

Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura^(*)

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA

Catedrático de la Facultad de Derecho de Madrid

A mi hijo Carlos

SUMARIO: I. Introducción: el ordenamiento jurídico forestal y la tradición histórica del colectivismo agrario.—II. El colectivismo agrario construido sobre el dato básico de una titularidad en mano común de los vecinos. El Concejo rural como expresión originaria de la comunidad dominical vecinal. La interposición de la *universitas* municipal como personalidad separada entre la comunidad vecinal y sus propiedades colectivas y la consagración en el siglo XIX de la distinción entre bienes comunales, o de los vecinos, y de propios, o del municipio; crítica de esta distinción; la separación diárquica entre órganos municipales politizados y “común de vecinos”.—III. La Desamortización civil. La Ley Madoz de 1855 y sus criterios aplicativos. La cuantificación de las propiedades de los pueblos afectadas.—IV. Los bienes comunales exceptuados y su cuantía. El proceso de conversión de los bienes comunales en bienes de propios y sus factores determinantes. a) La Hacienda Pública y su interés en “arbitrar” los montes. b) Los Ayuntamientos, su crisis financiera y el interés económico en apropiarse los bienes vecinales. c) El interés de los vecinos: repartos y adquisiciones de los bienes en venta. d) La legislación de montes y la prevalencia del arbolado sobre su destino. e) La transformación de la agricultura y la congelación de las formas de aprovechamiento comunal en la agricultura de subsistencia.—V. El gigantesco proceso de privación de los patrimonios colectivos: la atribución de titularidad

(*) Texto de la conferencia pronunciada en el *Curso sobre Derecho y Propiedad Forestal*, organizado por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes en octubre de 1974 y posteriormente, con alguna pequeña variante, en las *Jornadas Nacionales de Derecho Agrario*, diciembre de 1974.

a los municipios tanto de los bienes de propios como de los comunales. VI. La primera excepción al proceso de desapoderamiento vecinal: Los montes vecinales o parroquiales de Galicia, su singularidad y su régimen. La Ley de 27 de julio de 1968 y sus principios institucionales.—VII. La oportunidad de una generalización a toda España del sistema de la Ley de Montes vecinales. Algún ejemplo concreto: Liébana, Santander, Asturias, León. La contradicción entre el fomento legal de la “agricultura de grupo” y la liquidación de los grupos vecinales con patrimonios colectivos. Una de las claves del futuro de nuestra agricultura; una “reforma agraria” imaginativa y humana.

I

Con mucho gusto participo, desde la perspectiva jurídica que me es propia, en este Curso, que constituye una feliz idea de contribución de técnicas interdisciplinarias para estudiar en sus diversos aspectos un tema de tanto interés como el de la propiedad forestal.

Yo voy a hacerlo en una perspectiva un tanto convencional, suscitando un tema que es para mí desde hace algún tiempo motivo de reflexión y de inquietud. Más que la exposición de un aspecto concreto del régimen jurídico, mi conferencia, como podrán verlo ustedes con su amable atención, está orientada a hacer una crítica de las situaciones actuales y hacia un intento de apertura de perspectivas futuras, no, pues, a un problema expositivo o interpretativo de cualquier punto concreto del régimen jurídico positivo.

El ordenamiento jurídico forestal, que se asienta sobre el pivote de la Ley de Montes, se sobrepone, como es notorio, a otros ordenamientos sustantivos. Matiza y unifica todos esos ordenamientos de base con un criterio de protección exterior, que es básico al ordenamiento forestal, pero no los hace desaparecer. Esos otros ordenamientos de base son, sobre todo, dos: la regulación civil de la propiedad y la regulación jurídico-administrativa, especialmente por lo que hace a las entidades locales, teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de los titulares de montes públicos son precisamente entidades de esta naturaleza; la importante masa patrimonial que constituyen los montes públicos y que están unificados en el gran instrumento que es el Catálogo de Montes, se nutre, en efecto, mayoritariamente, de montes de los pueblos, de montes locales.

Estos patrimonios locales son el fruto de la Historia. En ellos desemboca una viva tradición de colectivismo agrario que se pierde, literalmente, en la noche histórica, y que con unos y otros avatares ha llegado inesperadamente como un resto del mundo antiguo todavía presente, como un fósil aún con vida, hasta nuestros mismos días.

Lo que me interesa perseguir hoy, justamente, es el tema de este colectivismo desde su origen hasta hoy e intentar proyectar sobre él algunas perspectivas posibles de su futuro.

II

No me corresponde, naturalmente, ni es mi intención, pretender trazar aquí la historia de ese colectivismo agrario; ni tenemos tiempo, ni tampoco tiene un interés decidido para nuestros propósitos, ni yo soy capaz siquiera, y esto es aún más obvio, de intentar resumir una historia tan compleja.

No trataremos, pues, más que de retener algunos datos de esta historia, los datos más relevantes para la comprensión actual del tema. La historia, viva todavía, de nuestro colectivismo agrario, después del gran libro de Joaquín Costa que sentó sus bases, dista todavía de ser clara, pero realmente hay unos cuantos elementos que desde este momento podemos aceptar como establecidos. Hoy, en este momento, todos los montes locales, los montes de los pueblos, se nos aparecen con una condición formal: la de ser propiedad de entidades locales, bien de municipios, bien de entidades locales menores. Así resulta tanto de la legislación de Montes como, especialmente, de la legislación local, hoy Ley de Régimen Local y Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955. Pero esta formalidad (los montes son propiedad de las entidades locales) constituye claramente un convencionalismo dogmático; históricamente, socialmente, económicamente, siempre estos montes han sido bienes de los vecinos agrupados en unas u otras formas.

Hay aquí un equívoco capital que importa mucho despejar.

Originariamente, en efecto, se trata de propiedades colectivas de los vecinos. Estos vecinos son, a la vez, los titulares de la propiedad de los bienes en cuanto *communitas civium* (comunidad de ciudadanos) y los que se benefician de su aprovechamiento concreto. El ente local, cuando existe (y sobre esto tendremos algo que decir), se nos aparece originariamente como un simple órgano de actuación de esa comunidad de vecinos. Más aún, las entidades locales inicialmente se nos aparecen como un resultado y un instrumento de estas situaciones de propiedades colectivas. El municipio rural es una organización esencialmente montada con vistas a la gestión de estas propiedades comunitarias. Los entes locales son esencialmente asociaciones vecinales, son la cabeza visible, la organización externa, de lo que en realidad constituye una comunidad (germánica) de propietarios.

Así lo demuestra toda la capital investigación de Gierke sobre las fórmulas comunitarias, sobre el derecho comunitario, propias del mundo germánico (*Das deutsche Genossenschaftsrecht*, 1868-1913, cuatro volúmenes; reproducción fotostática actual por "Akademische Druck- und Verlagsanstalt", Graz, 1954), aunque su fabulosa erudición se extiende también a todo el mundo romanizado. Así, por citar una única autoridad española, la del leonés (no en vano leonés, luego hablaré de esto) profesor Díaz Canseco, gran historiador del Derecho, en el número 1 del "Anuario de Historia del Derecho Español", 1924, en su, creo, único trabajo publicado (fue un gran "ágrafa", como han no-

tado en magníficas semblanzas Blas Ramos y Ramón Carande; escribió muy poco y parece que este único artículo sobre los Fueros de León fue obligado a hacerlo por la fuerza, encerrándole sus discípulos durante más de una semana para que materialmente lo escribiese, puesto que tenía fama de gran sabiduría, como, en efecto, en este magistral artículo demuestra). Dice Díez Canseco:

“El Concejo rural nace naturalmente, como exigencia de la organización de la vida económica, que no entra en la Edad Media dentro de la competencia del Estado, y por tanto goza de una gran autonomía y especialmente de la existencia en los distintos distritos rurales de una parte del término (montes, praderas, dehesas) sin apropiación privada y cuya posesión y aprovechamiento es de la comunidad. *Mantener y ordenar en común la utilización por todos de los bienes que se consideran como del pueblo y reglamentar comunalmente la misma economía privada*, la explotación agraria y pecuaria de la propiedad de cada vecino, ha sido entonces, y es todavía [dice, trazando el puente que precisamente intentamos nosotros seguir en la exposición de esta tarde], en el ángulo visual de la conciencia de nuestros aldeanos, *el fin fundamental y la razón de la existencia del Concejo*”.

Aquí habla, sin duda, el leonés; una cosa análoga difícilmente podría decirlo un andaluz, o por lo menos uno de ciertas regiones de Andalucía.

Ocurre que estamos aquí ante la idea germánica del municipio como una comunidad o conjunto de vecinos, como un *pueblo*, que es expresión que todavía, por cierto, luce en algunos textos básicos de nuestra legislación, empezando por el Código civil, que sólo excepcionalmente habla de municipios (arts. 345, 601, 1.924) y que normalmente se refiere a los “pueblos” (arts. 343, 344, 515, 602, 1.875); el pueblo es, precisamente, la comunidad de los vecinos, la “universalidad de individuos”, como precisa técnicamente el artículo 600 del mismo Código. (Llamo la atención de que en Norteamérica se están enfatizando ahora mismo los llamados *pueblos “rights”*, en los Estados de tradición hispánica, como una técnica colectivizadora, por ejemplo, en el derecho de aguas; desde fuera hemos de descubrir nuestros tesoros aquí perdidos).

