓN DE LOS MONTES VECINALES.

CALIXTO ESCARIZ VÁZQUEZ<sup>1</sup> Y SUSANA LÓPEZ GONZÁLEZ<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Calixto Escariz Abogados S.L.U.

### Resumen

La evolución de los montes vecinales corre pareja a la transfiguración de su titularidad. Al compás de la instauración del Estado liberal y del incremento de la presión fiscal de la Real Hacienda, la detentación de los montes vecinales transitó de la comunidad vecinal a las entidades locales, determinando su imparable municipalización.

No obstante, el generalizado consenso legal y jurisprudencial acerca de la imprescriptibilidad de estos montes, tal como habían consagrado las Partidas, habilitó un imparable proceso de recuperación, especialmente fecundo en Galicia, tras la Compilación de Derecho Civil de 1963 y de la mano de una contundente jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia.

Respecto al contexto nacional, cobran singular relieve las sentencias del Supremo de 03.03 y 26.02.2015 al concluir que *“el hecho de que la titularidad de estos aprovechamientos recayera en los municipios, fuera de toda concepción patrimonialista, fue claramente instrumental en orden precisamente al ejercicio de una función tuitiva de los mismos por los ayuntamientos”*.

Conjugando, pues, la imprescriptibilidad y el carácter instrumental de la titularidad municipal, se abre paso la reformulación de la tesis de la recuperación de los montes vecinales en el territorio nacional.

### Palabras clave

Propios, comunes, patrimonialización, imprescriptibilidad, incautación

### 1. Introducción

El contexto histórico de los montes vecinales en mano común se localiza en el siglo V de la mano de la invasión de los pueblos germánicos, también llamada (*“Völkerwanderung”*) cuando irrumpen en la península los suevos, vándalos, alanos y visigodos.

A pesar de que la concepción económico-jurídica de la propiedad de la tierra en la península era eminentemente privada e individual, en el Derecho Germánico se había consolidado el binomio propiedad privada individual y propiedad privada colectiva, de modo que el establecimiento de los pueblos germanos propició el surgimiento de la propiedad y los aprovechamientos vecinales.

Esta superposición cultural de base germánica se consolidó en el *Liber Iudiciorum* en el que ya se contenían alusiones al ejercicio del pasto vecinal o comunal en terrenos indivisos.

Al igual que ocurría en el Derecho germánico con la figura de los *“allmende”* (o bienes colectivos agrícolas) en nuestro territorio se consolidó la dependencia de los montes vecinales respecto de la colectividad y se admitió la vinculación de estos terrenos privados a la citada colectividad.

En este contexto, la penetración y conquista musulmana repercute indudablemente en esta figura pues, con el fenómeno de la Reconquista y la repoblación, surgieron nuevas comunidades en las que los aprovechamientos colectivos, reconocidos incluso a villas o poblaciones implicadas en la labor de Reconquista, se combinaron con la propiedad individual, dando así comienzo un proceso de afirmación de dichos aprovechamientos vecinales cuya virtualidad perdurará hasta la actualidad.

En efecto, coincide la doctrina, aun con matices, en el origen histórico de las tierras de aprovechamiento común en torno las que se asentaron núcleos de población en un largo proceso que comprendería prácticamente ocho siglos de Reconquista peninsular.

Siguiendo a FONT RIUS, JOSEP MARÍA; Orígenes del régimen municipal en Cataluña 1945. Anuario de historia de derecho español ISSN 0304-4319 N° 16 pág. 389-529, los factores determinantes son susceptibles de ser catalogados en:

- a) Factores políticos: la Reconquista y repoblación de territorios
- b) Factores legales: las concesiones de cartas pueblas y de franquicias
- c) Factores económicos: la prosperidad, la liberación de cargas y prestaciones públicas.
- d) Factores sociales: formación de una nueva clase.
- e) Factores jurídicos públicos: la utilización de las unidades territoriales locales como demarcaciones jurídicas, eclesiásticas, administrativas o señoriales.
- f) Factores que contribuyen a la formación de la personalidad del grupo vecinal: la solidaridad de derechos e intereses vecinales.
- g) A estos factores se pueden añadir la base agropecuaria de la economía alto medieval que favoreció el aprovechamiento de las tierras tanto para cultivo, como para pastos.

En todo caso, si analizamos los documentos medievales mediante los cuales se realizaron las concesiones de tierras por el rey o los señores feudales a las comunidades, se constata cómo en la práctica totalidad la atribución se destina a una colectividad de personas no individualizadas.

En todos ellos las comunidades son titulares de un derecho de propiedad colectiva sobre aquellos bienes destinados a satisfacer las necesidades sociales de carácter privado.

