INFLUENCIA DE LA CONFIGURACION DE LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA DETERMINACION DE LA TITULARIDAD DEL PATRIMONIO LOCAL

Por
ELOY COLOM PIAZUELO

SUMARIO: 1. *Introducción. Importancia de la configuración de los Municipios en la determinación de la titularidad de los patrimonios municipales.*—2. *Pervivencia de construcciones jurídicas del Municipio y de la titularidad de los bienes municipales del Antiguo Régimen a principios del siglo XIX. La Corporación local como* universitas.—3. *La personalidad del Municipio en la primera mitad del siglo XIX. De la configuración del Ente local como sociedad civil a la persona jurídica propietaria de los bienes cuyo representante es el Ayuntamiento:* A) El Municipio se configura como una sociedad civil propietaria de los bienes. B) El Municipio se configura como una persona jurídica propietaria, cuyo representante es el Ayuntamiento.—4. *La teoría de la doble personalidad del Municipio. Críticas a la misma:* A) La teoría de la doble personalidad del Municipio y sus consecuencias patrimoniales. B) El Municipio se articula como una persona jurídica única titular del patrimonio.—5. *Teorías intermedias que admiten la doble personalidad del Municipio. Críticas a las mismas:* A) Tesis intermedias que admiten la doble personalidad del Municipio y sus consecuencias patrimoniales. B) El Municipio tiene personalidad jurídica única y es propietario de todos los bienes municipales.—6. *Consecuencias de las diversas teorías en la determinación del titular de los patrimonios locales.*

1. INTRODUCCIÓN. IMPORTANCIA DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS PATRIMONIOS MUNICIPALES

Hasta la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y normativa complementaria existía una cierta opinión mayoritaria sobre la titularidad del patrimonio local. Se estimaba que los comunales pertenecían tanto a los Municipios como al común de vecinos, siendo del primero la nuda propiedad y del segundo un derecho real administrativo limitado. El resto de los bienes se atribuía a las Entidades locales. Esta previsión tenía sus apoyos legales en las normas municipales de los años cincuenta. Pero la situación descrita ha sido modificada por la legislación de régimen local aprobada recientemente. Así, las nuevas normas han introducido una considerable confusión sobre quién es el propietario de los comunales, hasta el punto de que en la actualidad no se sabe con certeza quién es el titular dominical.

Hecho que ha sido destacado expresamente por PARADA VÁZQUEZ (1) y que contrasta con la clara atribución del dominio de los bienes demaniales y de propios a las Corporaciones locales.

Sin embargo, esta modificación no debe sorprender demasiado puesto que las vacilaciones sobre la titularidad de los bienes comunales han sido una constante en la legislación e, incluso, han tenido su reflejo en la jurisprudencia y la doctrina (2). En este sentido, resulta ilustrativo que FERNÁNDEZ DE VELASCO afirmara, hace ya años, respecto a la realidad legislativa entonces vigente que «todo esto aparece muy oscuro, pues tan pronto leemos que el dominio es del Municipio, como que el sujeto es la asociación de vecinos, y que pertenece al común de estos» (3). Por otra parte, tales dudas no afectan sólo a los comunales, sino al resto del patrimonio local. De esta forma, la solución actual consistente en atribuir el dominio a la Entidad local sólo constituye una de las diversas fórmulas que se han adoptado (4).

La importancia de plantearse quién es el titular de los comunales y, en general, del patrimonio municipal no puede calificarse como menor o de interés puramente doctrinal, sino que tiene consecuencias inmediatas en el régimen jurídico de los bienes. Así, si se es congruente con la teoría que se defienda, resulta que es distinta la solución de los problemas planteados en torno a la protección de los bienes frente a terceros, el conflicto de intereses entre las personas que utilizan los dominios y el Ayuntamiento, etc., o al menos tienen una articulación o fundamentación jurídica diversa. Por ejemplo, si se afirma que el dueño es el común de vecinos, se debe admitir que las

(1) Vid. J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo (Bienes públicos y urbanismo)*, T. III, 4.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1991, pág. 52. Para un análisis de la legislación vigente actualmente, tanto estatal como autonómica, vid. E. COLOM, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Tecnos, Madrid, 1994, págs. 36 y ss.

(2) En realidad, la indeterminación normativa es el reflejo de la doctrina y no se limita exclusivamente a la legislación citada. Así, según el proyecto de Ley de bases de régimen local de 1981, la propiedad de los bienes comunales correspondía a los vecinos. Tampoco es propio sólo de las leyes de régimen local, puesto que en la normativa reguladora de los montes vecinales en mano común sucede algo similar: el artículo 4 de la Ley de Montes de 1957 atribuía el dominio a los vecinos; la Ley especial de 1968 lo mantenía, pero los vinculaba a los Ayuntamientos; y la Ley de 1980 continúa defendiendo la propiedad vecinal, pero al concederles una capacidad jurídica conjunta no se sabe con seguridad si estamos en presencia de una comunidad de bienes o el patrimonio de una persona jurídica. Vid. sobre este punto R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, IEAL, Madrid, 1986, págs. 57 y ss. y 121 y ss.

(3) Cit. por A. GUAITA MARTORELL, *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, 2.ª ed., Santiago, 1956, pág. 227.

(4) Por ejemplo, el Real Decreto de 3 de marzo de 1917, por el que se suspenden las leyes desamortizadoras, es partidario de que todo el patrimonio local pertenece al Municipio como persona jurídica distinta de los vecinos. En cambio, la Ley de Reforma Agraria de 1932 atribuye los bienes de propios y comunales a la colectividad, organizada como una comunidad germánica vecinal.

personas que reúnan dicha condición pueden reaccionar frente a cualquier actuación contraria de un tercero o del propio Municipio. En cambio, si es el Ente local, le corresponden todas las acciones al Ayuntamiento y sólo se permite restringidamente actuar a los usuarios en algunos supuestos, para evitar posibles dejaciones o extralimitaciones en sus competencias. Una diferencia similar puede advertirse en los casos de expropiación de bienes. Si se expropian, resulta que debe indemnizarse exclusivamente a los vecinos, para la tesis partidaria de que sólo ellos son propietarios de los comunales y el resto del patrimonio local, o al Municipio en el supuesto de que se considere que él es el titular (5).

De lo expuesto se deduce la importancia de determinar quién es el propietario de los comunales y, en general, del patrimonio municipal, sobre todo después de la confusión que ha introducido la última reforma legislativa en un grupo concreto de ellos. Pero para conocer quién es el titular antes es preciso saber la razón por la que periódicamente se producen cambios en la determinación del dueño. En definitiva, es necesario preguntarse si existe algún factor del que dependa su concreción y que provoca que periódicamente se discuta

(5) En Francia, M. BOURJOL, *Les biens communaux*, LGDJ, París, 1989, págs. 307 y ss., afirma que la separación de la persona jurídica y los habitantes origina la prohibición a estos últimos del ejercicio de todo tipo de acciones en defensa de la comunidad. La *Cour de cassation*, al referirse a una cuestión de propiedad comunal, señala que *l'action n'appartient pas aux particuliers mais aux maires* (Cass. civ. 19 oct. 1814, Cne. de Saint-Victoire c. Vtermont: Jurispr. C. cass. 20 oct. 1814, pág. 620). Esta situación provocó en el siglo pasado, según el autor citado, la aparición de un procedimiento especial que permitía suplir las carencias del órgano representativo para la defensa de los derechos colectivos.

En España, tampoco faltan ejemplos que demuestran la separación entre Municipios y vecindarios. Así, en el Decreto de Competencias de 29 de marzo de 1854 («CRGLJ», T. 2, núm. 561) se dice que con anterioridad a la Ley de Ayuntamientos de 1845 los vecinos podían actuar en defensa de los intereses comunitarios; sin embargo, con posterioridad a la misma corresponde al Alcalde, como administrador del pueblo.

Y en Italia, para evitar un conflicto de intereses entre la persona jurídica denominada Corporación o Municipio y las comunidades de habitantes, se dota a estos bienes de una administración separada en algunos supuestos, dando con ello una solución intermedia entre la propiedad vecinal y local. Por ejemplo, en el artículo 1 de la Ley de 17 de abril de 1957, n. 278, sobre la constitución de Comités para la administración separada de *beni civici frazionali*, se dice lo siguiente:

> 1. *All' amministrazione separata dei beni di proprietà colletiva della generalità dei cittadini abitanti nel territorio frazionale provvede un Comitato di cinque membri eletti, nel propio seno, dalla generalità dei cittadini residenti nella frazione ed iscritti nelle liste elettorali.*

Las mismas diferencias pueden apreciarse en los casos de expropiación de bienes comunales. Si se afirma que pertenecen en plena propiedad a los vecinos, el justiprecio corresponde íntegramente a los habitantes. En cambio, si pertenecen a los Entes locales, a ellos habrá que abonar las indemnizaciones, sin perjuicio de las correspondientes a las personas ocupantes de los bienes. Vid., en este sentido, las Sentencias de 8 de noviembre de 1977, de la Sala 5.ª (A. 4159), y 24 de enero de 1991, de la Sala 3.ª, Sección 6.ª, del Tribunal Supremo (A. 427).

quién es el propietario de los patrimonios locales. Pregunta que debe contestarse afirmativamente. Las opiniones de los diferentes autores o, incluso, las diversas soluciones adoptadas por el legislador no son casuales ni responden a una teoría especial y exclusiva aplicable a cada tipo de bien. Todo lo contrario, las distintas tesis propuestas son el resultado de aplicar construcciones generales al patrimonio municipal.