Mas a partir de la recepción de los dogmas del Derecho romano va a ocurrir, por obra de los juristas, una trasmutación de esta realidad sustancial y de base. Concretamente, a partir del siglo xv se va a interponer una titularidad artificial entre la comunidad de los vecinos y sus propiedades colectivas.

Esta titularidad artificial es, justamente, la *universitas* municipal, el municipio considerado ya como entidad separada y sustantiva y no como simple expresión u órgano de la comunidad vecinal, construc-

ción típicamente romanizada. Como se ha observado muy bien en el importante libro del profesor Nieto sobre *Los bienes comunales*, 1964, aquí, justamente, con la interposición de esta *universitas* entre la realidad de los vecinos y sus propiedades, es cuando va a comenzar el gran equívoco en el que todavía hoy nos movemos de la calificación de las propiedades colectivas. Pero, a pesar de que esta intermediación de una instancia extraña y artificiosa que es el municipio perturba la elementalidad de la construcción que sobre el dogma del Derecho germánico (y aun sobre el fondo prerromano) se venía sustentando pacíficamente en esta inmensa realidad de las propiedades colectivas en España, sin embargo, la perturbación no se convierte en un obstáculo definitivo. Realmente, va a tardar muchos siglos este nuevo dogma en hacer todo su largo camino, y alrededor del mismo intentar una subversión completa de los datos relevantes del problema, lo cual no ocurrirá hasta el siglo XIX, con ocasión de la magna operación desamortizadora.

Hay un precedente importante, en el orden tanto dogmático como económico, que debe precisarse, la curiosa reforma de la Hacienda municipal impuesta en 1760 sobre la base de un retorno casi absoluto a la Hacienda patrimonial: Novísima Recopilación, Leyes 12 y siguientes del Título XVI, Libro VII. Incomprensiblemente habla Costa de que esta reforma constituyó (aunque lo concreta en los Reglamentos dictados en esta ocasión para cada pueblo, por cierto un fondo histórico documental aún no explotado que Costa da por conservado en el Ministerio de la Gobernación) una “verdadera constitución colectivista”; me permito opinar que parece más bien el comienzo de su ruína, aun sin meter en cuenta los poderes centralizadores atribuidos en la gestión de los propios de los pueblos al Consejo de Castilla. Luego volveremos sobre esta reforma y su trascendencia en el tema que nos ocupa.

Es en el siglo XIX, en efecto, cuando se sustantiva y se hace absoluta una distinción que es cierto que existía en el antiguo Derecho, la distinción entre bienes de propios y bienes comunales, pero que era una distinción puramente funcional, y, además, completamente relativa, y que va a ser, sin embargo, a partir de este momento, una distinción capital, una distinción sustancial y de base, que separa en términos absolutos a dos instituciones del todo diversas.

Como es bien sabido, esta distinción entre bienes de propios y bienes comunales se articula sobre la consideración de los primeros como una propiedad del Ayuntamiento como ente independiente, con lo que se volatiliza, por consiguiente, la vieja titularidad colectiva de los vecinos. Se trata de bienes que éstos, los vecinos, no utilizan en propio beneficio, aunque, como Costa observó, era normal que la explotación de los propios la hiciesen los mismos vecinos (“concejadas”, “señaras concejiles”), si bien revirtiendo las rentas, en todo o en parte, al Ayuntamiento. Del hecho de esa afectación de las rentas a la caja común se va a trasladar abusivamente el dato hasta la conclusión, ya

arbitraria, de una privación total de titularidad de los vecinos sobre la propiedad de los bienes. Los vecinos no obtienen, en efecto, las rentas inmediatas de este tipo de bienes o, al menos, no todas las rentas, pues es también frecuente la coparticipación en las mismas entre el común y sus miembros. Sencillamente, son bienes afectados a producir una renta destinada a ser un ingreso del Ayuntamiento para sufragar sus necesidades, las cuales sólo convencionalmente pueden concebirse como transpersonales de la comunidad de vecinos, puesto que, por una parte, los servicios que con tal dotación se sufragan son servicios prestados inmediatamente a esta comunidad, y, por otra parte, es esta misma la que administra y gestiona esta prestación en su propio beneficio y utilidad, aunque sea en la forma de servicios colectivos. La intermediación municipal es, pues, una mera técnica de autodisposición por los vecinos, que más bien subraya, en lugar de excluir, la titularidad primaria de los mismos sobre esta clase de bienes así afectados.

Que la conclusión anterior es cierta se confirma por la propia reforma de 1760, cuando los ministros ilustrados fuerzan la capitalización en bienes de Propios y Arbitrios de todas las cargas y obligaciones fiscales de los pueblos. Cuando los pueblos carecen de patrimonios capaces de sostener una capitalización tan importante (y, dicho sea incidentalmente, tan contradictoria con los dogmas económicos liberales de que los ilustrados aparecen como portadores y, más concretamente aún, del de la desamortización, que ellos ponen en marcha), la Instrucción regia contenida en la Ley 13 (título y libro citados de la Novísima) precisa que tales pueblos han de adquirir los bienes necesarios para ello, y añade:

“de modo que no se vean precisados a valerse de otros medios que perjudiquen la libertad y disfrute de los comunes o los vasallos”.

Más claro, y puesta la frase en forma positiva y no negativa: si los Ayuntamientos sin Propios no contasen con dinero para adquirirlos en la proporción necesaria para capitalizar sus cargas, se verán precisados a valerse para ese fin de los bienes comunales, cambiando, sencillamente, la afectación de sus rentas, que de ser “la libertad y disfrute” de los vecinos pasarán a nutrir la caja comunal.

Nada sorprendente en esa intercambiabilidad: con la capitalización en bienes de propios de las cargas fiscales municipales se busca descargar al último destinatario de éstas, al vecino, al que en otro caso los “repartimientos” canalizarán directamente su importe. La capitalización que se efectúa es, pues, “rasgando el velo” de la personalidad municipal, una capitalización efectuada por los propios vecinos, para redimir una carga que a ellos solos terminaría afectando.

Frente al caso de los bienes de propios, en los bienes comunales se sustantiva el dato del directo aprovechamiento colectivo o comunal por parte de los vecinos, en su individualidad, afectante a sus personales economías y no a la de los servicios colectivos o comunes gestionados:

por el Ayuntamiento. Sobre este solo dato, elevado a quicio de la institución, se mantiene respecto de estos bienes la calificación como propiedad del común de vecinos, de la vieja *communitas civium*, que es la comunidad germánica en mano común, no enturbiada aún por la interferencia de la entidad municipal como persona distinta y sustantiva, la cual mantiene a lo sumo sobre los bienes comunales, antes de que la legislación municipal moderna complique aún más las cosas, meras facultades de administración y protección. Se establece así una correlación absoluta entre destino de las rentas obtenidas por estos patrimonios (que seguiremos llamando colectivos) y la titularidad dominical última, de modo que sólo cuando ese destino es el individual de cada vecino, aunque sea de todos ellos, se mantendrá en la comunidad vecinal la titularidad propia y, en cambio, ésta se situará en los Ayuntamientos cuando las rentas, total o parcialmente, nutran sus cajas y no la de sus miembros. Así se sustantiva, de manera completamente convencional, la distinción entre bienes de propios y comunales, sobre la cual va a apoyarse la desamortización civil del XIX, que condena a desaparecer a los bienes de propios como bienes de "manos muertas" y, en cambio, exime de dicha liquidación a los comunales, como próximos a bienes de comunidades civiles, aunque sean aquí de comunidades germánicas y no romanas. No cabe mayor trascendencia en la diferenciación de los regímenes respectivos, de donde la legislación municipal del siglo XX, al derogar para los municipios la legislación desamortizadora, obtendrá el dogma absoluto de la separación entre dos regímenes completamente separados.

Hay que decir rotundamente que esta *summa divisio rerum* que separa a los bienes de propios y a los comunales como expresión de una distinción absoluta y neta, nada menos que en cuanto que implica una distinta titularidad, es una distinción históricamente falsa. Es el fruto de un lamentable equívoco. Todas las propiedades de los pueblos son propiedades colectivas de los vecinos, que a su simple utilidad ellos mismos explotan, o bien, por resultar más susceptibles de una puesta en renta o de la obtención de frutos separables que de la simple explotación en uso común, afectaban, según su sola conveniencia, a nutrir la caja común con la que sufragar sus propios servicios colectivos, ordenados a su beneficio exclusivo como comunidad, o a liberarlos de las cargas que, de otro modo, hubiesen recaído directamente sobre ellos. Esta distinción de explotación es, además, perfectamente ocasional, circunstancial, según la conveniencia de la comunidad vecinal en cada momento, de manera que unos bienes que han venido siendo poseídos y aprovechados directamente por el común de vecinos podían pasar durante uno, veinte, cincuenta años a ser explotados bajo el sistema de renta, afecta a la caja común, y, sin embargo, no por eso los vecinos perdían su titularidad; desde esta titularidad, que es lo sustancial, podían decidir cambiar el sistema de explotación y pasarlos de nuevo a su disfrute diverso. Ya he dicho que el Ayuntamiento era un simple órgano gestor de la entidad local, que no tenía su actividad frente a

los vecinos; era, más bien, la propia comunidad vecinal organizada y por ellos regida y esto es, a mi juicio, además de elemental, básico para comprender rectamente el fenómeno.