Ahora bien, dicha realidad sufre una profunda alteración con la mutación del estado medieval por un estado moderno y el surgimiento de una nueva economía que dotaría de personalidad jurídica propia al Ayuntamiento como entidad local.

Ya a partir de la Edad Media junto a los bienes de propiedad vecinal y aprovechamiento comunitario surgen otros bienes vinculados a los Ayuntamientos, pero de titularidad propia. Emerge así la distinción entre bienes vecinales y de propios,

Es fundamental destacar que si ya en la Alta Edad Media los bienes vecinales eran propiedad de la comunidad de vecinos y, por tanto, de carácter privado, el concepto de monte vecinal como sinónimo de mano común o comunal se desvirtuará y se distorsionará en la génesis de la dicotomía entre bienes comunales y de propios como bienes, en ambos casos, de titularidad pública municipal.

Si el grupo vecinal primitivo se configuraba como de naturaleza privada, resulta a todas luces evidente que no puede sostenerse la pretendida identificación entre dicha colectividad y la institución organizativa del municipio que pasaría a convertirse en una figura de Derecho Público a fines de la Baja Edad Media.

En efecto, los montes vecinales pertenecían al común de los vecinos como colectividad, es decir, como grupo social y no como entidad administrativa más o menos desarrollada.

Sobre esta apreciación han de sentarse las bases de la distinción entre los bienes vecinales de aquellos cuya propiedad y administración pertenece al Ayuntamiento, es decir, de propios.

Así pues, mientras los bienes de propios estaban vinculados jurídicamente a los Ayuntamientos, quienes no sólo gozaban de su administración, sino también de su propiedad, los vecinales habían

venido siendo poseídos desde tiempo inmemorial por el conjunto de vecinos para satisfacer a través de sus aprovechamientos sus necesidades privadas.

## 2. Objetivos:

Todos aquellos bienes incorporados a los inventarios de bienes municipales, en particular los montes vecinales en los que se refiere como título de propiedad la prescripción adquisitiva son, en realidad, montes vecinales en mano común pertenecientes a las colectividades de vecinos que han venido aprovechando dichos montes desde tiempo inmemorial.

Estando dotados de carácter imprescriptible *ex lege* no hay duda de que las atribuciones de titularidad dominical realizadas a través de los certificados expedidos por los Secretarios de los Ayuntamientos, al amparo del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, resultaron de un carácter puramente instrumental y meramente tuitivo.

Es por ello que el objetivo del presente trabajo no es otro que la reformulación del Derecho Administrativo Patrimonial en aras de la recuperación de los montes vecinales en mano común en todo el territorio nacional.

## 3. Metodología:

Tras aunar una prolongada y copiosa experiencia a través de las resoluciones de los Jurados Provinciales de Montes Vecinales en Mano Común de las cuatro provincias gallegas, así como una abundante y consolidada jurisprudencia de la mano del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, se ha dado comienzo a la búsqueda de documentación histórica tanto en el Archivo de Simancas, como en la Chancillería de Valladolid a través de cuyo estudio y análisis se ha podido constatar el uso y aprovechamiento por el común de los vecinos de estos bienes desde tiempo inmemorial.

## 4. Resultados:

Resultan de esencial importancia las sentencias del Tribunal Supremo de 26 de febrero y 03 de marzo de 2015 de cuyo argumentario se extrae cómo: *" los aprovechamientos de montes vecinales en mano común sientan sus bases en las estructuras económicas sociales y políticas que marcaron las señas de identidad de la propiedad en el Antiguo Régimen. En esta línea debe precisarse que en estas señas de identidad complementemente alejadas del concepto unitario y pleno del derecho de propiedad que alumbró el pensamiento libre del propio del código civil (at. 348) esto es, con relación a un plural y difuso régimen de propiedad fraccionado, salpicado de múltiples titularidades dominicales de distinta índole y frecuentemente amortizado, la atribución colectiva de estos aprovechamientos a los vecinos constituyó una característica esencial de su régimen jurídico que determinaba su carácter vinculado o amortizado y consecuentemente la prohibición de enajenar, todo ello como sustrato configurador de su razón de imprescriptibilidad.*

*En este contexto debe hacerse referencia tanto a los textos normativos de la época que resaltaron su vinculación perpetua (casos de la ley 7ª título XXIX partida tercera que señalaba su carácter imprescriptible (no puede ganarlo ningún hombre por tiempo) y de la Ordenanza de corregidores del año 1500 pues sólo con real permiso podía darse su desvinculación como la propia resistencia que presentó este instituto contra los embates de las leyes desamortizadoras especialmente la Ley Madoz de 1858.*

*En segundo lugar, conforme al fraccionamiento señalado, conviene puntualizar el hecho de que la titularidad de estos aprovechamientos recayera en los municipios fuera de toda concepción patrimonialista de la misma fue claramente instrumental en orden precisamente al ejercicio de una función tuitiva de los mismo por parte de los ayuntamientos. Todo ello con la particularidad que*

representó en Galicia la constitución de los municipios como un fenómeno claramente desarraigado de su organización social.