Sin una identificación de los elementos o factores que influyen no es posible comprender la razón que justifica la disparidad de soluciones adoptadas. De todos ellos, en el presente estudio sólo me referiré a la trascendencia patrimonial de las diversas concepciones de Municipio sostenidas en cada momento (6). Debe señalarse que el establecimiento de una municipalidad conlleva la existencia de una persona moral independiente en un núcleo de población, que es capaz de ser propietario. Por eso, las comunidades vecinales quieren constituirse en Ente local (7). Pero la Corporación, que es dueña de los comunales y de todas las propiedades locales, puede articularse como una colectividad de vecinos, un ente abstracto y distinto de los habitantes de la población, etc. Construcciones diferentes que tienen como consecuencia que el titular del patrimonio se presente en algunas ocasiones como una comunidad de bienes germánica, una persona jurídica propietaria, etc. De ahí que resulte tan importante analizar las diversas configuraciones de Municipio (8).

---

(6) Existen otros factores que influyen en la determinación de la titularidad del patrimonio municipal. Por ejemplo, en el caso de los comunales pueden mencionarse el sometimiento de esta clase de propiedades al Derecho privado, la elaboración de un concepto formal de bien comunal, la influencia de las construcciones propias de los bienes comunales atípicos en los típicos, la alteración de términos municipales, etc. Vid. una exposición sobre los mismos en E. COLOM, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, op. cit., págs. 41 y ss., y también en *Consecuencias de la implantación rígida de las municipalidades en la titularidad de los bienes de aprovechamiento vecinal*, «REALA», núm. 258 (1993), págs. 289 y ss.

(7) En caso de no constituirse en Ente local, el patrimonio pertenece a los Municipios en los que está integrado el vecindario. Por otra parte, debe señalarse que las consecuencias patrimoniales de la creación de un Municipio no son exclusivas de la situación actual, sino que fueron advertidas por la doctrina del siglo XIX. Por ejemplo, F. GARCÍA GOYENA y J. AGUIRRE, *Febrero*, T. X, 2.ª ed., Madrid, 1845, pág. 115, afirman, al asumir parte del Dictamen presentado a la Cámara francesa al proyecto de Ley municipal, que «la erección de una municipalidad es la creación de un ser público, autorizado á poseer y á hacer todos los actos de vida administrativa». Vid., en el mismo sentido, las consideraciones realizadas por F. CAÑAMAQUE, *Manual de Derecho administrativo popular*, Madrid, 1882, pág. 102.

(8) Debe señalarse que la variedad de configuraciones de la personalidad de las Administraciones públicas no está presente sólo en los Entes locales, puesto que también puede apreciarse en la determinación del dueño de las propiedades estatales. De esta forma, en el Estado no se proponen por todos los autores las mismas teorías sobre la titularidad de los bienes demaniales y patrimoniales. De ahí que resulte necesario realizar una distinción básica: aquellas tesis que defiendan la doble o única personalidad del Estado. En el primer caso, el demanio se atribuye a la nación y los patrimoniales al Estado, como persona jurídica, y en el segundo todos los bienes pertenecen a un único sujeto de dere-

En el presente estudio se examinan algunas de las teorías sobre la personalidad jurídica del Municipio que han tenido una especial influencia en los diversos autores que se han pronunciado sobre el titular del dominio local y, en especial, de los comunales. Dado que no se pretende hacer un análisis histórico de la noción Municipio, sino sólo resaltar la influencia de las diversas construcciones en la titularidad de los bienes, comenzaremos en los inicios del siglo XIX (9). Epoca en la que todavía están vigentes las articulaciones jurídicas del Antiguo Régimen. La razón de que se comience con las tesis defendidas en el siglo pasado obedece a que posteriormente se sostienen concepciones de Municipio muy similares, por lo que es necesario destacar la línea de continuidad existente.

El análisis que se desarrolla a continuación se ha dividido en unos períodos temporales en los que se comprenden concepciones de Municipio más o menos homogéneas con el fin de facilitar la exposición. En concreto, el desarrollo comienza con el examen de la configuración de las Corporaciones locales a comienzos del siglo XIX —2—. Dicha concepción trata de sustituirse por otras más acordes con los principios derivados de la Revolución francesa, pero el intento fracasa. Los cambios propugnados provocan una considerable confusión sobre quién es el verdadero titular del patrimonio local, lo que justifica que se le dedique un apartado —3—. Frente a las articulaciones señaladas, aparecen en España en la segunda mitad del siglo XIX algunas tesis que admiten la doble personalidad del Ente local. Su examen y crítica merecen un estudio especial por su trascendencia en la configuración del dueño de las propiedades locales —4—. Pero la importancia de la teoría de la dualidad de sujetos en nuestro país origina que una vez superada la misma se defiendan tesis intermedias, que son objeto de un análisis específico, así como las concep-

---

chos, llámese Estado o Administración. Sobre las diferentes configuraciones del poder público nacional y los efectos patrimoniales vid. O. MAYER, *Le droit administratif allemand*, T. III, París, 1905, págs. 94 y ss. Así, son partidarios de la doble personalidad B. GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, *Códigos o estudios fundamentales sobre el Derecho civil español*, T. II, 2.ª ed., Madrid, 1868, págs. 21 y ss.; J. ESCRICHE, voces «Bienes públicos» y «Bienes del Estado», en *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, 1869; C. FERNÁNDEZ ELÍAS, *Novísimo tratado histórico filosófico de Derecho civil español*, Madrid, 1872, págs. 379 y ss.; M. FALCÓN, *Exposición doctrinal del Derecho civil español, común y foral*, T. I, Salamanca, 1878, pág. 417; F. MELLADO, *Resumen de Derecho administrativo*, Madrid, 1890, págs. 588 y 596, y V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 1.ª ed., Madrid, 1885, pág. 640. En contra de esta opinión, podemos citar a A. ROYO-VILLANOVA, *Principios de Derecho administrativo*, T. II, 1.ª ed., Valladolid, 1901, págs. 7 y ss.; y F. ABELLA, *Tratado de Derecho administrativo*, T. II, Madrid, 1886, págs. 959 y ss., dado que no son partidarios de la dualidad de personalidades.

(9) Un examen de la configuración de la personalidad jurídica del Municipio desde el punto de vista de la titularidad de su patrimonio puede encontrarse en A. NIETO, *Bienes comunales*, «Revista de Derecho Privado», Madrid, 1964, págs. 181 y ss.

ciones que tratan de superarlas —5—. Por último, se realizan unas reflexiones finales sobre la importancia de la concepción de Municipio en la determinación del titular del patrimonio local —6—.

Antes de comenzar la exposición de las diversas teorías, es preciso advertir que casi todas las construcciones jurídicas que se examinan parten de la configuración del Municipio como una Administración territorial con unas competencias públicas. Ello tendrá como consecuencia que las teorías que se defiendan serán similares a las propugnadas para el Estado. Así, la teoría de la dualidad de personalidades o la personalidad jurídica única se aplica tanto a la Administración estatal como local. De ahí que en ocasiones se haga referencia a la influencia de la configuración de la personalidad estatal en la titularidad de su patrimonio, con el fin de destacar que no son problemas exclusivos de los Municipios. No obstante, esa similitud de construcciones en otros casos no podrá apreciarse, dado que el Municipio aparecerá como un ente con competencias privadas y, en particular, como administrador del patrimonio local, al que se le aplicarán las construcciones propias de la teoría general del Derecho (10).

---

(10) La observación realizada se justifica en que los Municipios tienen unas atribuciones públicas y privadas, que implican el reconocimiento de una independencia tanto respecto de los vecinos como de otros entes públicos. El problema reside en que la vertiente administrativa del Ayuntamiento se integra en la Administración del Estado en determinadas épocas, manteniendo exclusivamente su autonomía, su personalidad, desde el punto de vista de la titularidad de la propiedad de los bienes. Por ejemplo, en el modelo centralista napoleónico se eliminan todos los cuerpos intermedios, incluidos los Municipios; sin embargo, en este mismo período se mantiene que el titular de los bienes es la sociedad civil y no otro ente, como la Administración del Estado. Entonces, desde el punto de vista patrimonial, resulta que la corporación ha mantenido su configuración como persona moral ininterrumpidamente desde el siglo XVIII hasta nuestros días. Esto es señalado expresamente por M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 3.ª ed., París, 1897, pág. 484, al decir, refiriéndose a la consideración de la Comuna como sujeto de derechos, que *la Révolution ne touche pas à la personnalité morale des communes, qui perdirent seulement leur privilège féodaux dans la nuit du 4 août, comme les autres seigneurs.*

Sin embargo, desde el momento en que se les dota de competencias públicas, las construcciones tenderán a ser similares a las del Estado, aunque con evidentes adaptaciones, dado que el sustrato social de ambos entes es claramente diverso. De esta forma, cuando se afirme que los bienes pertenecen a la nación y al común de vecinos, existirá una tendencia a configurarlos como una comunidad de bienes exclusivamente en este último caso. No obstante, a pesar de las diferencias se dirá, por ejemplo, que el Municipio no es simplemente una persona propietaria, sino que constituye una sociedad política, un organismo social, un poder público, etc. Ello tendrá sus consecuencias no sólo en la determinación de quién es el titular de los bienes, sino también en otros ámbitos como en la aplicación del principio de representatividad. Por ejemplo, PROUDHON, *Traité du domaine de propriété ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine privé*, Bruxelles, 1842, pág. 321, señala sobre la representatividad que la *constitution municipale avec le régime représentatif, qui est la base essentielle de notre gouvernement, ainsi que des corps administratifs immédiatement supérieurs aux municipalitès; c'est-à-dire qu'on doit procéder par élection à la formation des corporations municipales, comme procède par cette voie à la composition de la chambre des députés, ainsi que des conseils de dépertement et d'arrondissement.*