Por otra parte, es también importante notar que las comunidades patrimoniales colectivistas, que son sobre todo los pueblos (sólo excepcionalmente grupos de pueblos, y este es el origen de las comunidades o universidades de villa y tierra, que la actual Ley de Régimen Local, art. 40, respeta), mantienen íntegra toda su autonomía bajo los regímenes municipales que coexisten en el Antiguo Régimen: los Municipios de realengo organizados bajo el régimen de Fueros o Cartas reales (privilegios de "villazgo" al final del Antiguo Régimen), que suelen ser comarcas extensas, con Alfoz o distritos subordinados, y la organización municipal señorial, en las tierras de señorío real o eclesiástico.

Dentro del régimen señorial, el señor tiene la regalía municipal y nombra los cargos concejiles, no obstante lo cual allí donde hay pueblos que tienen patrimonios colectivos estos pueblos subsisten en su plena autonomía como comunidades patrimoniales, que rigen y administran lo que todos consideran que es una propiedad de los vecinos. El señor podrá o no tener una exacción sobre las tierras colectivas, un privilegio venatorio con más frecuencia, derechos señoriales económicos de mayor o menor intensidad, pero estos privilegios dejan intacta, y antes bien la suponen, la plena titularidad dominical de las colectividades vecinales sobre sus patrimonios históricos, cuando no concedidos por los propios señores.

En el sistema municipal ordinario, las comunidades vecinales con patrimonios propios no se identifican necesariamente en el plano material con toda la comunidad municipal; el fenómeno, antes aludido, de las llamadas "comunidades de tierra", del que aún subsisten algunos especímenes ejemplares, lo acredita en cuanto esa falta de correspondencia refleja una mayor extensión de las comunidades patrimoniales sobre los límites del Municipio, pero pienso que era más frecuente aún el fenómeno contrario, de comunidades vecinales con patrimonios propios que se mantienen bajo un ámbito municipal que las excede. Aún en los casos en que hay una correspondencia territorial y personal completa entre la comunidad vecinal patrimonial y el Municipio, la no identificación entre una y otro se hace también visible, especialmente una vez que en el gobierno de este último se pierde el principio de autogobierno colectivo por los vecinos y sus órganos son ocupados compartidamente por funcionarios regios designados por el centro y a él sometidos (Corregidores) y por determinados grupos estamentalizados que han comprado o heredado los oficios concejiles y que los transmiten a sus sucesores. Esta pérdida del principio representativo del autogobierno, que se consume y se generaliza en la Edad Moderna (hablar de una pervivencia del municipalismo histórico en el momento del fin del Antiguo Régimen es, por ello, una falsificación histórica completa), no acarrea, sin embargo, y esto me pa-

rece fundamental, la pérdida del mismo principio de la participación vecinal común en la gestión y en la disposición de los viejos patrimonios colectivos, participación que se nutre de la vivencia del principio comunitario germánico.

Es entonces, y por esta razón, cuando al lado de los Corregidores y de los oficios concejiles aparecen los "diputados del común de vecinos" como un órgano que personifica esa vieja titularidad dominical germánica por debajo de los órganos municipales ordinarios. Se forma así, como se manifiesta, sobre todo, en los actos patrimoniales de disposición y administración sobre esos patrimonios colectivos, una curiosa diarquía entre el municipio y "el común de vecinos", que se ha mantenido en el régimen municipal foral navarro ("juntas de veintena"), como más próximo al modelo histórico. Esta diarquía, especialmente relevante, aunque no exclusiva, en el supuesto de la gestión de los bienes comunales, es verdad que reserva una intervención al Municipio, como organización sustantivada, independientemente de la propia de la comunidad vecinal directa, lo cual puede fácilmente explicarse porque todos los municipios llegaron a estar, o señorializados o estamentalizados (oficios concejiles hereditarios) o corregimentados por el comisario real que es el Corregidor, y por la necesidad, justamente, de que ese desplazamiento de la representación de la comunidad vecinal en la organización municipal no desplazase correlativamente la titularidad dominical de los vecinos sobre sus viejos patrimonios colectivos; pero, sin embargo, el municipio es, dentro de esa diarquía, una pura y simple instancia de tutela, de vigilancia de la colectividad patrimonial local, sostenida sobre la base directa de los vecinos.

Es sobre este equívoco sobre el que se edifica, primero, la tesis escolar de la coparticipación dominical del municipio y de los vecinos sobre los bienes comunales (tesis que ha rehabilitado modernamente el libro de Nieto y, tras él, alguna sentencia reciente, como la de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1962), y en un segundo momento, la absorción definitiva por el municipio de toda la titularidad sobre dichos bienes, que ha pasado dogmáticamente a la legislación municipal (hoy artículo 187 Ley de Régimen Local).

Pero es esencial retener que ese misterioso "común de vecinos" que dobla y condiciona a la organización municipal es la marca, perfectamente reconocible, de que la colectividad vecinal subsiste como titular último del dominio patrimonial.

Sobre esta base, podemos decir que hasta el momento mismo de la Desamortización, ha vivido en una gran parte nuestro mundo rural; aquí ha estado uno de los quicios del régimen económico, por lo menos, en media España, y es precisamente de esa realidad de la que se ha nutrido, y se sigue nutriendo, el actual Catálogo de Montes, heredero directo de la vieja situación de colectivismo agrario.

III

En esta situación adviene, como un verdadero terremoto, como una operación trascendental de influencia inmediata y profunda, como pocas veces se encuentra en la Historia del Derecho, la gran, la vasta operación desamortizadora.

La legislación desamortizadora, en efecto, y me refiero sobre todo a la Ley Madoz, de 1 de mayo de 1855, que es la que pone en estado de venta los patrimonios de las corporaciones civiles (ya que hasta entonces la desamortización se refiere, sobre todo, a los bienes eclesiásticos, supuesto que apenas si han tenido efecto las fórmulas reformistas de Cádiz readaptadas en 1820), es la que tuvo una más trascendental influencia en el problema que nos ocupa. Su criterio básico, como ya hemos avanzado, fue exceptuar de la desamortización a “los terrenos que son hoy de aprovechamiento común” (art. 2.º, apartado noveno), concepto que precisamente subraya la ocasionalidad y la completa relatividad de la distinción de bienes de propios y bienes comunales, que ni es expresión de ninguna diferencia de titularidad, ni siquiera de una costumbre definitivamente establecida e inmutable en cuanto a las formas de explotación y a la afectación de sus rendimientos, que podrían ser alternativamente, para los mismos bienes, unas y otras (incidentalmente notemos que esta alternancia y relatividad demuestra también que la afección rígida a los fines fiscales que había dispuesto para los propios la reforma de 1760 no había supuesto un cambio definitivo de la titularidad vecinal, pues es desde ésta desde donde se efectúan tales cambios).

Por cierto que el Consejo de Estado y el Tribunal Supremo, con un extraordinario rigor, sostuvieron, fallando recursos contencioso-administrativos, que no se admitía la prueba de que con anterioridad al momento en que la Ley desamortizadora se dictó, incluso inmediatamente antes, los bienes pudieran haber sido explotados como bienes comunales. Se congeló así por la Ley la situación concreta y totalmente ocasional que en el momento en que fue promulgada existía, exceptuándose sólo a los bienes que en aquel preciso instante (“hoy”, decía la Ley, según notamos) estuviesen siendo aprovechados por el común de vecinos de forma indistinta y simultánea (no ya, con muy pocas excepciones, los que se cultivaban o labraban, aun por suertes periódicas y transitorias) y ordenándose la puesta en venta masiva del resto de los bienes colectivos, calificados convencional y rígidamente como bienes *municipales* de propios.

Es verdad que también en esta Ley de 1855 se autorizó al Gobierno a exceptuar determinados “montes y bosques” en la situación del estado de venta (art. 2, apartado 6.º), y es aquí justamente donde comienza la legislación del Catálogo de Montes, pero esta facultad era puramente abstracta en la Ley Madoz y no se concretó, como es bien sabido, a través del Real Decreto de 22 de enero de 1860, hasta la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863. Esta Ley de Montes tampoco

exceptuó de la venta a todos los montes, sino únicamente a los montes que tuviesen más de 100 hectáreas y que estuviesen poblados de alguna de estas tres especies arbóreas: roble, pino y haya (no se tiene entonces el amplio concepto de monte que hoy ofrece el art. 1.º de la Ley vigente, de 1957; monte es, estrictamente, la finca arbolada; por eso se liquidan las “dehesas boyales”, que estaban generalizadas en toda Castilla, como ha estudiado en el siglo XVI, sobre las *Relaciones topográficas* de Castilla la Nueva, N. Salomón en 1964). En todo caso, en aquel momento, ocho años después de la Ley Madoz, el estrago era ya irreparable.