*El reconocimiento legal de estos aprovechamientos de los montes vecinales en mano común por medio de la Compilación de 1963 y particularmente de las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad como características innatas a esta figura o institución no se produjo ex novo como una consecuencia o efecto jurídico creado por el alcance configurador de la norma sino que trajo causa directa de la propia vigencia del derecho foral consuetudinario como fuente del derecho compilado en orden al restablecimiento de las instituciones no decaídas por el desuso y de su necesaria adaptación al momento presente.*

*En segundo lugar y en concordancia con lo anteriormente expuesto también debe resaltarse que la interpretación sistemática del contexto normativo concuerda con la que cabe realizar respecto de la Compilación de 1963 en sí misma considerada. En efecto no es otro el sentido que se desprende de esta norma en atención a la finalidad perseguida que resulta reflejada de un modo claro en el propio tenor de la formulación empleada en el artículo 89 de la Compilación que señala “en tiempo presente” las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad que acompañan necesariamente al régimen jurídico de esta institución presuponiendo por tanto la referencia o el reconocimiento de dichas notas en las relaciones jurídicas de “tiempo inmemorial” de las que trae causa esta institución foral.*

*En suma en esta línea de reconocimiento legislativo de una realidad de derecho foral consuetudinario deben enmarcarse tanto las sentencias más representativas al respecto de esta Sala entre otras SSTs de 2 de febrero de 1965 y 17 de enero de 1967 y 18 de noviembre de 1996, como las del Tribunal Superior de Justicia de Galicia sobre todo a partir de la de 29 de octubre de 1996.*

*Con el alcance señalado a la Compilación de 1963 quedan resueltas las imprescriptibilidad de dichos aprovechamientos y por tanto a la inviabilidad de la prescripción adquisitiva por parte del Estado no obstante el propio desenvolvimiento del contexto normativo precisa que sea completado en orden a la interpretación sistemática seguida”.*

*Por su parte, la sentencia de 03 de marzo de 2015 concluye “en base a la propia Constitución española procede señalar que el fundamento último de esta institución foral en la actualidad conforme a la función social propia de un Estado social y democrático de derecho (art. 1 apartado 2 del art. 33 CE) también radica en el alcance de esta función social no sólo con criterio delimitador del contenido de esta situación jurídica de propiedad sui generis, esto es, como criterio de delimitación de los respectivos deberes de los vecinos y ayuntamientos sino también como razón legitimadora del interés general en orden a su defensa y preservación, no sólo para el propio Derecho foral como expresión o seña de identidad, sino también para el desarrollo de valores conexos como la sostenibilidad de un medio ambiente adecuado o el logro de un ajustado equilibrio regional de la Comunidad (art. 45 y 40 de la Constitución)”.*

## 5. Discusión:

Desde su origen estos montes vecinales son auténticas propiedades colectivas de carácter privado en los que la comunidad vecinal es al mismo tiempo el titular dominical y destinatario de sus aprovechamientos. Históricamente la asamblea vecinal, en caso de existir como tal, no era más que una mera gestora de una comunidad germánica de propietarios.

Ahora bien, a este concepto germánico vinculado al grupo social se contrapondrá posteriormente el concepto de ayuntamiento o municipio como entidad local.

Surge así el germen de la distinción de dos categorías de bienes: aquellos pertenecientes a los miembros del grupo social vecinal y los bienes de propiedad del ayuntamiento o de propios.

Como señala FAIRÉN GUILLÉN, VICTOR ; 1951, La alera foral. pág. 61 la diferenciación ha de ser necesariamente posterior a la Reconquista, pues la excepción que los bienes de propios suponen al uso colectivo de la tierra sólo pudo aparecer cuando los pueblos decidieron obtener una mejor renta del exceso de terrenos sobrantes. Por tanto, es de suponer que la disposición de la parte sobrante de los bienes con fines de obtención de rentas debe de hallarse en el origen de los bienes de propios en buena parte de los casos.

En concreto, el origen de la situación actual de los montes vecinales guarda relación con el proceso de creación de los actuales municipios, fraguado en el período constitucional de 1812. En ese momento se conforma la estructura de las comunidades territoriales a través de la figura de los Ayuntamientos.

El artículo 310 de la Constitución de Cádiz disponía que se pondría Ayuntamiento en los pueblos *“que no lo tengan y en que convenga que lo haya no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a 1000 almas y también se les señalara término correspondiente”*.