En la distinción que se ha realizado entre competencias públicas y privadas y sus consecuencias se introduce un elemento de confusión. A finales del siglo XIX es dominante la

2. PERVIVENCIA DE CONSTRUCCIONES JURÍDICAS DEL MUNICIPIO Y DE LA TITULARIDAD DE LOS BIENES MUNICIPALES DEL ANTIGUO RÉGIMEN A PRINCIPIOS DEL SIGLO XIX. LA CORPORACIÓN LOCAL COMO *UNIVERSITAS*

En los inicios del siglo XIX, como consecuencia de las ideas introducidas por la Revolución francesa, se produce una modificación de la concepción del Municipio. El pueblo es una sociedad civil titular de sus bienes y el Ayuntamiento un órgano integrado en la Administración del Estado. Esto supone una innovación respecto a las construcciones jurídicas imperantes en el Antiguo Régimen. Sin embargo, teniendo en cuenta la aplicación práctica de estas teorías, las novedades son más limitadas, debido a que la configuración de los Entes públicos no sufre modificaciones sustanciales, al menos en España, hasta mediados del siglo XIX. En nuestro país, además, las dos breves etapas constitucionales del primer tercio del siglo pasado carecen de continuidad, lo que implica que formalmente durante todo el reinado de Fernando VII se mantienen las categorías imperantes a finales del siglo XVIII.

En esta época el Municipio, prescindiendo de su origen y fundamentación, se articula de conformidad con el Derecho romano (11).

---

opinión en Francia de que la descentralización se basa en elementos técnicos, uno de los cuales es la personalidad jurídica. Por ejemplo, VEDEL y DELVOLVE (cit. A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, CEC, Madrid, 1990, pág. 113) afirman que la atribución de la personalidad jurídica es la consecuencia normal de la descentralización, puesto que supone el reconocimiento del interés jurídicamente protegido. Esta afirmación de que no existe una personalidad independiente es contraria en ese país a la opinión del Consejo de Estado, quien, al menos desde 1814, sostiene que es una persona moral, como se verá posteriormente. En realidad, esta diferencia de criterios no es contradictoria puesto que estamos ante un proceso de reafirmación, de abstracción, referida exclusivamente al ámbito público. Así, si inicialmente no existía esta autonomía o se atribuían esas competencias al cuerpo propietario, posteriormente se realizan configuraciones netamente públicas de las Corporaciones locales. En general, para un análisis de la evolución de los diferentes entes locales en su vertiente administrativa, además de la obra de A. FANLO mencionada, vid. S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLOL, «Aproximación histórica (1812-1931)», en *Descentralización administrativa y organización política* (Dir. S. MARTÍN-RETORTILLO), T. I, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973; y L. PAREJO ALFONSO, «La región y la legislación histórica de régimen local», en *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos* (Dir. T. R. FERNÁNDEZ), INP, Madrid, 1977, págs. 19 y ss.

(11) En el Derecho romano es preciso diferenciar las nociones de *universitas* y *societas*. La *universitas* es un auténtico sujeto de derechos, una tercera persona distinta de sus miembros, que existe frente a ellos. Por tanto, tiene capacidad jurídica y de obrar, patrimonial y procesal. Puede tener sus propios créditos y deudas y su existencia es independiente de los cambios de los miembros. Y el disfrute de sus miembros sobre su patrimonio se configura como un derecho sobre cosa ajena. No obstante, la personalidad de la *universitas* no se considera como realmente existente, sino sólo como un *nomen intellectuale* y *res incorporabilis*. Por eso, necesita un representante para actuar. Frente a ella, la *societas* supone únicamente una relación obligatoria entre los socios. No es sujeto de derechos y,

Así, se configura como una *universitas*, un Ente con personalidad y separado de los vecinos considerados individualmente, pero en el que están integrados. Además, la Entidad asume la titularidad de los bienes y sobre los mismos recae una serie de derechos. Por otra parte, en cuanto persona ficticia necesita un representante, que es el Ayuntamiento, si bien el cuerpo colegiado se va separando paulatinamente de la colectividad, al perder su carácter electivo y someter sus decisiones al monarca. Analicemos con cierto detenimiento la construcción jurídica expuesta.

A mediados del siglo XVIII, SANTAYANA BUSTILLO nos describe la concepción indicada de Municipio (12). Para el citado autor, el común de vecinos se concibe como una universidad, aunque se le denomina en numerosas ocasiones pueblo o simplemente común. Pero es un ente distinto de los habitantes, como lo demuestra que al contraer obligaciones sólo responde el Municipio y no los vecinos (13). Consecuente con la noción de Corporación, el patrimonio pertenece a la universidad y sobre esos bienes existen unos derechos de los usuarios.

La determinación de los derechos de las personas que utilizan los patrimonios municipales depende del tipo concreto de bien. Sobre los bienes que en la actualidad se denominan de uso público no tienen «más que el solo uso». En cambio, en los montes llamados blancos, o campos incultos, que por nombre se llaman baldíos, les pertenece un derecho de uso distinto del anterior. Respecto a los pastos de aprovechamiento colectivo que son del núcleo de población, «esto es, a los vecinos todos en común, porque se entiende que son del dominio de la misma universidad», les corresponde «igual derecho de apacentar sus ganados». Además, refiriéndose a las dehesas y ejidos comunes, llega a decir que sólo tienen «más que el usufructo del pas-

---

por esto, no tiene capacidad de obrar. En tanto exista un patrimonio común pertenece al conjunto de los socios según cuotas. Vid. sobre los diferentes conceptos de personalidad jurídica y su evolución las consideraciones realizadas por F. FERRARA, *Teoría de las personas jurídicas*, Ed. Reus, Madrid, 1929, págs. 19 y ss.; L. MICHOUD, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, T. I, LGDJ, París, 1924, págs. 3 y ss., y VAREILLES-SOMMIERES, *Les personnes morales*, París, 1919, págs. 9 y ss. En España, vid. F. DE CASTRO Y BRAVO, *La persona jurídica*, Civitas, Madrid, 1981, págs. 261 y ss.; y J. CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho Civil Español, Común y Foral*, T. I, V. II, Ed. Reus, 13.ª ed., Madrid, 1982, págs. 394 y ss., y la amplia bibliografía allí citada. Vid. también una exposición de las diferentes teorías sobre la personalidad en F. SILVELA, *Principios capitales a que deben ajustarse en nuestra codificación civil la vida y modo de ser de las personas morales*, «RGLJ» (1887), págs. 121 y ss.

(12) Vid. L. SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez en ellos*, reimpr. IEAL, Madrid, 1979, págs. 86 y ss. y 91 y ss.

(13) L. SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España*, op. cit., pág. 87, exceptúa el caso de Aragón porque, si en este Reino las universidades podían obligar por su fuero a los vecinos, no sólo presentes, sino venideros, obedecía a que se contraían por los Consejos Generales o congregación de todo el pueblo.

to de sus ganados». Por último, en el caso de que sean bienes de propios los vecinos no tienen tales derechos, dado que es un patrimonio que administra el Ayuntamiento y los posibles ingresos se destinan a los fines que determinan los reglamentos.

En cuanto al Ayuntamiento, debe indicarse que se configura como un mero administrador de los bienes de la *universitas* (14). Por tanto, no puede enajenarlos, al no ser dueño de ellos, ni empeñarlos o darlos a censo, «pues son especie de enajenación estos contratos». Sólo se le permite contraer en razón de los frutos y rentas de los mismos propios. Incluso, se afirma que para quedar obligadas las universidades en los contratos que realicen, es necesario que el poder o mandato tuviese inserta la cláusula «é de si todo el Concello» (15).

Por otra parte, se establecen unas limitaciones a las facultades de los Ayuntamientos para administrar el patrimonio, que se reflejan en las constantes prohibiciones de modificación de la finalidad que cumplen (16). Así, respecto a los bienes comunes baldíos se afirma que «ni los Ayuntamientos o Concejos pueden alterar el destino que por el uso de los vecinos tengan», o en cuanto a las dehesas comunes que «ni pueden los Ayuntamientos conceder licencia para que se rompan, labren o cultiven», o respecto a los bienes de uso público en los que «nada puede hacerse que sea ofensa del público». Sin embargo, «en los suelos públicos y donde no se ofende al uso público o al pasto común, conservan los Ayuntamientos la facultad de dar licencias para edificar y hacerse los moradores habitaciones propias, imponiendo a estos un treudo perpetuo, o censo, para aumento de propios».

Las restricciones de las competencias de los Concejos no deben extrañar puesto que son consecuencia de la separación de los intereses de los vecindarios y sus representantes. Hecho que ha sido seña-

(14) En el año 1800, R. L. DE DOU Y BASSOLS, *Instituciones del Derecho público general de España, con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, T. I, reimpr. Banchs. Editor, Barcelona, 1975, pág. 215, define el Ayuntamiento como representante dé las ciudades. Afirma que la misma necesidad, que precisó a los hombres a unirse en un cuerpo de ciudad, obligó también a elegir algunas personas que la representasen. En caso contrario, se originarían numerosos inconvenientes o sería imposible llamar a todos los individuos, o todos los cabezas de familia de una ciudad. Además, esta representación no es aconsejable que recaiga en una sola persona, sino en varias. La configuración del Concejo como representante es consecuencia de la propia teoría de la personalidad jurídica basada en el Derecho romano, como se indicó en la nota 11. Por otra parte, es al Ayuntamiento al que se le encomienda el gobierno del pueblo. En un sentido similar vid. las consideraciones realizadas por L. SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España*, op. cit., págs. 47 y ss.