Recientemente, el profesor Simón Segura —que está publicando una serie de investigaciones importantes sobre lo que supuso para la economía española la desamortización— ha puesto de relieve que existe una fuente (ya utilizada por Costa) que permite, en cierta manera, valorar en su magnitud lo que supuso esa inmensa y vasta liquidación patrimonial sin precedente ninguno en la historia, fuera de las técnicas de socialización masiva que han presentado en los tiempos modernos las revoluciones socialistas.

Simón Segura ha destacado, en efecto, los datos de un libro publicado precisamente por el Cuerpo de Ingenieros de Montes, organizador de este acto, libro que destaca sus capacidades y sus merecimientos. En el libro se hace una estimación global referida a 1859, de todo lo que se vendió, lo que se estaba vendiendo y se iba a vender en adelante. En todo caso, quizá Simón Segura otorga una fe excesiva a esta fuente, que es, desde luego, una fuente sumamente importante, pero que me parece (yo no la he consultado, ni he consultado tampoco los archivos y respeto mucho la especialización y la competencia de este autor) que a través de su mismo título está revelando una cierta relatividad en la seguridad de los datos que ofrece. El título del libro es “Clasificación general de los montes públicos hecha por el Cuerpo de Ingenieros del ramo en cumplimiento de lo prescrito por el Real Decreto de 16 de febrero de 1859 y Real Orden de 17 del mismo mes y aprobado por Real Orden de 30 de septiembre siguiente” (Publicada en Madrid por la Imprenta Nacional).

Los datos de esta clasificación son realmente importantes, puesto que ofrece una estadística general referente a todo el país. Sin embargo, si el Decreto que ordena esta clasificación es del 16 de febrero y la clasificación está aprobada el 30 de septiembre del mismo año, hay ahí un plazo minúsculo para efectuar una labor de censo tan extraordinaria, de donde sospecho que no puede dársele un valor absoluto y mucho más cuando sabemos que todavía hoy, más de cien años más tarde, los datos estadísticos del Catálogo de Montes, distan de dar un reflejo fiel de la realidad. Se trata, pues, de una estimación alzada, aunque hecha no desde Madrid, globalmente, sino a través de las observaciones directas efectuadas por los servicios provinciales, que hay que tener en cuenta que estaban establecidos desde bastantes años antes. Pues

bien, hechas estas reservas, los datos de esta publicación son impresionantes.

Existían a la sazón, según esta clasificación, más de 10 millones de hectáreas de montes públicos (concretamente, 10.186.044,8 hectáreas), de los cuales la inmensa mayoría, unos 9.500.000 son de los pueblos. Los otros 500.000 son del Estado y de las llamadas corporaciones civiles, los famosos Establecimientos Públicos que siguen apareciendo en la Ley de Montes actualmente vigente como entidades benéficas y sanitarias, hospitales, etc. De estos 10 millones de hectáreas (¡casi una quinta parte del territorio nacional!) se declaran entonces enajenables 3.427.561 (un 7 por 100 del territorio nacional) y, prácticamente, todo lo que se declara enajenable, menos 200.000 hectáreas, es de los pueblos.

En algunas provincias, ha observado Simón, el porcentaje de montes de los pueblos puesto en venta se aproxima al 50 por 100 de la superficie de la provincia entera (el 42,68 por 100 en Zaragoza) y es importante observar que ésta es una de las más claras vías, como muchas veces se ha notado y corrobora ahora la investigación de Simón Segura, de la formación de los latifundios en España, como basta para probarlo con notar que donde más superficie de montes públicos se puso en venta fue en las provincias de Badajoz, Cáceres y Ciudad Real.

A quien estos datos resulten aparentemente excesivos recuerde que en su famoso informe de 1768 sobre la Ley Agraria Olavide afirmó que las tierras de aprovechamiento común o baldíos ocupaban en Andalucía las dos terceras partes, y acaso más, del territorio, proporción que, en términos aún superiores (casi un 70 por 100), extienden a todo el territorio nacional, sobre la base de unos documentos de principios del siglo XIX, Canga Argüelles, Flórez Estrada y Escriche, como recuerda Costa.

Es más que probable que estos datos no sean muy precisos y acaso no fiables, pero su significación procede de que son formulados o aceptados por quienes, como verdaderos expertos, convivían con la situación que intentan reflejar.

Posteriormente a 1859 se hicieron nuevas (y en realidad constantes, caso por caso) clasificaciones de bienes enajenables, procedentes, sobre todo, de dos causas diversas: por una parte, la aparición y desarrollo del Catálogo de montes exceptuados de la desamortización, y aquí está uno de los grandes méritos históricos de la Administración Forestal española y de su Cuerpo de Ingenieros de Montes; por otra parte, por trasvase paulatino, que luego examinaremos, de los bienes comunales (como tales, exceptuados) a la categoría de bienes de propios (como tales, enajenables). Es importante notar que la situación en estado de venta permaneció sin un solo momento de respiro, con ventas constantes, desde 1855 hasta el Estatuto municipal de Calvo Sotelo de 1924, que es el que deroga para los pueblos (art. 5) el principio desamortizador. Durante esos setenta y cinco años, en efecto, han es-

tado saliendo constantemente nuevas fincas a estado de venta, lo que ha tenido una decisiva trascendencia para configurar la situación hoy existente.

IV

Esa masa inicialmente exceptuada de la desamortización (9.500.000 hectáreas, un 13 por 100 de la superficie entera del país) era, por la obvia razón de que así lo imponía la Ley Madoz de 1855, una masa de montes comunales, precisamente. Obsérvese, en efecto, que la clasificación de 1859 se efectúa antes de que esté operando el Catálogo de Montes, que realmente salta sobre la clasificación comunales de propios; el Catálogo comienza ya antes de la Ley de Montes de 1863, que lo consagra mediante unos precedentes reglamentarios que se remontan a 1860, después, por tanto, de la clasificación referida. Por consiguiente, está claro que casi dos terceras partes de esta inmensa masa de bienes que constituían en el momento de la desamortización los patrimonios vecinales, en el sentido histórico e inespecífico de la expresión, es de aprovechamiento directo por los propios vecinos, patrimonios comunales, pues, en el sentido ya del siglo XIX. Sin embargo, basta un conocimiento somero de la situación del Catálogo de Montes actualmente existente para comprobar que la inmensa mayoría de los montes inscritos en el Catálogo están calificados hoy como bienes de propios; para el Catálogo, los montes comunales son hoy rigurosamente excepcionales. Un simple dato, que resalta Costa: cuando el Ministro Camacho publica en 1883 su meritoria *Memoria sobre la Hacienda Pública de España*, cifraba como vendibles (aparte, pues, las fincas ya enajenadas en aquel momento, que habían sido muchísimas, como ha precisado Simón Segura) en 7.131.000 hectáreas, en su mayor parte propiedad de los municipios, cifra que basta para justificar que la enorme mayoría de las fincas declaradas exceptuadas de la venta en la clasificación de 1859, por conceptuarse comunales, han pasado en poco más de veinte años a la condición de bienes de propios y, sólo por ello, a la de enajenables.

¿Cómo se ha producido esa gigantesca mutación, bastante más grave, en términos absolutos, que el mismo principio desamortizador inicial, que había afectado sólo, como ya notamos, a 3.500.000 hectáreas? Ocurre, en efecto, que contra los bienes comunales se ha concitado desde su sustantivación institucional, hace más de un siglo, un complejo de fuerzas impresionantes, realmente tan impresionante que la realidad de dichos bienes no ha podido resistir a su asedio. Esquematzaremos esos factores lanzados a la liquidación de los viejos patrimonios concejiles.

a) Por una parte, está la Hacienda Pública, enemigo temible. Es sabido que durante todo el siglo XIX y hasta que se deroga para los montes de los pueblos la puesta en estado de venta, el gran criterio para determinar cuándo estamos en presencia de un bien comunal o

un bien de propios es el llamado de la "arbitración". La finca "arbitrada", es decir, la finca que paga impuestos, arbitrios, es la cifra misma de la finca de propios, precisó una jurisprudencia nutrida y, a mi juicio, difícilmente defendible, con lo cual es evidente que la Hacienda no sólo no arriesga nada tratando de incluir en sus listas cobratorias bienes comunales, sino que, prácticamente, de esta simple iniciativa se deriva la consecuencia capital de que dejan de ser comunales, si no se recurría en los cortísimos días de plazo impugnatorio evitando que el acto de alta fiscal o liquidatorio llegase a ganar firmeza. En una palabra, una simple iniciativa de este tipo de la Administración financiera, dado lo fugaz de los plazos económico-administrativos de impugnación, y, además, dada la falta de medios técnicos de ilustración jurídica de la mayor parte de las comunidades vecinales del país para reaccionar mediante un recurso oportuno frente a una iniciativa de este carácter, ha sido normalmente suficiente para arrastrar ingentes cantidades de bienes comunales hacia su descalificación, *con la consecuencia de que su titularidad quedaba trasladada desde los vecinos al Ayuntamiento*, como luego veremos. Las constantes necesidades recaudatorias de la Administración han encontrado aquí un campo fértil, aunque ello haya ocasionado un ingente despojo de las titularidades vecinales (más extenso aún, ya lo notamos, que el consumado por la propia desamortización inicial).

b) En segundo término, el propio Ayuntamiento tiene con frecuencia un interés resuelto en convertir los bienes comunales en bienes de propios, porque los Ayuntamientos arrastran penosamente una crisis crónica de su Hacienda y realmente con la conversión de los comunales en bienes de propios se aseguran un importante, muy importante, ingreso, bien en capital, si el bien de propios se enajenaba, bien en renta, si esta enajenación no se consumaba, a través de la tabla de salvamento del Catálogo de Montes, o una vez que el Estatuto municipal de 1924 derogó en la esfera local el principio desamortizador. Hoy podemos decir, desde la perspectiva del régimen local, que prácticamente los únicos municipios rurales que no están en situación de ruina financiera pura y simple, ruina en el sentido más literal de la expresión, son aquellos que disponen de bienes de propios.