La normativa posterior, entre otras, la Instrucción de 3 de febrero de 1823 y la Ley municipal de 1877 mantuvo la tendencia de no implantar Ayuntamientos en las poblaciones que no alcanzasen el número de habitantes preestablecido. Ello determinó que en determinadas zonas geográficas, principalmente en el Noroeste peninsular tuviera lugar un desajuste en el proceso municipalizador.

En estas zonas la población se conformaba en pequeños núcleos a los que se superpuso la organización municipal de nuevo cuño. Sin embargo, la ausencia de identificación con la nueva organización y el desajuste creado determinó una falta de adhesión a la nueva estructura institucional comprensiva de poblaciones geográficamente dispersas. Todo ello provocó no sólo la citada falta de adhesión al proceso de municipalización, sino el mantenimiento de estas comunidades no fusionadas que venían detentando la propiedad de los montes vecinales.

La pretensión de generar una identidad sustancial entre la organización municipal y estas comunidades privadas de naturaleza asamblearia sirvió de detonante de una suerte de antagonismo entre el Ayuntamiento y la comunidad vecinal preexistente.

En efecto, el Ayuntamiento se convirtió en uno de los principales adversarios de los montes vecinales al tratar de transformarlos en bienes patrimoniales de propios con los que hacer frente los gastos de sus maltrechas haciendas.

Cabe señalar como ejemplo el gallego en el que los nuevos municipios no son sino agrupaciones arbitrarias de parroquias y aldeas sin otro nexo que el intento de unificar administrativamente el territorio.

En este contexto hemos de invocar los pronunciamientos, entre otras, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 1954/2011 N° de Recurso: 36/10, Resolución: 6/2011 de 22 de febrero de 2011 según el cual: *“no parece haber reparado la Audiencia, así pues, en el origen ancestral y remoto de la parroquia titular del monte frente al reciente y conocido de los Ayuntamientos que se crean en 1836 sin tradición en Galicia, y sobre todo que durante el siglo XIX y todavía durante parte del siglo XX los montes vecinales en mano común se hallaban inventariados como si fuesen bienes comunales o comunes de la titularidad pública municipal. (...) Es claro, por añadidura, que en Galicia, lejos de existir montes comunales pertenecientes a las entidades locales aprovechados por el común de los vecinos, lo que existieron y existen son montes vecinales en mano común de titularidad del común de vecinos de las parroquias como consecuencia de su*

*aprovechamiento o estado posesorio inmemorial, y así además lo hemos puesto de manifiesto: sería excepcional, dice la STSJG 19/2010, de 20 de julio, "encontrar en Galicia montes comunales públicos pertenecientes a los Ayuntamientos, y menos que fuesen ganados por prescripción inmemorial, sino que la gran mayoría, por no decir la totalidad, son montes de propiedad privada de los vecinos en régimen de comunidad germánica asociados a parroquias o lugares, como aquí ocurre, pues aquéllos sólo los venían tutelando y administrando a favor de las comunidades vecinales, por un intervencionismo administrativo propio de la legislación liberal del siglo XIX, hasta que la jurisprudencia y la legislación, devolvieron la titularidad a quien realmente correspondía, como tuvimos ocasión de reiterar desde las repetidas sentencias de 13-6-1996 y 8-5-1998".*

En suma, este artificioso diseño dio lugar a un nuevo mapa administrativo local que, por su falta de adecuación a las estructuras preexistentes, derivó en numerosos conflictos hasta el punto en que debieron practicarse abundantes rectificaciones sobre el proyecto original. Baste señalar que en Galicia existen cerca de 32.000 entidades singulares de población (el 50% de las 63.613 existentes en el resto del territorio nacional) y todas ellas dieron lugar a únicamente 313 municipios.

Ello fue determinante a la hora de que la vecindad se identificase con la pertenencia al grupo social y, por tanto, desligada de cualquier vinculación administrativista, de modo que al verse sucedida por un órgano administrativo, no se produjese la menor identificación entre ambas realidades.

En ello reside la génesis de lo que GARRIDO FALLA, FERNANDO. 1962. Sobre los bienes comunales. Revista de estudios de la vida local n° 125 pág. 673-692, dio en llamar "*curiosa lucha del legislador con la realidad*" (pág. 683)

Como hemos señalado, en el caso de Galicia, tradicionalmente dividida en parroquias, el antagonismo resultaba evidente *per se*. En el caso del resto de la Península el antagonismo se modera de la mano de la identificación entre pueblo y Ayuntamiento, no obstante no hay duda del idéntico origen y de la idéntica titularidad vecinal de estos bienes en todo el territorio nacional.

En suma, en este contexto en el que se sientan las bases de la construcción del Estado moderno sobre los postulados de la ideología liberal, la titularidad histórica de los montes vecinales en mano común se desvirtúa sistemáticamente.