(15) Vid. L. SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España*, op. cit., págs. 84 y 86.

(16) Vid. L. SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España*, op. cit., págs. 91 y ss.

lado por una serie de autores de los siglos XIX y XX, entre los que pueden mencionarse a HINOJOSA, JORDANA DE POZAS o GARCÍA DE ENTERRÍA. Precisamente, el último de los citados califica al cuerpo colegiado como una pura y simple instancia de tutela, de vigilancia de la colectividad, sostenida sobre la base directa de los vecinos (17). Ese alejamiento de la comunidad es consecuencia de la falta de elección de los oficios concejiles para JORDANA (18).

La falta de identificación del representante del pueblo con los vecinos provoca que se niegue toda posibilidad de que el órgano colegiado se configure como propietario del patrimonio local. En este sentido, por ejemplo, PALACIOS afirma lo siguiente en el año 1806, al describir lo que se entiende por cosas de los pueblos (19):

> «Cosas de Concejo, ó de Universidad: son las que pertenecen apartadamente al comun de alguna Ciudad, ó Villa, ó Castillo, ó de otro Lugar qualquier, do omes moran; L. 2 tit. 28. part. 3. De estas unas pueden usarse por cualquier vecino de aquella Ciudad, Villa, ó Lugar; y otras son para uso particular del Concejo que debe aplicar sus frutos, ó rentas al pró comunal de la Ciudad, ó Villa, l. 9. 10 allí.»

Pero para evitar posibles abusos, a continuación, dice respecto a las cosas de propios:

> «No se puede decir, que son para uso particular del Concejo las cosas, cuyos frutos ó rentas pertenecen y son para provecho comun del Pueblo, como que son su patrimonio: lo que se puede decir es, que estas cosas están baxo la administracion y gobierno del Concejo o

(17) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura», *Anuario de Derecho Civil*, núm. 2 (1976), pág. 289.

(18) Vid. L. JORDANA DE POZAS, *Derecho Municipal*, Madrid, 1924, pág. 219. La centralización operada en el Antiguo Régimen da lugar a una disociación entre común y Concejo. En este sentido, HINOJOSA en su obra *Origen del régimen municipal en León y Castilla* (cit. por A. POSADA, *Escritos municipalistas y de la vida local*, reimpr. IEAL, Madrid, 1979, pág. 178) afirma que el carácter democrático de las instituciones municipales no tarda en mudarse aristocrático. El Concejo municipal suplanta de hecho primero, de derecho más tarde, a la asamblea general de vecinos en las grandes poblaciones. Los cargos municipales vienen a ser en muchas ciudades patrimonio exclusivo de la clase de los caballeros o de algunas familias privilegiadas. La tendencia a la centralización, nacida al calor de los principios del Derecho romano y bajo la influencia de los legistas, reivindica para los funcionarios delegados del poder real las atribuciones judiciales de los Concejos y aun la intervención directa y preponderante en la vida interior del Municipio.

(19) Vid. J. M.ª PALACIOS, *Instituciones del Derecho civil de Castilla*, 7.ª ed., Madrid, 1806, pág. 127.

> Ayuntamiento, ó sea Junta de Propios, como se dirá mas adelante.»

La noción de Municipio expuesta es sostenida por la mayor parte de los autores de principios del siglo XIX. Es una articulación jurídica que utiliza básicamente los conceptos de personalidad presentes en el Derecho privado, por lo que no es de extrañar que aparezca en períodos posteriores (20). Además, estas categorías se defienden, al menos nominalmente, hasta la muerte de Fernando VII, puesto que dicho monarca anula toda la obra legislativa de las dos etapas constitucionales y porque las configuraciones de Municipio de la Revolución francesa no son aceptadas en su totalidad (21).

Al margen de la concepción descrita y de forma paralela, algunos autores conciben la Entidad local de una forma indefinida. Se alude al común, al pueblo, pero no se indica qué se entiende por tal. A lo sumo, se identifica con la comunidad, como queriendo reflejar la noción vigente en Francia de sociedad civil, que será objeto de un examen posterior. Por ejemplo, SAINZ DE ANDINO (22) en la *Exposición a su majestad sobre la situación política del Reino y medios de su restauración* afirma que

> «entre las cosas que se titulan comunes o públicas porque no son propias de un particular, es menester distin-

(20) La misma concepción es defendida por J. SALA, *Ilustración del Derecho real de España*, T. I, Valencia, 1803, págs. 97 y 98. El citado autor define los bienes de propios como los que «están destinados al patrimonio de alguna Ciudad, ó cualquier otro Colegio ó Universidad, en cuyo caso sirven sus frutos para el beneficio comun de aquella Universidad cuyas son».

(21) Por ejemplo, J. SALA, *Institutiones Romano-Hispaniae ad usum tiranum hispaniarum ordinatae*, T. I, 5.ª ed., Matriti, 1830, pág. 199, y en ediciones posteriores, continúa configurando las ciudades como *universitas*. Incluso, J. ROMERO Y GINZO, *Sala novísimo ó nueva ilustración del Derecho real de España*, T. I, Madrid, s.f., págs. 164 y 165, en la década de los años cuarenta considera que están dentro del dominio de los hombres y son susceptibles de prescripción «algunas de las destinadas al patrimonio de alguna ciudad, ú otra cualquiera universidad ó cuerpo». Previamente, había definido genéricamente los bienes de la siguiente forma: «a la tercera especie de cosas pertenecen los montes, dehesas, y otros lugares semejantes á estos de las ciudades, y pueblos destinados al pro, ó utilidad comun de ellos: de los cuales puede usar cualquiera que fuese morador suyo, mas no los que moraren en otro pueblo». Esta misma concepción es sostenida por GÓMEZ DE LA SERNA a mediados del siglo XIX, como se verá posteriormente.

(22) Vid. F. SUÁREZ (Dir.), *Documentos del reinado de Fernando VII. Pedro SAINZ DE ANDINO. Escritos*, V. II, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1965, págs. 85 y 90. Con anterioridad, otros autores utilizaban también el término menos comprometido de común o pueblo, sin indicar qué se entendía por tal. Entre ellos podemos señalar a J. FEBRERO, *Febrero adicionado ó libreria de escribanos: Instruccion teórico práctica para principiantes*, T. II, 5.ª impr., Madrid, 1806, pág. 409. El citado autor consideraba que había otras cosas que pertenecían «al comun de cada pueblo, v. gr. fuentes, plazas, exidos, montes, dehesas, de las que solo pueden utilizarse sus moradores, pero no cada uno de sus frutos, porque tocan al Comun».

guir las que están abiertas al aprovechamiento general y acumulativo de todos los interesados en la comunidad a que pertenecen, y las que no pueden gozarse, o no se permite que se gocen en común, y se reservan para el uso de un particular por una retribución que percibe la administración municipal».

Esta comunidad se denomina pueblo, al hablar de los bienes de propios. En un sentido similar, TAPIA en 1828 alude a «las cosas propias del comun ó concejo de algún pueblo» y define, en concreto, los de propios como «aquellos bienes que por algún título pertenecen al comun de cada pueblo, y cuya renta está destinada á la conservacion del estado civil y establecimientos municipales de los concejos» (23).

El concepto de Municipio basado en las categorías del Derecho romano no es exclusivo de España. Como señala FERRARA, la doctrina de las corporaciones tal y como había sido elaborada en Italia traspasa las fronteras nacionales e influye en las teorías que se defienden en Francia, Alemania y Holanda, siendo diversa su plasmación en cada Estado (24). En el caso de Francia, el citado autor señala cómo la noción de corporación se aproxima a las puras fuentes del Derecho romano. Por ejemplo, DOMAT sostiene que los bienes y derechos de un cuerpo o comunidad pertenecen de tal modo al cuerpo que ninguno de los miembros que lo componen tiene sobre ellos derecho de propiedad y puede disponer de los mismos, lo que las convierte en perpetuas (25). O POTHIER afirma que son seres intelectuales, diferentes y distintos de las personas que los componen, y por eso las cosas que pertenecen a un cuerpo no pertenecen en modo al-

(23) Vid. E. TAPIA, *Febrero novísimo o libreria de jueces, abogados y escribanos, refundida, ordenada bajo nuevos métodos y adicionada con un tratado del juicio criminal, y algunos otros*, T. I, Valencia, 1828, págs. 260 y 271.

(24) Vid. F. FERRARA, *Teoría de las personas jurídicas*, op. cit., págs. 80 y ss. Evidentemente, los diferentes autores cuando utilicen alguna de estas nociones, no necesariamente admiten todas y cada una de las características propias de estos conceptos y que se describen en las notas 11 y 57. Hecho que ya fue advertido por FERRARA y GIERKE. Vid. F. FERRARA, *op. cit.*, págs. 65 y ss. y bibliografía allí citada. Así, los dos autores mencionados, comentando sus respectivos ordenamientos, señalaron que en algunos casos se afirmaba que el Municipio era una *universitas* y, sin embargo, los derechos de los vecinos sobre el patrimonio del primero no se configuraban como verdaderos derechos reales sobre cosa ajena. No obstante, estas diferencias no son considerables para la finalidad que el presente estudio pretende: señalar la influencia que las diversas articulaciones jurídicas han tenido sobre la determinación de la titularidad de los bienes municipales. Desde este punto de vista, resulta que no es tan importante exponer todas y cada una de las tesis defendidas, sino sólo señalar las opiniones de los autores que normalmente se han alegado en el debate sobre la determinación de quién es el propietario del patrimonio local.