Esa ruina de los Ayuntamientos rurales es tal que no pueden sostener, por ejemplo, su secretario, por lo que ha habido que arbitrar unas Agrupaciones de Municipios para sostener a un secretario y funcionarios comunes (Ley de 23 de julio de 1966). Por otra parte, la absolutamente injusta congelación de los sueldos de los funcionarios municipales ha estado determinada porque los municipios rurales no pueden pagar a sus funcionarios materialmente, y ha habido que habilitar una asistencia económica del Estado a los entes locales para que pudiesen hacer frente al pago de estas retribuciones, que no son, por lo demás, como ya se comprenderá, nada mollaras (Decreto-Ley de 27 de julio de 1973). Está claro, pues, que por debajo del énfasis retórico del municipio como supuesta "estructura básica de la comuni-

dad nacional” (art. 45 de la Ley Orgánica del Estado), en su expresión rural el municipio ha llegado al punto quizá más crítico de su existencia histórica; un municipio en quiebra, incapaz de pagar un solo funcionario, es una simple fuente de frustración y no de servicios, utilidades o prestaciones al público.

La Administración municipal en España es, pues, en muy buena parte, una ficción, y podemos decir que los únicos municipios rurales que no están en esta situación son justamente aquellos que hicieron a tiempo el cambio de las titularidades de los montes comunales a propios, y hoy cuentan con la importante renta de las cortas de madera. Así queda explicada la enorme presión que los propios Ayuntamientos han realizado para que esa conversión se consumase.

c) En tercer lugar, los propios vecinos se concitan también contra los montes comunales, por una parte, porque está presente a lo largo de toda la legislación del XIX el criterio de que los vecinos tienen derecho a que se reparta la propiedad de los bienes comunales mediante distribución de lotes en propiedades individuales, cosa que se ha hecho con alguna frecuencia, la última bajo la fórmula de los famosos Leyes y Decretos de “roturaciones arbitrarias” en tiempo de la Dictadura; y, por otra parte, porque hay vecinos, no todos, sino algunos, los caciques o los vecinos prepotentes, que a través de la declaración de enajenables de los viejos patrimonios concejiles tuvieron la oportunidad de quedarse con enormes extensiones de montes de propios una vez que salían a subasta, con unas técnicas muy sencillas que estaban dentro de la corrupción de la época, de subastas sin publicidad, obstáculos a eventuales concurrentes, etc. Había, pues, vecinos que no sólo no tenían interés en mantener la fórmula del aprovechamiento comunal, sino que impulsaban también a la desaparición de estas viejas comunidades vecinales y a su conversión en bienes municipales de propios.

d) En cuarto término, la legislación de Montes, y esto no es difícil de comprender, porque esta legislación se coloca en una perspectiva de rentabilidad económica abstracta, más, quizá, que en la social de la integración de las comunidades vecinales. La Ley de Montes de 1863, en sus artículos 9 y 10, artículos que por cierto han pasado íntegros a la Ley de Montes vigente, dicen literalmente “...subsistirán los aprovechamientos vecinales que existan legítimamente *cuando no sean incompatibles con la conservación del arbolado*”.

Observen ustedes dos cosas: primero, que aquí se ha desplazado ya la titularidad; ya se habla de montes de los pueblos en su acepción de entidades locales, respecto de los cuales los vecinos tienen unos eventuales derechos de aprovechamiento; es decir, se ha convertido la titularidad dominical vecinal en un simple derecho de goce sobre cosa ajena; y, en segundo término, que se admite la posibilidad de que esos aprovechamientos vecinales puedan ser extinguidos por la Administración Forestal sin más que declarar su incompatibilidad con la me-

jor conservación o explotación del monte en un sentido de técnica económica abstracta y no social, y de técnica económica no global y permanente, sino sectorial (forestal) y ocasional.

e) Finalmente, no obstante la entidad de los enemigos de los montes comunales a que vengo refiriéndome, el más eficaz de todos, posiblemente, o el que ha permitido a esos enemigos una fácil y espectacular victoria, ha sido el paso de la agricultura de un sistema de subsistencia o autoconsumo a un régimen de economía de mercado, de economía de intercambio. En efecto, la técnica de los aprovechamientos comunales está especialmente montada sobre el autoconsumo. Las comunidades que viven sobre los usos comunales producen normalmente sólo para sostenerse, y producen prácticamente todo lo que necesitan, con unas necesidades de intercambio externo muy limitadas, integrando a dichos aprovechamientos en este régimen. Como los aprovechamientos comunales típicos quedan congelados en el momento de la desamortización (aún hoy, los arts. 192 de la Ley de Régimen Local y 77 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955 priman sobre todas a las formas consuetudinarias y sólo muy excepcionalmente permiten otros aprovechamientos que los simultáneos y comunes), su imagen queda vinculada a esa etapa histórica de la agricultura. Los aprovechamientos comunales, entendidos como libres, colectivos y sumultáneos (porque ya notamos que la jurisprudencia hizo un dogma del principio de que cualquier apropiación privativa, aun temporal, por los vecinos “destituía a los bienes del carácter comunal”: Reales Decretos Sentencias de 6 de agosto de 1866, 4 de mayo de 1868, etc.), son aprovechamientos que pierden interés cuando se impone la explotación técnica de las empresas agrarias. Por ejemplo: en el ámbito forestal, el derecho de leñas como un derecho vecinal tenía interés en el momento en que realmente no había otra fuente de energía doméstica, pero deja de tener interés virtual cuando la energía de que puede disponerse en los hogares es otra, y es, además, mucho más cómoda de utilizar (electricidad, carbón, butano, etc.). En la práctica, puede decirse que, salvo quizá el derecho de pastos —y aun este sólo en la forma de pastos de verano, que no requieren cultivo o tratamiento especial—, las demás formas históricas de los aprovechamientos comunales se hunden con la agricultura y la economía tradicionales. Los vecinos pierden interés en los mismos y dejan el campo libre a todas las fuerzas que, por unas u otras causas, buscan obstinadamente su liquidación.

V

El resultado a que conduce esta impresionante conjura de fuerzas y factores coincidentes en postular la desaparición de los patrimonios comunales, es una ingente reducción de los mismos y su sistemática conversión en bienes de propios, ya sea con fines de enajenación (mien-

tras subsistió la legislación desamortizadora), ya a través de la legislación de montes, que cooperó lúcidamente a la salvación de una enorme masa de patrimonios forestales, con fines económicos de explotación y a la vez de refuerzo de las aniquiladas economías municipales. El resultado, repito, es la desaparición en su mayor parte de los aún ingentes patrimonios comunales que acertaron a subsistir tras el brutal embate de la desamortización.

Podemos decir, sin exageración ninguna, que a la ingente usurpación que supuso la desamortización (usurpación visible en la entrega de los precios de venta a las cajas municipales y no a los vecinos; recuérdese que con el sistema de capitalización de las cargas fiscales vecinales que supuso la reforma de 1760 los vecinos habían en rigor redimido dichas cargas por la constitución de un capital soportada por su ya pobre economía; ahora se ven privados de este capital que eran los propios y reaparecen íntegramente las cargas sobre ellos), se ha adicionado otra que cuantitativamente es mucho mayor, como ya notamos, la usurpación que ha operado por vía de desplazamiento de titularidad al efectuarse la conversión de bienes comunales en bienes de propios. De ser una titularidad de los vecinos, los bienes pasan a atribuirse a la titularidad del Ayuntamiento como ente sustantivo, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento, con la legalización completa del régimen local que se opera en el siglo XIX, ha dejado de ser ya la simple expresión de una comunidad de vecinos, para pasar a ser una organización político-administrativa, rígidamente ordenada con funciones prescritas por la ley, entre las cuales, incluso, por supuesto, y muy importantes, las de cooperación a los servicios del Estado.