Citando a ARTIAGA REGO, AURORA y BALBOA LÓPEZ, XESÚS. 1992. La individualización de la propiedad colectiva: aproximación e interpretación del proceso en los montes vecinales en Galicia. Agricultura y sociedad n° 65 pág. 101-120: "*todo aquello que se alejase del binomio público privado sería puesto en duda pues se consideraba, como muchas veces ha ocurrido en la propia ciencia económica, como una anomalía*".

Así pues, los Ayuntamientos dan comienzo a un proceso de patrimonialización de estos montes vecinales, mutando su titularidad originaria que pasará de vecinal (que no obstante conservará sus aprovechamientos) a las nuevas municipalidades creadas en España (COLOM PIAZUELO, ELOY. 1993. Consecuencias de la implantación rígida de las municipalidades en la titularidad de los bienes de aprovechamiento vecinal. Revista de Estudios de la Administración local y autonómica. Madrid. núm. 258. pág. 292).

De este modo, se adoptó con carácter general lo que podría llamarse "solución castellana" por la cual los montes vecinales pasaron a formar parte del patrimonio municipal desde el surgimiento del municipio que vino a sustituir al anterior titular vecinal.

Cada Ayuntamiento pasa, por tanto, a constituir la persona jurídica dueña de todos los bienes del municipio incluidos los vecinales, tradicionalmente pertenecientes a las colectividades de vecinos.

En efecto, la picaresca municipal da lugar a que se simulen como bienes de propios lo que en realidad no eran sino bienes vecinales, consumándose su venta e, incluso en tiempos más recientes, arrendándolas a Hermandades de Labradores y ganaderos. CUADRADO IGLESIAS, MANUEL. 1980. Aprovechamiento en común de pastos y leñas pág. 162. Ministerio de Agricultura, Servicio de Publicaciones Agrarias. Madrid.

Es más, la legislación hipotecaria habilitaría al Secretario del Ayuntamiento a emitir certificación a través de la que incorporar dichos bienes no sólo en el Inventario de Bienes Municipales, sino también en el Catastro y en el Registro de la Propiedad. Así lo reconoce incluso en nuestros días el vigente artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

No en vano, los comienzos de esta desnaturalización de la propiedad vecinal se intuyen en el Decreto de 14 de enero de 1812 en el que únicamente se distinguen dos clases de montes: los particulares y los denominados “*montes públicos*”, entre los que se encuentran los montes de los pueblos, considerándose erróneamente como públicos en tanto que el Ordenamiento jurídico únicamente concebía la propiedad privada individual, no gozando de aceptación o predicamento la consideración de que estos montes vecinales, siendo propiedad colectiva, fueran propiedad privada.

Así las cosas, el triunfo del individualismo decimonónico y la afirmación de la propiedad privada como motor del progreso de la sociedad derivó en una reacción de rechazo a toda propiedad colectiva en tanto que el pensamiento liberal correlacionaba la desamortización con el aumento de riqueza a través de la consecución de la libertad de la propiedad.

En este contexto político e ideológico, durante los siglos XVI y XVII el aumento de los gastos municipales y de los impuestos de la Corona para atender a las crecientes necesidades militares condujo a la creación por Decreto de 30 de julio de 1760 de la Contaduría General de Propios y Arbitrios, transformada en Dirección General en 1828 y que permanecería hasta 1836. A dicha Contaduría se le encomendó la fiscalización de la administración de los propios, obligando a los concejos a formar presupuesto e inventario.

Por su parte, la Real Orden de 22 de mayo de 1848 establecía que no habría diferencia entre los montes del común de los pueblos y los del común de los vecinos y que los vecindarios no podían disponer soberanamente de los montes al margen de los Ayuntamientos.

Con ello se sientan las bases del proceso de desnaturalización jurídica de la propiedad vecinal como colectiva y privada. En efecto establece: “*es inadmisibile el principio de que los vecindarios por sí y con independencia absoluta de los Ayuntamientos y del Gobierno puedan disponer omnímodamente de dichos montes llamados del común de los vecinos*”.

Así pues, la falta de reconocimiento de su carácter de dominio privado provoca su creciente administrativización por las nuevas entidades locales. (BALBOA LÓPEZ, XESUS. 1988. O monte en Galicia 1855-1925. Intervencionismo administrativo e privatización campesina. R. Villares. Ed. Donos de Seu. Estudios de Historia Agraria de Galicia. Pág. 197-234. Santiago.)

Como ya hemos indicado, da comienzo así la desnaturalización del vecinal en tanto que no se reconoce la personalidad jurídica de las comunidades propietarias y se convierte al municipio en la única entidad con capacidad legal y poder de representación.

El resultado de esta asimilación fue su incorporación a los Catálogos de la desamortización a partir de 1855.