(25) Vid. su obra *Traité de Droit public*, Lib. I, Tít. XV, sec. III, párr. 8 (cit. por F. FERRARA, *Teoría de las personas jurídicas*, op. cit., pág. 82).

guno, por ninguna cuota, a cada uno de los particulares que lo integren (26).

En cambio, en otros países la concepción de corporación no está tan definida. En Italia, como indica FERRARA, se sigue la noción configurada por los comentaristas (27). Se afirma genéricamente que es una *universitas* y que, por lo tanto, está bajo tutela y equiparada a los menores. Pero la corporación se identifica sustancialmente con los miembros, aun cuando teóricamente se advierta que es distinta de las personas que la integran. De esta forma, es responsable de las deudas, y cuando los bienes sean insuficientes para pagarlos, debe *imponere collectam*. También, se discute si puede delinquir y si necesita un representante.

(26) Vid. su obra *Traité des personnes*, part. I, Tít III, núm. 210 (cit. por F. FERRARA, *Teoría de las personas jurídicas*, op. cit., pág. 83). La plasmación de la noción expuesta en la determinación de la titularidad de los patrimonios de las Entidades locales es inmediata. Por ejemplo, M. CAFFIN y M. E. CAFFIN, *Des droits respectifs de propriété des communes et des sections de communes sur les biens communaux*, Bordeaux, 1868, pág. 68, resumen la concepción de estos cuerpos en la doctrina antes de la Revolución de la siguiente forma:

> *Denisart déclarait «aussi qu'on donnait le nom de communauté d'habitants à l'universalité des personnes qui habitaient ou la mème ville, ou le même bourg, ou la même paroisse».*
>
> *Le* Dictionnaire raissonné des Sciences *a reproduit l'opinion de Guyot comme étant exacte, et a ajouté «que la communauté d'habitants était le corps des habitants d'une ville, d'un bourg ou d'une simple paroisse, considérée collectivement pour leurs intérèts communs».*

Vid. también M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Librairie Recueil Sirey, 3.ª ed., París, 1897, pág. 484. Pero no debe olvidarse que la calificación como cuerpo o *universitas* implica la admisión de la existencia de una persona diferente de sus miembros y que los vecinos no son propietarios de los bienes ni tampoco responden por las deudas colectivas. En este sentido, M. D. DALLOZ, voz *Commune*, en *Répertoire méthodique et alphabetique de législation de doctrine et de jurisprudence*, T. IX, París, 1848, pág. 167, atribuye la propiedad a la Corporación y destaca, al resumir las características de las municipalidades antes de la Revolución, que *la communauté d'habitants est distincte des individus, de sorte qu'un habitant ne pouvait pas être poursuivi personnnellement pour une dette sociale, ni réclamer le payement d'une créance commune*. Finalmente, sobre la calificación del cuerpo moral como *universitas* debe indicarse que resulta ilustrativa la advertencia del traductor de la obra de GIN, *Analisi ragionata del Diritto civile francese*, V. II, P. II, Milano, 1806, págs. 483 y 484. Al referirse a las cosas de las corporaciones, entre las cuales se incluyen las de los Municipios, dirá *cosi io ho creduto di dover tradurre la parola universitatis che si trova nel testo, riflettendo piuttosto al senso che al materiale delle parole*.

(27) Sobre las diferentes concepciones y sus consecuencias vid. F. FERRARA, *Teoría de las personas jurídicas*, op. cit., págs. 84 y ss. Vid. también, G. CURIS, *Usi civici, proprietà colletive e latifondi nell'Italia Centrale e nell'Emilia con riferimento ai Demanii comunali del Mezzogiorno*, Napoli, 1917, págs. 820 y ss.

3. La personalidad del Municipio en la primera mitad del siglo XIX. De la configuración del Ente local como sociedad civil a la persona jurídica propietaria de los bienes cuyo representante es el Ayuntamiento

La configuración del Municipio descrita en el epígrafe anterior se intenta sustituir en el primer tercio del siglo XIX por otra fundamentada en las ideas defendidas por la Revolución francesa. Se trata en definitiva de concebir la Corporación local como una sociedad civil (A). Pero las modificaciones propuestas no prosperan, como lo demuestra que en la segunda mitad del siglo pasado se sigan sosteniendo construcciones jurídicas muy similares a las expuestas en el epígrafe anterior, es decir, el Municipio es una persona jurídica propietaria cuyo representante es el Ayuntamiento (B). A continuación se examinarán separadamente las dos teorías indicadas.

A) *El Municipio se configura como una sociedad civil propietaria de los bienes*

La Corporación local en el Antiguo Régimen se articulaba como una *universitas*. Este cuerpo era independiente de los vecinos y tenía una relevancia pública, aunque la intervención del poder central era considerable; además, era titular dominical de unos bienes. La construcción jurídica indicada se modifica profundamente a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX en Francia, como consecuencia de la Revolución e implantación del modelo centralista napoleónico. En el país vecino, el Municipio se inserta dentro de la Administración del Estado y deja de ser autónomo y tener personalidad independiente. No obstante, la titularidad de los bienes locales no se atribuye al Estado, sino que la colectividad continúa siendo propietaria, si bien se afirma que es una sociedad civil, un conjunto de ciudadanos presentes dueños de unos bienes (28). La introducción de la copropiedad supone la negación de la existencia de un Ente distinto de los vecinos y la admisión de que se pueden repartir o enajenar los bienes. Posibilidad que es permitida en las Leyes de 14 de agosto de 1792 y 10-11 de junio de 1793 en Francia (29).

(28) Desde el punto de vista patrimonial, la noción de sociedad civil se opone a la de *universitas*. Vid. sobre las características de ambos conceptos las consideraciones realizadas en la nota 11.

(29) Sobre las consecuencias de la noción de sociedad civil en Francia vid. las consideraciones realizadas por A. Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, op. cit., págs. 93 y ss.

En nuestro país, se intenta realizar una reforma similar en las Cortes de Cádiz, aunque la brevedad del período gaditano impide su completo desarrollo. La necesidad de introducir cambios en el régimen municipal ya se había manifestado en los últimos años del reinado de Carlos IV, pero la reorganización general no se lleva a cabo hasta la convocatoria del Cuerpo legislativo (30). Las Cortes, sin un plan previo detallado, proceden a discutir y aprobar las modificaciones de 1810 a 1812, teniendo presente la experiencia francesa y los resultados obtenidos (31). En concreto, en dichos años se debaten diferentes modelos y, en particular, tres proyectos distintos: una reforma inicial limitada a la Administración de Hacienda; una sustitución de los antiguos Ayuntamientos por nuevas Corporaciones locales; y, por último, una transformación de los Ayuntamientos tradicionales, introduciendo todos los cambios necesarios.

El primer proyecto presentado a las Cortes, al igual que había sucedido en Francia, persigue modificar la Administración de Hacienda, permitiendo la participación de los propios contribuyentes en la recaudación (32). Sin embargo, se rechaza porque se desea una

(30) Las reformas se concretan en España inicialmente en la Administración de Hacienda, al igual que había sucedido en Francia. Vid. sobre estas modificaciones en el país vecino las consideraciones realizadas por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, núm. 33 de esta REVISTA (1960), págs. 79 y ss. Precisamente, durante las Cortes de Cádiz se describieron los intentos de modificación de las municipalidades llevados a cabo en los años previos a la invasión napoleónica. Estos cambios consistían en el establecimiento de un sistema de recaudación de rentas en el que el cobro de los impuestos en los pueblos lo realizaban unas personas elegidas por los propios interesados. Aquellas localidades en las que se había implantado este sistema recibían el nombre de pueblos encabezados. Estas formas de participación en la administración se mencionaban, por ejemplo, en el artículo XVI del Decreto XLIII, de 18 de marzo de 1811, por el que se aprobó el Reglamento para el gobierno de las Juntas de provincia. En el citado precepto se ordenaba a estos órganos que estimulasen a los pueblos a encabezarse, para que la recaudación de los caudales públicos fuese más pronta y expedita y menos gravosa. Además, con ello se evitaba que se vejase a los vecinos con ejecutores, salvo en el caso preciso de no alcanzar los medios del resorte de los Justicias del mismo pueblo.

(31) Una de las iniciativas previas de las Cortes de Cádiz consiste en elevar a consulta la necesidad de las reformas. El contenido de las mismas puede encontrarse en la obra de M. I. ARRIAZU y otros, *Estudios sobre Cortes de Cádiz*, Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1967, y los informes oficiales sobre Cortes de Valencia, Aragón y Baleares se encuentran publicados bajo la dirección de P. SUÁREZ en el volumen XVIII de la «Colección histórica de la Universidad de Navarra» en varios tomos con el título genérico *Cortes de Cádiz*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1968.

(32) En el año 1810 se presenta el proyecto para el «arreglo de las provincias». Con él se pretende mejorar la Administración a través de la participación de los interesados, como expresamente señala el diputado TRAVER durante su debate parlamentario (vid. «Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias», núm. 85, sesión de 20 de diciembre de 1810, pág. 198):

> «El proyecto, Señor, que se ha propuesto es para dar al pueblo una intervencion que ha deseado desde el momento de esta revolucion; es decir, que cansado y desconfiado hace muchos años de las manos que han tenido parte así en el repartimiento de contribuciones como en las

reforma de mayor alcance. El segundo de ellos se plasma de forma provisional en el Decreto XLIII, de 18 de marzo de 1811, por el que se aprueba el Reglamento para el gobierno de las Juntas de provincia, y con él se pretende la sustitución de los Concejos por otros nuevos. En el citado Decreto se crean unos órganos colegiados especiales al margen de los Ayuntamientos (33). Pero tampoco triunfa pues-

---

exacciones, ha manifestado desde el principio deseos eficacísimos de querer tener una parte en este asunto.»