Por otra parte, es una pura casualidad, e incluso podemos decir que es excepcional en toda la España verde, que cuenta con una gran tradición de comunales (a ello me referiré inmediatamente), la correlación entre el municipio y la vieja comunidad vecinal titular de los bienes, puesto que estas comunidades son, sobre todo, pequeñas comunidades de población, aldeas, parroquias, pequeños pueblos. Allí donde la población está dispersa en este tipo de asentamientos, los municipios, los términos municipales, se han diseñado con ámbitos comarcales, de tal manera que la traslación de titularidades desde estas comunidades hasta el Ayuntamiento implica también una disolución de sus indirectos beneficiarios, que ya no son los antiguos titulares de estas propiedades colectivas, sino una colectividad mucho más amplia.

Hoy se puede decir que la herencia de esta vieja tradición de colectivismo agrario ha desembocado en términos generales en la fórmula de los bienes de propios (o liquidados en los tres cuartos de siglo en que perduró el "estado de venta", o salvados únicamente a través del Catálogo de Montes, lo cual sólo beneficia inicialmente a los bosques o monte alto *stricto sensu*, tan poco corrientes en la España seca, como es notorio), acaso con dos únicas excepciones: allí donde hay pastos colectivos, es decir, prácticamente en los municipios de montaña, especialmente en los de la España verde; y el supuesto muy específico

(limitado a unos cuantos pueblos de Soria y de Burgos, no sé si más) del artículo 192/4 de la Ley de Régimen Local, que recordarán ustedes que es el supuesto de asignación a los vecinos, no ya del derecho al aprovechamiento común, sino de las suertes o cortas de madera, o sus precios, supuesto que se congela también por la Ley, según dispone un Decreto-Ley de 1925, que corrobora luego una Ley de 1948 y que pasa a la Ley de Régimen Local, por lo que sólo los pueblos que tradicionalmente tuviesen esta fórmula de aprovechamiento la mantendrán, aprobando unas Ordenanzas especiales en las que, sobre todo, se cuestiona, como saben ustedes, el tema de que no basta la simple vecindad para tener derecho a estos aprovechamientos, sino que se imponen las llamadas "condiciones especiales de arraigo o vinculación".

El carácter paulatino de esa privación, a lo largo de más de un siglo, el hecho de que se ha operado sobre la ola del cambio de las circunstancias de la vida, de que ha implicado la atribución formal de estas propiedades a un ente público (aunque con frecuencia en forma puramente transitoria, como paso para la liquidación definitiva), del gran complejo dogmático de doctrinas jurídicas que se ha volcado, insatisfactoriamente en general, sobre este tema de los bienes de esta naturaleza, ha dulcificado este proceso y lo ha difuminado, no obstante su ingente magnitud. Nuestra desasistida masa campesina ha sufrido una usurpación sistemática y prolongada, de la que apenas hay conciencia. Podemos decir que ha sido una verdadera eutanasia, que se ha prolongado a lo largo de 150 años y que por eso ha sido apenas dolorosa, lo cual no deja de ser sorprendente cuando tan agudo ha sido históricamente, y sigue siendo, en nuestra patria todo el problema de la tierra.

Aún habría que añadir a esa privación directa la que ha supuesto también el dogma jurídico, totalmente convencional, que consume la evolución iniciada el siglo XIX, de la atribución de la titularidad dominical de los mismos bienes comunales (no ya, como hasta ahora, sólo los de propios) a los municipios, concibiendo la posición de los vecinos como la de unos simples beneficiarios de la afectación de tales bienes, de que el Ayuntamiento como organización política puede disponer libremente, incluso para privarles de ese último resto de su posición (cfr. arts. 183, 187 y 194 de la Ley de Régimen Local y art. 8 de su Reglamento de Bienes). Repito que, si históricamente pudo verse en los Ayuntamientos, según los conceptos de Díez Canseco que más atrás transcribimos, la expresión orgánica de una comunidad vecinal caracterizada como comunidad patrimonial, esto ya no es así sino excepcionalmente en el mundo actual, tanto por las alteraciones de las formas de vida como por la inserción de los municipios en una estructura política que trasciende el puro interés de los vecinos. De este modo, la asignación final de la titularidad dominical de los mismos bienes comunales a los municipios como entidades políticas que hoy son, supone la consumación pura y simple del proceso usurpador de la histórica

titularidad vecinal, que en este momento ha desaparecido, pura y simplemente, en su totalidad.

El proceso histórico arroja un resultado impresionante. ¿Puede considerarse fatal, definitivo e irreversible?

VI

Ese vasto y continuado proceso de desapoderamiento de los viejos y extensísimos patrimonios colectivos, al que coadyuvan intereses de muy diversa índole junto a dogmas jurídicos perfectamente convencionales, parece haber tenido su primera excepción, aunque ya muy parcial y limitada, con motivo de la regulación de los llamados “montes vecinales” o “parroquiales” de Galicia.

Quizá por el mayor arcaísmo de esta región, la vida social y económica ha seguido volcada en las zonas rurales sobre la pequeña unidad vecinal que es la parroquia, de las que existen vivas unas tres mil quinientas, sin que la organización municipal montada en el siglo XIX de forma artificiosa sobre áreas comarcales más extensas haya alcanzado a penetrar, no ya a sustituir, esa vieja estructura. El municipio ha sido una simple unidad política, centro del caciquismo de todas las épocas, pero no ha alcanzado a constituirse en un centro administrativo eficaz, de prestación de servicios efectivos, o de ordenación de la vida social. Esta sigue montada sobre la arcaica y efectiva unidad parroquial, una de cuyas bases sustanciales es, justamente, la existencia de propiedades colectivas, los llamados montes parroquiales o vecinales, a la vez sustrato de la ganadería local y fuente de explotaciones y de renta que pasan directamente a los patrimonios familiares. La pervivencia de estas formas de explotación se manifestó en el seno del propio fenómeno desamortizador, que acertó a liquidar muchos de estos patrimonios colectivos, pero que fue contrarrestado con bastante frecuencia con medios *iure privato*, concretamente con la recompra en las subastas de estos montes realizada por los propios vecinos constituidos en comunidades civiles.

Personalmente, y arriesgando un juicio sin demasiadas razones que puedan ahora explicarse, yo no creo que el caso de los montes parroquiales gallegos sea excepcional respecto de los patrimonios colectivos de otras regiones, y concretamente de las demás provincias alrededor de la Cordillera Cantábrica y Pirenaica, que conozco personalmente algo, como luego diré, y donde tales patrimonios subsisten como realidad operante. Lo que es excepcional ha sido sólo la vivacidad del mantenimiento de la situación antigua y de su pervivencia sobre la organización municipal del XIX, especialmente artificiosa, la vivacidad también, y por ello mismo, de la conciencia de los campesinos gallegos de que los montes, sobre los que se asienta su vida, son de ellos y no de cualquier entidad abstracta sobre la que ellos tienen escaso poder y que es, en rigor, por eso mismo, “ajena”. La exten-

sión actual de estos montes vecinales está calculada entre 600.000 y 1.000.000 de hectáreas.

Fue la jurisdicción civil, inicialmente, unificada en una "jurisprudencia regional" de la Audiencia de La Coruña, la que destacó lúcida-mente la calificación de la titularidad en una comunidad germánica o en mano común, jurisprudencia confirmada en varias ocasiones por el Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala 1.^a de 5 de junio de 1918, 22 de diciembre de 1926, 28 de diciembre de 1957, 22 de enero de 1963, 1 de febrero y 5 de junio de 1965, 17 de enero de 1967; Sentencia contencioso-administrativa de 27 de abril de 1963); luego viene una mención, no feliz, por cierto, pero al menos llamando la atención sobre la singularidad del problema, en la Ley de Montes de 1957 (art. 4.º, apartado 3: "la presente Ley reconoce y reglamentará la existencia en las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra de montes pertenecientes en mano común a los vecinos de las consuetudinarias demarcaciones parroquiales, que serán vinculados a los Ayuntamientos respectivos, los cuales regularán el disfrute de sus aprovechamientos de manera que, sin perjuicio de los intereses generales de cada Municipio, reciban una justa participación los vecinos con derecho a los mismos"); la *Compilación Foral del Derecho civil de Galicia* de 1963, a continuación, repite la misma fórmula de la Ley de Montes, a la verdad no muy explícita salvo en cuanto a la titularidad, intentando tipificar la figura como una supuesta institución foral; finalmente, y, al parecer como reacción a algunos incidentes de orden público que incluso ocasionaron pérdidas de vidas humanas (emocionante título de la conciencia de la lucha por el propio derecho), se dictó la Ley hoy vigente de "Montes Vecinales en mano común", de 27 de julio de 1968. Ley importante (su Reglamento es de 26 de febrero de 1960), la primera en dos siglos que restituye, aunque no al cien por cien, como vamos a ver, a las viejas comunidades campesinas sus históricos patrimonios sobre los que han vivido siglos —y aun milenios.