En efecto, la Ley General de Desamortización de 1855 afectaba a todos los montes públicos y, por tanto, a los vecinales, declarando en estado de venta en su artículo primero *“todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes: al Estado (...) los propios y comunes de los pueblos”*

En su artículo segundo se exceptuaban *“ los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el Gobierno, los terrenos que son hoy de aprovechamiento común, previa declaración de serlo hecha por el Gobierno, oyendo al Ayuntamiento y Diputación respectivos”*.

A juicio de GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO. 1986. Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura. (Epílogo: el nuevo régimen legal y el caso de Cantabria. Ediciones Librería Estudio pág. 23. Santander, se constata así la ocasionalidad y relatividad de la distinción entre bienes de propios y bienes auténticamente comunes que, ni es expresión de ninguna diferencia de titularidad, ni siquiera de una costumbre definitivamente establecida e inmutable en cuanto a las normas de explotación y a la afectación de sus rendimientos.

Esta aleatoriedad también se revela en que, pese a la rígida afección fiscal impuesta por la reforma de 1760 para los bienes de propios, no había un cambio definitivo de titularidad hasta que en el siglo XIX dicha distinción adquiere carácter sustancial.

El propio NIETO GARCIA, ALEJANDRO. 1964. La nueva regulación de los bienes comunales, pág. 448-449. Madrid, ha subrayado la ruptura que la ley Madoz suponía en el tratamiento de estos montes pues, si hasta 1850 se había limitado a facultar a los Ayuntamientos para la venta de sus bienes, en ese momento y en razón de las necesidades de la Real Hacienda, se da comienzo a la venta obligatoria del patrimonio de los pueblos.

No obstante no fue un proceso homogéneo: en el caso gallego la realidad social fue capaz de quebrar dicha tendencia: la dispersión geográfica, el sentimiento de pertenencia a entidades menores (parroquia, aldea, lugar...) permitió concebir como ajena y arbitraria la nueva división administrativa local.

En efecto, el propio A. Nieto sostiene: *“los montes considerados hoy como comunales han tenido también en el resto de España, en un tiempo primitivo, una consideración vecinal y sólo con el transcurso de los siglos, en especial con el nacimiento del Municipio adquirieron esta naturaleza municipal comunal. Lo que ha sucedido, pues, es que los bienes comunales idénticos en su origen han sufrido en España dos evoluciones diferentes y paralelas: por un lado - la solución que podríamos llamar castellana- fueron absorbidos por el patrimonio municipal desde el momento en que el Municipio sustituyó a su antiguo titular que era el común de vecinos; y, por otro lado, aparece la solución gallega en que se mantiene el vínculo vecinal sin dejarse dominar por los fenómenos administrativos municipales. Así mientras en el resto de España los bienes comunales son bienes patrimoniales de los pueblos y pertenecen al municipio buena parte de los montes gallegos no pertenecen al Municipio, sino a los vecinos reclamantes como núcleo social y no como entidad administrativa.”*

En efecto, la imposibilidad de prescribir la propiedad de los bienes comunales se decretaba ya en las Partidas y la misma derivaba de su afectación al aprovechamiento común de los vecinos, imposibilitando la adquisición de la propiedad de tales bienes a través del instituto de la usucapión o prescripción adquisitiva.

Doctrina y jurisprudencia no han titubeado al afirmar unánimemente la imposibilidad de adquirir por prescripción el dominio de los bienes de aprovechamiento vecinal común en los términos previstos en la Ley 7 título XXIX partida 3ª código alfonso y ello no ya por un mero prurito jurídico, sino por la naturaleza del aprovechamiento en común de los vecinos

Si bien esta característica de imprescriptibilidad, al igual que las de inalienabilidad, indivisibilidad e inembargabilidad de las que están revestidos *ab initio* los aproximaría al régimen jurídico de los bienes de dominio público, no cabe su identificación en modo alguno. Como ya hemos indicado, la imposibilidad de prescribir la propiedad de los bienes vecinales se decretaba ya en las Partidas y derivaba de su afectación al aprovechamiento común de los vecinos.

Es más, gozando de una indivisibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad *ab initio* no hay duda de que fueron objeto de una errónea calificación legal como bienes patrimoniales junto a los de propios, conceptuándose como una suerte de cuasidominio público. (GONZALEZ BERENGUER Y URRUTIA, JOSE LUIS. 1959. La teoría del dominio público y el patrimonio municipal. Revista de Estudios de la Vida Local nº 107 pág. 683 y 684. Madrid. Dicho error resulta palmario, máxime en tanto que continuaban afectados a su peculiar aprovechamiento vecinal común y privado.

Conviene insistir en que estos cambios en el régimen de aprovechamiento de estos patrimonios privados colectivos, motivados por el incremento de las necesidades de los concejos y la creciente presión fiscal de las haciendas municipales, se produjo a costa de los bienes vecinales que habían venido siendo aprovechados desde tiempo inmemorial por los vecinos en mano común y que pasaron a ser explotados como propios y ahí reside el origen del confusionismo legislativo doctrinal y jurisprudencial.