Este proyecto es rechazado después de la discusión «en general», durante las sesiones del 16 de diciembre de 1810 al 20 del mismo mes (vid. «DSCG», núm. 85, pág. 200). Debe señalarse que la novedad trascendental del mismo reside en la creación de unas juntas o diputaciones en los pueblos, que asumen una serie de competencias, si bien esta reforma está pensada en principio exclusivamente como una reestructuración de la Administración de Hacienda, al margen de los Ayuntamientos del Antiguo Régimen. Además, el proyecto no sólo se refiere a las municipalidades, sino que es más amplio, al introducir tres niveles en la organización territorial de las provincias: una junta o diputación en el pueblo, en el partido y en la provincia. Estos órganos colegiados con diferentes ámbitos de actuación están integrados en la Administración estatal, aunque con una forma peculiar de elección de sus miembros. Por eso, el nombre del proyecto se refiere al «arreglo de las provincias».

El proyecto presentado en 1810 no prospera. Precisamente, su carácter sectorial y falta de coordinación con los Ayuntamientos existentes es lo que motiva el fracaso de la reforma. Así, ANTELLA (vid. «DSCG», núm. 83, s. 18 dic. de 1810, pág. 185), por ejemplo, durante su discusión parlamentaria señala que por este reglamento interino van a desaparecer los Ayuntamientos, o quedan reducidos a cero, porque sólo se les deja la inspección de abastos. O ROJAS (vid. «DSCG», núm. 82, s. 17 de dic. de 1810, pág. 178) afirma que este proyecto prepara «un trastorno general del sistema de administración en todos sus ramos», sin que ello suponga una modificación de las instrucciones que regulan la materia. Además, se alega la falta de perfección de su articulado, como lo demuestra que sea imposible que las juntas provinciales asuman todas las competencias de los Intendentes.

(33) En las Cortes se plantea el problema de la oportunidad del establecimiento provisional de la división provincial antes de la aprobación de la Constitución. Así, durante la discusión parlamentaria del proyecto de 1810, QUINTANA (vid. «DSCG», núm. 82, s. 17 de dic. de 1810, pág. 177) señala que el establecimiento de las municipalidades debe incluirse en la citada norma, pero «como no puede estar tan rápido» es preciso adoptar una serie de medidas provisionales. En otro sentido, TRAVER (vid. «DSCG», núm. 85, s. 20 de dic. de 1810, pág. 198) se manifiesta en contra de la admisión de estas medidas de forma clara:

> «Fuera intendentes, fuera tesoreros y contadores, fuera todas las oficinas, juzgados y ayuntamientos, y fuera todos los jueces de letras, excepto los de las cabezas de partido. Todo esto solo por vía de interín: ¿que hará luego cuando se trate de veras? Cuando V. M. se ponga de intento á hacer un plan perfecto, que sirva de norma para el Gobierno político y económico de toda la Monarquía, ¿qué le queda que hacer? Por vía de interín destruirlo todo para arreglar algo, es un golpe antipolítico.»

Para valorar el contenido de este Decreto, es necesario tener en cuenta que durante los debates del proyecto presentado en 1810 se rechazó expresamente la posibilidad de crear una junta al margen del Ayuntamiento. Por ejemplo, GUTIÉRREZ (vid. «DSCG», núm. 82, s. 17 de dic. de 1810, pág. 179) afirmó lo siguiente, al resaltar la vinculación existente entre Ayuntamiento y junta: «para qué mudar el nombre de los Ayuntamientos en el de Diputaciones, habiendo de componerse este, como aquellos, de los mismos vecinos de los pueblos». Incluso, hubo algún diputado, como es el caso de TERRER (vid. «DSCG», núm. 82, s. 17 de dic. de 1810, pág. 175), que propuso que la reforma fuera más ambiciosa y se sustituyeran los antiguos Ayuntamientos por las juntas. Vid. sobre la discusión parlamentaria la nota anterior.

to que se prefiere partir de una reforma en profundidad de los existentes en esos momentos (34). Finalmente, se procede a una modificación de los Municipios del Antiguo Régimen. Esta voluntad de transformación y no de ruptura explica la conservación de la terminología tradicional y el contenido de los artículos 309 y ss. de la Constitución de 1812 y de los Decretos CLIII, de 23 de mayo de 1812, sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales, y CCLXIX, de 23 de junio de 1813, aprobando la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.

La decisión de respetar los antiguos Concejos no debe inducir a creer que la noción de Municipio permanece inalterada. Además de su extensión a todo el territorio nacional y el sometimiento de todos ellos a unas reglas uniformes, se modifica su propia configuración. Así, la Corporación local se integra en la Administración del Estado, desapareciendo toda autonomía. Dicha concepción puede apreciarse en las siguientes afirmaciones del Conde de TORENO durante la discusión de la Constitución, al referirse a la duda sobre si los Ayuntamientos eran representantes de los pueblos que los nombraban:

> «Este es un error, continuaba: en la Nación no hay más representación que la del congreso nacional. Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los Ayuntamientos, siendo una representación y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada, en vez de constituir una sola é indivisible nación. Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; pero como el mejor modo de plantear esta parte, tan esencial para la felicidad de las provincias,

(34) Una de las críticas realizadas al proyecto de 1810 para el arreglo de las provincias consistía en que establecía una organización ajena al sistema municipal existente, limitándose a trasladar modelos extranjeros. En este sentido, el diputado ESTEBAN (vid. «DSCG», núm. 81, s. 16 de dic. de 1810, pág. 168) afirmó que el sistema escalonado previsto en el proyecto era la aplicación de las municipalidades, departamentos y distritos de influencia francesa y, más radicalmente, el diputado VILLAGÓMEZ (vid. «DSCG», núm. 83, s. 18 de dic. de 1810, pág. 188) decía que «no imitemos á Bonaparte, que, creyéndonos de un sistema viejo, nos quiere remudar ó remozar cruelmente». Frente a estas alegaciones, ARGÜELLES (vid. «DSCG», núm. 81, s. 16 de dic. de 1810, pág. 172) trató de defender el proyecto de estas acusaciones «porque, siendo el carácter de ella tan diferente del de la España, jamás debiera servir de término de comparación». Ante estas discusiones, ANER (vid. «DSCG», núm. 82, s. 17 de dic. de 1810, pág. 180) propuso que no se constituyeran las Juntas en los pueblos porque traerían innumerables discordias entre los vecinos; «esto sin perjuicio de que se hagan en los ayuntamientos las reformas necesarias». Este es el acuerdo que tomaron las Cortes y el encargo que recibió la Comisión encargada de su estudio. Como dijo el diputado PÉREZ DE CASTRO (vid. «DSCG», núm. 85, s. 20 de dic. de 1810, pág. 198), que la Comisión reformase lo que fuera más necesario.

> debe reposar sobre el interés que sus mismos vecinos tienen en su prosperidad, evitando todos los gravámenes posibles y fomentando todas las fuentes de aquellas, se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos.»

Incluso llega a afirmar posteriormente:

> «Los ayuntamientos son esencialmente subalternos del Poder ejecutivo: de manera que sólo son un instrumento de éste, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente al bien general de la Nación» (35).

En consecuencia, es un mero órgano de la Administración central. De ahí que las Instrucciones de 1813 y 1823 sean para el «gobierno económico-político de las provincias».

La afirmación de que el Municipio está integrado en la Administración estatal precisa determinar a quién pertenece el patrimonio local: al Estado o a los vecinos. Sobre este punto, debe señalarse que la titularidad dominical pertenece a la comunidad vecinal. Por tanto, aparece una colectividad propietaria, denominada «sociedad civil» y separada del Ayuntamiento, y un Concejo encargado de la gestión de los bienes (36). Pero esta noción de pueblo sólo tiene en cuenta los miembros presentes, los vecinos que en cada momento existen. Esto supone que todo el patrimonio pertenece a la generación actual y, por consiguiente, se puede proceder a su reparto o venta. No obstante, la configuración del pueblo como sociedad no fue totalmente desarrollada (37).

---

(35) Vid. también las consideraciones realizadas por el Conde de TORENO sobre el alcance de los nuevos Ayuntamientos citadas en la obra de A. POSADA, *Evolución legislativa del Régimen local en España. 1812-1909*, reimpr. IEAL, Madrid, 1982, pág. 56. Reiterando las afirmaciones anteriores señala que «faltaba á esta última rueda (los Ayuntamientos) de la autoridad pública un agente directo de la potestad ejecutiva, porque los Ayuntamientos no son representantes de los pueblos, sino meros administradores de sus intereses».

(36) Durante las discusiones en las Cortes desaparece toda mención a la idea de *universitas*. Prácticamente, la totalidad de las alusiones realizadas se hacen al pueblo, al común, a la comunidad, etc. Unicamente, el diputado MORAGUES (vid. «DSCG», núm. 446, s. 22 de dic. de 1811, pág. 2468), refiriéndose a los bienes de propios, dice que éstos no pertenecen «á los particulares de los pueblos sino á la universidad para ciertos y determinados gastos».

(37) A pesar de que se defienda teóricamente la existencia de la comunidad, lo cierto es que todavía puede apreciarse una influencia de la configuración como una *universitas*. Así, el Conde de TORENO (vid. «DSCG», núm. 446, s. 24 de dic. de 1811, pág. 2467) diferencia entre bienes de propios, que «no pertenecen á los individuos, sino a la comunidad del pueblo, y consiguientemente solo los que están encargados de entender en sus fondos son los que se hallan con facultades para disponer de ellos segun convenga», y baldíos, que, «siendo de todos, es libre su uso á cada particular». La consecuencia de estas definiciones consiste en que el dinero obtenido de la venta de todos ellos es en el primer caso para aumento de sus fondos y en el segundo se reparte entre los vecinos.