El esquema básico de esta Ley podemos sintentizarlo rápidamente en el poco tiempo de que ya disponemos:

En primer término, tenemos que decir que por vez primera se efectúa un enérgico retorno de la titularidad de los bienes a los vecinos ("montes pertenecientes a los vecinos agrupados en parroquias, aldeas, lugares, caseríos...": art. 1.º; también art. 2, a: "su titularidad y aprovechamiento corresponde, sin asignación de cuotas específicas, a los vecinos integrantes en cada momento del grupo comunitario de que se trate"), liquidando así toda la vieja polémica sobre la situación de las corporaciones locales, y toda la dogmática enormemente confusa que alrededor de ello se ha movido. Considero un acierto que no se haya intentado asignar una personalidad jurídica a la parroquia (no obstante lo cual, se reconoce a ésta la posibilidad de actuar mediante órganos, en especial una "Junta de Comunidad", art. 4); tal personificación hubiese difuminado, y en definitiva separado, la titu-

laridad directa (y no un simple derecho de aprovechamiento) de los vecinos, como ha ocurrido en el régimen ordinario de los comunales.

Sin embargo, en segundo lugar, entiendo que es completamente convencional e injustificable el requisito de que estos montes vecinales sólo sean reconocibles en aquellas parroquias, barrios, caseríos, o aldeas, etc., “no constituidos formalmente en Entidades Municipales”, como continúa el art. 1.º antes transcrito, especialmente si entre las Entidades Municipales hay que incluir, según el artículo 10 de la Ley de Régimen Local, además de los Municipios estrictamente tales, las llamadas “Entidades locales menores”, que en la mayor parte de los casos se han formado justamente para administrar sus patrimonios colectivos (arts. 23 y 107, d, de la misma Ley).

Aquí reaparece el gran tema dogmático que ha estado en la base, según hemos visto, del vasto proceso de privación de los patrimonios vecinales, el dogma de la personalidad jurídica del ente local y su cesura radical con la de los vecinos que son sus miembros. Y esta insólita reaparición basta para mostrarnos la artificiosidad absoluta de las graves consecuencias que del dogma se extraen con una sorprendente tranquilidad de conciencia —la imagen más reprobable de una “jurisprudencia de conceptos” en estricto sentido. ¿Por qué si se ha constituido una entidad municipal —según dice la Ley—, por qué si se ha constituido una entidad local menor, o un municipio, sobre el soporte físico de una aldea determinada, porqué los vecinos de la misma han perdido la titularidad? Se comprende fácilmente que ese hecho, hoy además determinado por razones administrativas de ordenación política y no civiles o patrimoniales, no tiene nada que ver con el tema de la titularidad de los bienes, es algo absolutamente casual y marginal, y en modo alguno puede constituir causa de privación patrimonial en sentido jurídico el que realmente los límites de las entidades locales se hayan ajustado o no a los de las parroquias o aldeas, de modo que cuando así haya sido haya que entender que se haya operado un tránsito dominical de estos patrimonios hasta el ente administrativo. La exigencia por la Ley de 1968 de este requisito de que el pueblo o parroquial no estén constituidos en entidades municipales es una corroboración espectacular del proceso histórico de desapoderamiento de los patrimonios vecinales que hemos descrito más atrás y con ello, entiendo, una condena definitiva del mismo ante el Derecho.

Recordemos que ya al final del antiguo derecho, cuando la organización municipal había trascendido su sentido patrimonial originario para desembocar en fórmulas políticas corregimentadas con el Rey, señorializadas o estamentalizadas, se había disociado sabiamente la titularidad política municipal con la titularidad dominical de los viejos patrimonios colectivos, para reconocer la pervivencia de esta última en un centro diverso, “el común de vecinos”. ¿Por qué ahora otra cosa, cuando la instancia municipal está ya virtualmente separada del todo del fondo patrimonial comunitario que comenzó siendo? ¿Qué razón mínimamente sería desde la perspectiva jurídico-patrimonial po-

dría darse para justificar un cambio de atribución de titularidad tan decisivo desde el punto de vista social y económico?

En tercer lugar, la Ley consagra una participación del Ayuntamiento en las rentas de estos montes (art. 8), lo cual ya hemos apuntado que carece realmente de título sustancial, no obstante lo cual, se ha impuesto por razones políticas y especialmente por la gravísima crisis de las Haciendas municipales (ya notamos que los únicos municipios no en quiebra en España, aparte de los que tienen montes, son los municipios urbanos), aun sin una justificación jurídica profunda que dé razón de la medida; incluso con puros criterios de Derecho financiero esa participación municipal (cifrada en un 30 por 100 para obras y servicios que beneficien directamente a la parroquia y un 20 por 100 en concepto de premio de gestión y participación, un 50 por 100 en total) no está, evidentemente, justificada, puesto que supone desplazar hacia las comunidades campesinas una carga tributaria no justificada, al menos *a priori* (más bien la presunción inicial parece que ha de ser la contraria), en una real capacidad económica (art. 9 del Fuero de los Españoles).

En cuarto lugar, entiendo que es un verdadero error de la Ley, que ha acertado en cosas más difíciles, el haber dispuesto la exclusión de los montes vecinales del Catálogo de Montes de utilidad pública (artículo 13). Es verdad que el Catálogo es primariamente un registro de montes que pertenecen a las entidades públicas, pero la presencia en el Catálogo supone para la propiedad forestal una serie de ventajas jurídicas y, además de beneficios materiales de protección, asistencia técnica, ordenación, vigilancia, tutela, etc., que realmente no habría por qué haber sacrificado para los montes vecinales a un dogmatismo de esta naturaleza. Se podría, probablemente, haber formado un catálogo "B", o un Segundo Catálogo, aunque efectos parciales análogos (no, por supuesto, en el aspecto jurídico) pueden lograrse quizá con la inclusión de estos montes en la relación de "protectores", análoga a estos efectos a la "Relación de Montes Vecinales" aludida en el artículo 12. La rectificación legal en este punto parece aconsejable.

Y finalmente, sin intentar agotar el análisis de este nuevo régimen legal, merece también un juicio favorable la extensión eventual de esta Ley a otras provincias distintas de las cuatro gallegas (art. 10; la Orden de 6 de mayo de 1975 la declara aplicable ya a las provincias de Oviedo, Santander, León y Zamora), porque, en efecto, la situación, como antes he apuntado, no es en absoluto diferente en el resto de España, frente al intento de justificar el régimen de los montes vecinales gallegos como una supuesta peculiaridad foral, que es lo que ha pretendido la Compilación Foral de Galicia.

VII

Realmente, la generalización a toda España de la técnica de los montes vecinales la entiendo vivamente aconsejable, y no por un simple prurito de restitución histórica.

Es verdad, como hemos intentado exponer más atrás, que todo el vasto sistema de lo que venimos llamando, para evitar caer en calificaciones convencionales, patrimonios colectivos, han sido siempre una titularidad vecinal en el más estricto sentido del término, y que la aplicación sistemática de la Ley de Montes Vecinales a los restos que de esos patrimonios han perdurado del gigantesco naufragio histórico que hemos descrito, supondría una restitución pura y simple, una devolución de algo de que las comunidades vecinales no debieron haber sido despojadas jamás. Pero los afanes de justicia histórica al cabo de los siglos suelen ser puro romanticismo, rara vez justificable en criterios políticos efectivos. Parece innecesario advertir que todo romanticismo está en este momento ausente de mi ánimo. Creo, más bien, que por elementales razones pragmáticas que voy a intentar esquematizar ya muy rápidamente, para concluir, debe impulsarse una extensión resulta del régimen de los Montes Vecinales a todo el país. Y para iniciar esta última argumentación, precisaré una alusión personal que hice antes, la de que yo he tenido algún contacto real, y no sólo libresco, con este problema apasionante.

Yo procedo familiarmente de una región de la provincia de Santander, el Valle de Liébana, que presenta estos datos dignos de relieve. El Valle de Liébana tiene 60.000 hectáreas de extensión, de las cuales casi 50.000 son propiedades comunales (aunque, por cierto, el Catálogo de Montes apenas refleje esta calificación, por las razones que en parte ya nos constan) y sólo 10.000 son propiedades privadas. Y de esas 10.000 debo decir que tengo un recuerdo personal directo de que muchas de ellas se han consolidado a través de los usos consuetudinarios de las "rozas" en el monte común, sancionados por la legislación de roturaciones arbitrarias, como, por lo demás, la simple disposición física de las parcelas individuales, presentes como islotes en el terreno del común, normalmente alrededor de los caseríos, basta a corroborar. Es decir, que en origen, no hace, incluso, mucho más de cien años, esa impresionante proporción de cinco a uno entre propiedades colectivas y privadas, probablemente habría que multiplicarla por bastantes enteros.