En particular, a partir de mediados del S.XV, coincidiendo con la explosión demográfica y la expansión agraria, dio comienzo una tendencia que iría cobrando fuerza en los siglos siguientes y que vino a determinar la merma progresiva de los aprovechamientos vecinales y el auge paralelo de la propiedad municipal.

El propio Alejandro Nieto señala (pág. 848) que *“estos bienes comunales actúan de panacea milagrosa en tanto que mediante su venta se allegan fondos para mantener el ejército y mediante su reparto se premia a los militares retirados”*.

En este contexto, la ley desamortizadora de Madoz de 1855 afectó no sólo a los bienes de propios, sino también indirectamente a los vecinales.

En efecto, a raíz de la promulgación del Real decreto de 16 de febrero de 1859, en un contexto de un creciente intervencionismo administrativo tendente a concebir los montes vecinales como propiedades públicas o demaniales, tuvo lugar la creación del primer catálogo de montes públicos.

Fue entonces cuando se promulgaron la Ley de montes de 1863 y su reglamento de 1865, en cuyo desarrollo se dictaron las Reales Ordenes de 20 de septiembre de 1896 dando lugar a la instauración del concepto de monte de utilidad pública.

En efecto, a partir del Estatuto municipal de 1924 y el Decreto de 10 de marzo de 1941 se constituyó el Patrimonio Forestal del Estado y a través de estas disposiciones se alcanzó la municipalización de los montes vecinales.

Ahora bien, llama la atención que ya en el debate parlamentario del proyecto de Ley General de Desamortización se plantease la necesidad de diferenciar los bienes comunales de los de aprovechamiento común de los pueblos, si bien finalmente se adoptó el criterio de la incautación y venta de bienes.

En este contexto, el Catálogo de Montes de Utilidad Pública otorgaba la presunción de posesión a favor de la Entidad Pública a quien se atribuía su pertenencia a fin de promover la adquisición por

prescripción si dicha presunción no era destruida en plazo tras la inscripción en el Registro de la propiedad o por la prescripción adquisitiva durante 30 años.

Puede, por tanto, afirmarse que las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad determinaron la errónea equiparación de los bienes vecinales privados con los patrimoniales de dominio público, si bien dichas notas gozaban de reconocimiento legal ya desde la Leyes del Rey Sabio.

En la actualidad, el propio Reglamento de bienes de las entidades locales vigente señala en su artículo 2.3 y 2.4:

*“3. Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.*

*4. Los bienes comunales sólo podrán pertenecer a los Municipios y a las Entidades Locales Menores”.*

Por su parte, el artículo 79.3 de la Ley de Bases del Régimen Local establece: *“Son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público. Tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos”.*

Ahora bien, tal y como hemos tratado de poner de relieve, el germen de dicha atribución no es otro que la incautación llevada a cabo por los Ayuntamientos para atender a las crecientes necesidades de la Hacienda, sirviéndose para ello de la pretendida confusión entre la propiedad colectiva privada, que históricamente había venido perteneciendo al grupo social, es decir, al común de los vecinos y las entidades locales de nuevo cuño implantadas con la constitución del estado moderno.

Nuestra mejor y más autorizada doctrina y jurisprudencia han convenido que dichas atribuciones tuvieron un carácter tuitivo e instrumental, puesto que no hay duda de la preexistencia de la titularidad del grupo social en tanto que la creación de los Ayuntamientos es claramente posterior y la imprescriptibilidad característica de estos montes habría impedido la consumación de cualquier género de titularidad a favor de las entidades administrativas locales.

## 6. Conclusiones:

La confusión actual entre los bienes vecinales y de propios o patrimoniales es producto de los intereses de las Administraciones y las maltrechas Haciendas Locales que han determinado una creciente tendencia a la patrimonialización hasta consumarse el despojo definitivo de los derechos de los vecinos que históricamente han poseído y aprovechado los bienes vecinales a su favor.

A ello han contribuido tanto la paulatina desaparición de los aprovechamientos silvopastorales tradicionales, como de la ganadería extensiva frente a la estabulada, como los intereses urbanísticos, entre otros factores, sin que quepa referirlo únicamente al confusionismo derivado de la Ley Madoz de 1855 y a la arbitrariedad y voracidad con que la Hacienda Pública condujo el proceso de enajenación.

En efecto la confusión entre los bienes de propios o patrimoniales y vecinales persiste a pesar de la normativa desarrollada en el Siglo XX.