La concepción de Corporación local descrita parte de un rígido centralismo en el que la Administración municipal carece de independencia y los Entes intermedios se articulan como meras agrupaciones propietarias de individuos (38). Desde el punto de vista de la titularidad de los bienes, esta situación contrasta con la del período anterior en que la colectividad era una *universitas* titular de un patrimonio y sobre la que los vecinos tenían unos derechos. No obstante, la aplicación de los principios señalados es limitada porque su vigencia se reduce a las Cortes de Cádiz y durante el denominado trienio liberal (39). Por otra parte, a la muerte de Fernando VII las teorías que se defiendan en nuestro país ya no son las del modelo napoleónico, dado que en Francia las opiniones tanto de la colectividad como del rígido centralismo se abandonan por otras nuevas, en las que se reconoce una cierta autonomía administrativa a los pueblos y se configura la colectividad como una persona moral.

(38) En realidad, esta nueva concepción responde al intento de eliminación de todos los cuerpos intermedios operado por la Revolución y llevado al extremo por el centralismo napoleónico. Vid. A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, op. cit., págs. 75 y ss. En este mismo sentido, durante la discusión parlamentaria del proyecto de Ley de Administración local de 1907, AZCÁRATE (vid. G. DE AZCÁRATE, *Municipalismo y regionalismo*, reimpr. IEAL, Madrid, 1979, pág. 293) realiza una comparación entre la situación antes y después del Antiguo Régimen, no exenta de polémica:

> «Pero aquella variedad era variedad excesiva, tan excesiva como la feudal. ¿Por qué dominaba? Porque no había un poder supremo, porque no estaban organizadas las nacionalidades. Llegan a organizarse, y la Monarquía extrema su absorción y el elemento variedad desaparece quedando asentada la unidad del poder real. Todo se hace por el rey y por el poder real; hasta que viene la revolución, y la revolución en mal hora inspirada en un sentido individualista, unitario y abstracto, declara la guerra a todo el régimen corporativo, y entonces, así como desaparecieron las instituciones de beneficencia y de enseñanza, corrieron igual suerte las provincias y municipios. Todo entonces se somete ¿a qué? Ya no había rey ni poder absoluto, pero habia los tres poderes, y todo aquello se hizo asunto del Poder ejecutivo, todo se hizo administrativo. Ahí está el origen de los actuales municipios.»

(39) Dicha concepción tendrá una cierta influencia en la legislación sobre repartos de los bienes concejiles entre los vecinos y en la normativa municipal. Por ejemplo, en el Decreto de las Cortes de Cádiz de 4 de enero de 1813 se prevé la entrega gratuita de parte de los bienes de propios a los vecinos siempre que cumplan determinadas condiciones. Incluso, durante el reinado de Fernando VII se aprecia en ciertas actuaciones aisladas la idea de que los bienes pertenecen a los vecindarios y pueden repartirse entre ellos. Vid., por ejemplo, la descripción realizada sobre la distribución de parte de los montes de Toledo entre los vecinos de Yébenes en A. NIETO, *Bienes comunales de los montes de Toledo*, Cívitas, Madrid, 1991; y A. GALLEGO ANABITARTE, *La desamortización de los montes de Toledo*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

B) *El Municipio se configura como una persona jurídica propietaria, cuyo representante es el Ayuntamiento*

La concepción del Municipio como una sociedad civil, es decir, una agrupación de individuos propietarios de su patrimonio, no va a prosperar en nuestro país, dado que se va a preferir configurar al Municipio como una persona jurídica, cuyo representante es el Ayuntamiento. Esta articulación es similar desde el punto de vista patrimonial a las construcciones defendidas en el Antiguo Régimen. Semejanza que no sólo puede apreciarse en España, sino también en Francia. Precisamente, de esta nación procederán algunas de las nuevas formulaciones que sobre la personalidad de las Corporaciones se propugnen en España. Dada la influencia de este Derecho, primero se expondrá cómo se abandona la noción de sociedad civil y se adopta la de persona moral en el país vecino y, posteriormente, cómo se reciben las nuevas construcciones en nuestro ordenamiento.

La sustitución de la concepción de agrupación de individuos por la de persona moral titular del patrimonio local se realiza tempranamente en Francia. Utilizando las categorías previas a la Revolución, el *Conseil d'Etat* va a señalar, en un *arrêt* de 27 de marzo de 1814, que *la proprieté appartient non à chaque habitant en particulier, mais à la commune en corps, à l'être moral connu sous cette denomination* (40). Esta construcción jurídica supone, en cierto modo, la recuperación de articulaciones anteriores: una *universitas* titular de un patrimonio y unos derechos de disfrute que pertenecen a la generación presente (41). La configuración descrita no conlleva la modificación de la definición del Municipio como sociedad civil. Sin embargo, dicha denominación no tiene las mismas consecuencias desde el punto de vista patrimonial porque en la Corporación local no sólo se tienen en cuenta los intereses de las generaciones presentes, sino de las futuras.

En la doctrina francesa también puede apreciarse la evolución de

(40) Cit. por A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, op. cit., pág. 93. Esta denominación no debe engañarnos. Con la misma se alude a una persona ficticia similar a la *universitas*. Así, F. BURDEAU, «Affaires locales et décentralisation: evolution d'un couple de la fin de l'ancien régime à la restauration», en *Mélanges offertes à G. Burdeau. Le pouvoir*, LGDJ, París, 1977, pág. 787, al referirse a la articulación del Departamento en esta época, afirma que *comme la commune, le département est titulaire d'un patrimoine; c'est une «personne fictive»*.

(41) La configuración como cuerpo moral supone admitir, frente a la concepción revolucionaria, que existen unos intereses distintos a los defendidos por los miembros actuales. Sobre las consecuencias de la admisión de esta concreta teoría vid. la obra de L. MICHOUD, *La Théorie de la personnalité morale*, T. I, op. cit., pág. 63; y A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, op. cit., págs. 92 y ss.

las construcciones jurídicas. Así, en un primer momento, se intentan impedir las posibles actuaciones perjudiciales de los Concejos, sin que ello suponga asignar el dominio a una *universitas* (42). Posteriormente, la concepción de Municipio se perfecciona atribuyendo el patrimonio a una persona diferente de los vecinos. De esta forma, los miembros de la generación actual no pueden disponer de los bienes porque el titular es una persona ficticia y distinta (43). En otras palabras, como señala PROUDHON, *les biens communaux sont le patrimoine de ces corps de sociétés qui sont fondées sur des relations locales, et qui sont destinées à être perpétuelles dans leur durée*, precisando a continuación que *les biens communaux ne sont pas, pour les habitants de la commune, des propriétés simplement indivises et à l'égard desquelles chacun d'eux puisse dire qu'il en a une part; parce que ces biens n'appartiennent réellement qu'au corps de la commune considérée ut universitas* (44).

A la vez que se configura la colectividad vecinal como una persona jurídica, se produce una transformación del modelo centralista en el país vecino (45). Se considera que determinadas competencias públicas deben ser ejercitadas por los pueblos, dado que una excesiva

(42) Ello puede apreciarse en las siguientes afirmaciones de MOUNIER (cit. por A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, op. cit., pág. 93):

> «Nadie ignora, además, que la condición de propiedades municipales difiere esencialmente de la de las propiedades particulares. Es una especie de fideicomiso, es un legado de las generaciones pasadas a las generaciones futuras. La generación presente no tiene sino el usufructo. Sin embargo, una administración culpable o inepta puede deteriorar, disminuir, destruir los bienes que deben conservar; gravar el futuro de la comunidad con una pesada carga.»

(43) Por ejemplo, LAFERRIERE afirma lo siguiente (cit. por J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del Municipio constitucional: Autonomía y centralización en Francia y en España*, IEAL, Madrid, 1983, pág. 112):

> *La commune est considérée comme personne morale ou civile à raison de ses droits de propriété, qui embrassent des biens de différente nature, et de son droit d'ester en justice qui s' exerce sous la garantie de la tutelle administrative.*

(44) Vid. M. PROUDHON, *Traité des droits d'usufruit, d'usage, d'habitation et de superficie*, T. III, Bruxelles, 1833, págs. 254 y ss. y 283 y ss. La misma concepción se reitera en otra obra suya, *Traité du domaine de propriété ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine privé*, Bruxelles, 1842, pág. 344, al señalar que el cuerpo de la Comuna es considerado *ut universitas*, como una unidad moral destinada a reproducirse perpetuamente, y que por tanto no es una propiedad indivisa.

(45) Vid. sobre tales cambios las consideraciones realizadas por L. DÍEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, 3.ª ed., IEP, Madrid, 1973, págs. 200 y ss. Los doctrinarios franceses intentan reconstruir la vida autónoma municipal, lo que les lleva a luchar contra una fuerte corriente de centralización. El Municipio para ellos es anterior al Estado; la ley no lo crea, siendo una organización civil. Pero esto no significa que puedan transformarse en cuerpos políticos.

dependencia del Estado no resulta correcta para el buen funcionamiento de la Administración. La concesión de una cierta autonomía toma como punto de referencia la existencia de una persona titular de unos bienes, un sujeto recognoscible. Esta autonomía implica en parte el reconocimiento público de una persona independiente del Estado (46). En este sentido, debe señalarse que GARCÍA GOYENA y AGUIRRE, transcribiendo el Dictamen presentado a la Cámara francesa por la Comisión encargada de dictaminar acerca del proyecto de Ley municipal de 1837, dicen que la erección de una municipalidad es la creación de un ser público (47).