Pues bien, expuesto ese dato de hecho, hay que añadir ahora que en mi tierra la gente emigra y la gente es pobre. La riqueza pública, muchas veces impresionante (hayedos de miles de hectáreas, "puertos" de montaña con pastos excelentes, capaces de sostener a miles de cabezas), coexiste con una grave situación de pobreza privada, sencillamente porque esos patrimonios concejiles se han atribuido formalmente a entidades abstractas, las Juntas Administrativas de los pueblos, forzados a entrar en el molde arbitrario de las Entidades Locales me-

nores (por cierto, que sin ninguno de los requisitos que la Ley de Régimen Local, art. 24, exige para ello, pero aunque otra cosa hubiese sido, la situación sería idéntica); entidades cuya sustantivación ha roto todo lazo patrimonial con la comunidad de los vecinos. Se dan así Juntas Administrativas enormemente ricas como supuestos órganos de grupos de vecinos cada vez más reducidos, en extinción paulatina incluso (pueblos, por ejemplo, con cinco, con siete vecinos, abandonados virtualmente) y, sin embargo, completamente pobres. Galbraith habló en su libro *The affluent society* del absurdo de una coexistencia de la riqueza privada con la menesterosidad de los servicios colectivos (conceptos, por cierto, que utilizó Kennedy en su campaña electoral y en su programa), pero entiendo que es aún más grave la combinación contraria, la de una situación de riqueza pública con la pobreza y la miseria privadas de los miembros del ente que tiene atribuidos tan grandes patrimonios, por lo demás casi siempre inactivos. Esta situación de pueblos abandonados y aun yermos, que conservan la titularidad puramente formal de antiguos patrimonios colectivos de cuyo disfrute directo se ha excluido a sus vecinos, que han tenido por ello que emigrar a los suburbios urbanos, me parece una verdadera reducción final al absurdo del sistema y de todo el complejo concurso de causas y de dogmas jurídicos que lo han ido formando sin apenas conciencia abierta de nadie.

Decía que esos patrimonios colectivos, tan calificados (tocan en el Valle de Liébana a más de ocho hectáreas por habitante), están virtualmente inactivos. Bien saben ustedes, Ingenieros de montes que me escuchan, que normalmente las cortas de los montes se autorizan en función, no tanto del rendimiento óptimo del monte, como por la capacidad de gasto de la entidad propietaria, y un pequeño pueblo, un caserío que agrupa a unas cuantas familias, tiene realmente poquísima capacidad de gasto de sus servicios públicos (el Ministerio de la Gobernación limita cada vez más a los entes locales la posibilidad de socializar necesidades individuales: el médico, por ejemplo, o la enseñanza, al margen del sistema común). De hecho, la gran mayoría de la enorme riqueza forestal, y hablo de la tierra que yo conozco, se está pudriendo, cuando no se está quemando, ante la indiferencia de los vecinos, que en efecto, no tienen ningún interés ya en la conservación o mejora de lo que han dejado de considerar, forzosamente, como cosa propia.

Aclararé que me consta también que la situación que he descrito en el Valle de Liébana no es, ni mucho menos, excepcional y única. Conozco situaciones perfectamente comparables en otros lugares de Santander y de Asturias, algunos también por haberlos vivido, e incluso al otro lado de la Cordillera, ya en León. Por haber tenido la ocasión de intervenir profesionalmente en las expropiaciones determinadas por el Embalse de Riaño, aún en curso (por cierto, que ha sido el mayor fenómeno conocido hasta ahora de un traslado de población determinado por una obra pública en España: nueve pueblos

enteros, entre los cuales Riaño, cabeza de partido judicial), he palpado también una situación de idéntica magnitud y proporción en la relación propiedad colectiva-propiedad privada de los mismos, cinco a uno exactamente, lo que a cualquiera puede sorprender. Todo esto es un legado sagrado de la Historia, por supuesto, pero es sobre todo, y antes que nada, la oportunidad de una redención social de poblaciones deprimidas, a las que no sólo se trata de devolver lo suyo, sino, y especialmente, de que vuelvan rentables patrimonios hoy virtualmente improductivos, y que, en cualquier caso y con seguridad lo serán mañana.

Resulta realmente absurdo que se esté manteniendo rigidamente, por virtud de dogmatismos jurídicos perfectamente convencionales, esa separación rigurosa entre entes locales y vecinos, con la cual se ha consumado en contra de éstos la más grave de las usurpaciones patrimoniales, y, por otro lado, se esté estimulando por la legislación agraria toda la política llamada de agricultura de grupo. Me refiero a dos leyes capitales: la Ley de Ordenación Rural de 1968, recogida ahora en el texto refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973 (arts. 128 y siguientes; el Estado presta una asistencia técnica sumamente generosa, incluso en subvenciones a fondo perdido del 20 por 100 del capital para apoyar la formación de agrupaciones de agricultores, como cooperativas, grupos sindicales de colonización, agrupaciones sindicales e incluso sociedades civiles y mercantiles), y, en segundo lugar, la Ley de Agrupaciones de Productores Agrarios de 22 de julio de 1972, también con técnicas de estímulo de tales grupos. La contradicción entre ambas políticas salta a la vista si observamos que, entre las formas de apoyo a las agrupaciones de agricultores figura en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario la de adscribir a las mismas el aprovechamiento "de los bienes patrimoniales municipales, ya sea de propios o comunales" (arts. 134 y siguientes), aunque en este último supuesto sigue pesando la tradición de la legislación municipal moderna de la congelación de usos (art. 138). Con todos los respetos, entendemos que esa exigencia de la previa constitución de una Entidad de grupo (lo que, además, sólo será posible allí donde un decreto declare la zona "de ordenación de explotaciones" y al lado de una serie de actuaciones que no tienen nada que ver con el tema de los patrimonios colectivos) para devolver a los vecinos, al menos a los integrados en la entidad, la posibilidad de un aprovechamiento de esos patrimonios, no está justificado en el caso característico de pequeñas unidades de población con una tradición colectivista, como la Ley de Montes Vecinales de 1968 justifica por sí misma, dispensándonos de hacerlo a nosotros. La Agrupación es el propio pueblo, parroquia o caserío, que tiene a su favor la tradición de la titularidad patrimonial, el hábito (aun no perdido normalmente) de su explotación en común, de una organización de autogobierno, que en la zona cantábrica de montaña que yo conozco es el concejo abierto; mantenido, por cierto, contra el viento y marea de las autoridades es-

tatales, que, no se entiende bien porqué, prefieren a esta forma histórica y perfectamente rodada de administrarse, la de las Juntas vecinales, que rompen la representatividad más elemental del grupo —art. 76 de la Ley de Régimen Local: el grupo no participa en nada en su designación— y, con ello, la conciencia misma del autogobierno.

Estos grupos existen ya, sus formas orgánicas están acreditadas y, finalmente, y por si fuera poco, los patrimonios con los que únicamente pueden subsistir, a los que únicamente ellos pueden movilizar y proteger, son suyos, son y han sido siempre patrimonios propios, ordenados a su subsistencia. Entiendo que la Ley de Montes vecinales es una fórmula técnicamente bastante superior de poner en pie a esa agricultura de grupo, especialmente en la fórmula precisa de ganadería de grupo en las zonas de montaña, que la técnica artificiosa y costosa ideada por esas dos leyes agrarias. Ello resulta especialmente fácil una vez que la legislación de montes, superando su versión inicial puramente forestal, ha integrado ya bajo su ámbito a los pastizales. La posibilidad misma de una agricultura de grupo está así conectada a la restauración de la vieja técnica del patrimonio vecinal o concejil, que la Ley de Montes Vecinales hace ahora posible.

El gran libro de Alejandro Nieto sobre los *Bienes comunales* se cierra, tras el recorrido histórico desolador que concluye en el “ocaso”, aparentemente definitivo, de esta clase de bienes, con una llamada final a la esperanza. Tras recorrer los ejemplos comparados que estimulan las explotaciones de grupo y la colectivización, bajo unas u otras fórmulas de la agricultura moderna, observa penetrantemente que, apoyados en nuestra propia tradición comunitaria, “los bienes comunales encierran la fórmula de la renovación agraria del presente y del futuro”, de modo que —y son sus palabras finales— estos bienes, “en vez de una figura inútil y anacrónica, se nos presentan como la clave de la futura economía agraria española”.

Quizá sea mucho decir “la clave”, pero sí pienso que una de las claves. Está aquí, en toda nuestra tradición de colectivismo agrario (me atrevo a decir, pues, que no sólo en la de los bienes comunales *stricto sensu*), en los restos vivos que de esta tradición han llegado milagrosamente a nuestros días, en la pieza básica de los patrimonios forestales, que son hoy su última y nada desdeñable manifestación, la posibilidad más clara de una verdadera “reforma agraria” de primera importancia —reforma en la que, por cierto, no se requiere más que imaginación y fórmulas jurídicas y económicas, puesto que la propiedad de la tierra es ya inmediatamente disponible, sin expropiaciones o inversiones previas.

En esta reforma, que resueltamente propugno y en la que me he permitido insinuar (ustedes, con su mayor conocimiento de la materia, sabrán disculpar mi fervor de hijo de una región comunalista) alguna de sus líneas directivas, ha de evitarse a toda costa el tratamiento arqueológico de estas formas históricas de propiedad y de aprovechamiento de la tierra, ha de hacerse posible su resuelta movilización y

dinamización, ha de guiarse, en fin, en estos momentos en que el riesgo de desertización de nuestros campos no es precisamente teórico, por la vieja enseñanza de que el sábado está hecho por causa del hombre y no el hombre por la del sábado —lo que aquí es decir que la tierra está ordenada a los campesinos, que tienen de la historia, antes y por encima de cualquier organización, la sabiduría de amarla y de hacerla que nos entregue sus mejores frutos.