Hemos de destacar la importancia de la Circular de la Jefatura superior del Servicio Nacional de Inspección y asesoramiento de las Corporaciones Locales de 8 de octubre de 1959 en la que se

ordenaba a las entidades locales que en lo que quedaba de año remitiesen una memoria detallada que incluyese la “*relación de bienes de carácter comunal que pertenezcan a la Entidad*”.

En definitiva, constatado el desinterés por parte de la Administración en sentar las bases necesarias para un proceso de recuperación por parte de las comunidades vecinales a través de la organización de Jurados Provinciales o, en su caso, autonómicos de Montes Vecinales en Mano Común, pero sentadas las bases legales y jurisprudenciales que habilitan dicho proceso recuperador a favor de los vecinos, es indispensable la divulgación de la necesidad de reformulación del Derecho Administrativo Patrimonial sobre la base de la errónea catalogación de los bienes vecinales como de titularidad pública colectiva.

La imprescriptibilidad *ab initio* de los montes vecinales en mano común reconocida no sólo por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, sino por el Tribunal Supremo, habilita la posibilidad de reclamar dichos montes en todo el territorio nacional sobre la base de la reformulación planteada.

En este contexto, tanto una exhaustiva labor de investigación del estado actual de los montes vecinales, como un férreo compromiso de las agrupaciones y asociaciones de vecinos resultan imprescindibles en orden a reactivar en el territorio peninsular la recuperación de los montes vecinales a favor de sus legítimos propietarios.

### **7.- Agradecimientos:**

Para terminar, es nuestro deseo expresar el agradecimiento al Comité Organizador del Congreso Forestal Español, a D. Felipe Bravo y D. Rodrigo Gómez Cornejo, a la Sociedad Española de Ciencias Forestales por el ofrecimiento a participar en el 7º Congreso Forestal Español, a la Sociedade Portuguesa de Ciências Forestais, a la Junta de Extremadura, a la Universidad de Extremadura, y al Ayuntamiento de Plasencia por su colaboración, así como al público asistente.

### **8.- Bibliografía:**

FONT RIUS, JOSEP MARÍA; 1945. Orígenes del régimen municipal en Cataluña. Anuario de historia de derecho español ISSN 0304-4319 N° 16 pág. 389-529

FAIRÉN GUILLÉN, VICTOR; 1951, La alera foral. Institución Fernando el Católico. pág. 61. Zaragoza

ARTIAGA REGO, AURORA y BALBOA LÓPEZ, XESÚS. 1992. La individualización de la propiedad colectiva: aproximación e interpretación del proceso en los montes vecinales en Galicia. Agricultura y sociedad nº 65 pág. 101-120

CUADRADO IGLESIAS, MANUEL. 1980. Aprovechamiento en común de pastos y leñas pág. 162. Ministerio de Agricultura, Servicio de Publicaciones Agrarias. Madrid

COLOM PIAZUELO, ELOY. 1993. Consecuencias de la implantación rígida de las municipalidades en la titularidad de los bienes de aprovechamiento vecinal. Revista de Estudios de la Administración local y autonómica. Madrid. núm. 258. pág. 292

BALBOA LÓPEZ, XESUS. 1988. O monte en Galicia 1855-1925. Intervencionismo administrativo e privatización campesina. R. Villares. Ed. Donos de Seu. Estudios de Historia Agraria de Galicia. Pág. 197-234. Santiago.)

GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO. 1986. Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura. (Epílogo: el nuevo régimen legal y el caso de Cantabria. Ediciones Librería Estudio pág. 23. Santander.

NIETO GARCIA, ALEJANDRO. 1964. La nueva regulación de los bienes comunales, pág. 448-449. Madrid.

GONZALEZ BERENGUER Y URRUTIA, JOSE LUIS. 1959. la teoría del dominio público y el patrimonio municipal. Revista de Estudios de la Vida Local nº 107 pág. 683 y 684. Madrid

PEREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, IGNACIO Y SOLA MARTÍN, MIGUEL ANGEL. 2004 La tragedia de los comunales: legalidad y realidad de los montes comunales en España. Estudios agrosociales y pesqueros nº 203 pág. 187-232

ARTIAGA REGO, AURORA. 1990. Montes Públicos y Desamortización en Galicia. Agricultura y Sociedad nº 57

BLANCO HIGUERA, ALFONSO LUIS. 2014. La imprescriptibilidad de los bienes comunales: su trascendencia para la conservación de la propiedad forestal pública. Revista jurídica de Castilla y León nº 32 ISSN 2254-3805

MARTIN MATEO, RAMÓN. 1967. Sobre los montes vecinales Revista de Estudios Agrosociales nº 59

MARCOS MARTÍN, ALBERTO. 1997 Evolución de la propiedad pública municipal en Castilla la Vieja durante la época moderna. Ediciones Universidad de Salamanca ISSN 0213-2019 pág. 57-100