Por tanto, se configuran de nuevo unos cuerpos intermedios que actúan en el ámbito privado y público (48). Sin embargo, las competencias de las municipalidades se limitan a asuntos meramente administrativos, evitando todas aquellas atribuciones políticas que supongan un menoscabo de competencias del Estado (49). Precisamente, las reivindicaciones de los autores municipalistas, a partir de estos momentos, se dirigen a dotar a las Corporaciones de esas competencias que se les niegan y a concebirlos como Entes de la misma naturaleza que los de ámbito territorial superior.

La elaboración de la noción de Municipio, utilizando conceptos generales del Derecho y, en especial, de la teoría de la persona jurídica, hace que la relación entre los vecinos y el cuerpo colegiado se articule de igual forma, como ha señalado DÍEZ DEL CORRAL (50). En

(46) Por ejemplo, M. G. DUFOUR, *Traité général de droit administratif appliqué*, T. I, París, 1843, págs. 556 y 557, afirma que *la commune forme ainsi une société dans le sein de la société générale, qui forme l'état* y que *les institutions municipales en France, ont pour base le principe que la commune a, comme société, sa vie propre et séparée* del Estado.

(47) Vid. F. GARCÍA GOYENA y J. AGUIRRE, *Febrero*, op. cit., 1845, pág. 115.

(48) F. BURDEAU, *Affaires locales et décentralisation*, op. cit., pág. 781, cita la siguiente afirmación significativa de FIEVÉE realizada el año 1816: *fixer dans chaque localité l'administration locale et de former des corps intermédiaires entre l'administration générale et les administrés, (...) pouvoirs intermédiaires chargés gratuitement de décider sur tous les intérêts locaux*. Este autor lo opone a los Departamentos, respecto a los cuales se dice que son simples divisiones administrativas, que no tienen patrimonio ni intereses propios.

(49) L. DÍEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, op. cit., pág. 201, citando doctrina francesa, señala precisamente esta característica. Así, VIVIEN, *Estudios administrativos*, Tradit. J. López Somaño, T. II, Madrid, 1854, pág. 26, por ejemplo, dice que «el poder municipal puede ser reconocido y asentado sobre anchas bases sin peligro para la unidad de la nación, ni para los derechos bien del poder central, bien de los mismos ciudadanos». Incluso afirma que «en la organización actual de la Francia, el municipio se encuentra colocado entre el gobierno central, provisto de derechos y de medios que no dependen de él, y los ciudadanos cuya capacidad política y civil reposa en el derecho público». Pero la admisión de su existencia se fundamenta en una distinción. El Municipio, como una simple división administrativa del territorio, contribuye a la acción del poder ejecutivo y las atribuciones que de ello deriven dependen de la Administración pública, al encomendárselas por vía de delegación. Frente a esta consideración, está la Administración comunal, encargada de una serie de intereses de diferente naturaleza, entre los cuales podemos mencionar la seguridad personal, reposo y bienestar de los ciudadanos o administrar los bienes que poseen.

(50) Vid. L. DÍEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, op. cit., págs. 201 y ss.

consecuencia, un sujeto de derechos de este tipo, al ser ficticio, necesita unos representantes que son elegidos por los miembros integrados en el mismo y cuya actuación se somete a las reglas del mandato. De ahí que en Francia se afirme que la Administración municipal se basa en el principio representativo, es decir, en la elección vecinal de los miembros del Concejo, y que su relación con la colectividad se fundamenta en las reglas del mandato, al ser una persona privada (51). Esta construcción jurídica implica, desde el punto de vista patrimonial, que el titular evidentemente es el pueblo, pero su administración está encargada al Ayuntamiento.

Realmente, ésta es la concepción de Corporación que se recibe en España a la muerte de Fernando VII. Prescindiendo de las primeras Leyes municipales aprobadas en el reinado de Isabel II y centrándonos en lo que supone la Ley de 1845, vigente prácticamente hasta 1868 (52), resulta que la norma citada tiene su fundamentación en las opiniones de una serie de autores que importan la doctrina francesa del poder municipal. Entre ellos pueden citarse a Alejandro OLIVÁN, POSADA HERRERA, ORTIZ DE ZÚÑIGA o SILVELA (53).

---

(51) La traducción realizada por F. SILVELA, *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, ó estudios practicos de Administración*, Madrid, 1839, págs. 15 y 23, del proyecto y dictamen de la Ley local de 1837 presentada en Francia es ilustrativa de estas ideas. Así, se afirma que «el gobierno representativo cuenta con todos los ciudadanos para el ejercicio del poder: no tenemos escuelas públicas en donde se enseñe la ciencia del mando». Por otra parte, el Alcalde y el Ayuntamiento son calificados como «mandatarios del pueblo». En un sentido similar, M. D. DALLOZ, voz *Commune*, en *Répertoire*, op. cit., págs. 312 y 313, afirma lo siguiente: *le pouvoir municipal a son principe dans cette idée que tous les membres d'une commune ont des intérêts communs et des devoirs communs. De là, la nécessité d'avoir des mandataires chargés de gérer ceux-là et de veiller à la execution de ceux-ci. De là aussi pour les citoyens le droit de choisir ces mandataires ou administrateurs.*

(52) Con anterioridad a la recepción en España de estas teorías se habían intentado distintas reformas. Como señala J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del Municipio constitucional*, op. cit., págs. 311 y ss., en los últimos años del absolutismo se trata de mejorar las municipalidades mediante la reorganización de sus instituciones. Prueba de ello es que los Reales Decretos de 29 de noviembre de 1832 y 2 de febrero de 1833 se refieren a la renovación de los Ayuntamientos. Pero unas modificaciones más amplias se realizan en los primeros años del reinado de Isabel II, siendo su elemento más evidente la Real Instrucción de 1835. Estas normas están en vigor poco tiempo, puesto que en el verano de 1836 se produce el movimiento de las juntas revolucionarias y el retorno a la Constitución de 1812 y la normativa aprobada en este período, que estarán vigentes hasta 1843. A partir de la Constitución de 1837, tanto moderados como progresistas buscan fórmulas nuevas para encauzar la situación municipal. Un intento lo constituye la Ley municipal de 1840, pero fracasa. Otro, el más duradero, está constituido por la Ley de 1845, que permanece prácticamente vigente hasta 1868. La azarosa historia de nuestras Leyes municipales es descrita en el estudio preliminar de A. NIETO al libro de M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, reimpr. IEAL, Madrid, 1978, págs. XXIX y ss. Así, NIETO afirma que la Ley de 8 de enero de 1845 estuvo vigente desde su promulgación hasta el 7 de agosto de 1854; nueve años, a los que hay que sumar otros tantos, que corren desde el 10 de octubre de 1856 hasta 1868. Durante este período se aprobó la Ley Municipal de 5 de julio de 1856, que no llegó a regir, al paralizarse por el Real Decreto de 16 de octubre del mismo año.

(53) J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional*, op. cit., pág. 322, indica que la Ley de 1845 tiene como base una ideología que la justifica. Coincidiendo con el

La adopción de la concepción de los doctrinarios franceses no conlleva una modificación sustancial de la articulación del Municipio defendida durante el reinado de Fernando VII, al menos en lo relativo al dominio de las Corporaciones locales. No olvidemos que en el primer tercio del siglo XIX, excluidas las dos etapas constitucionales, se afirma que la Corporación pública es una *universitas* o persona moral con determinadas competencias públicas y es titular de un patrimonio. Configuración que coincide en lo esencial con la que se importa de Francia. Así, los autores españoles mencionados anteriormente rechazan el rígido centralismo del modelo napoleónico y son partidarios de una necesaria corrección que implique la atribución de competencias a los pueblos, considerados como personas jurídicas (54).

Antes de examinar la construcción jurídica de Municipio y quién es el titular de los bienes, es necesario realizar una advertencia. Al igual que sucede en Francia, al pueblo se le concede personalidad. Sin embargo, se sigue denominando a la colectividad sociedad civil, agrupación de individuos. Mención que desde el punto de vista de la propiedad carece de consecuencias, siendo preciso entender que el dominio pertenece a la persona moral. La advertencia realizada permite comprender la aparente contradicción de los términos utiliza-

---

retorno de los moderados, se dan a conocer juristas que publican diversas obras de Derecho administrativo en las que late el problema de la configuración del Municipio. Entre ellos puede mencionarse a Alejandro OLIVÁN, ORTIZ DE ZÚÑIGA y POSADA HERRERA. La influencia de la ideología doctrinaria francesa en la citada Ley ha sido destacada por numerosos autores. Como ejemplo puede citarse a G. DE AZCÁRATE, *Municipalismo y regionalismo*, op. cit., pág. 158, que la califica como copia de las leyes del país vecino, realizada por el partido moderado. O incluso ha sido señalada en la propia exposición de motivos del Decreto de 21 de octubre de 1868, por el que se declaran obligatorias y en vigor las adjuntas Leyes Municipal y Orgánica Provincial, al decir expresamente que esta Ley se inspira en «las teorías de la funesta escuela doctrinaria».

(54) Por ejemplo, Alejandro OLIVÁN, *De la Administración pública con relación a España*, reimpr. IEP, Madrid, 1954, págs. 51 y 151 y ss., es partidario de la centralización pero corrigiendo los excesos de la misma. En concreto, afirma que para evitar este peligro es preciso traspasar y confiar a las provincias y pueblos parte de las atribuciones. Dichas competencias, que reciben el nombre de competencias propias, se diferencian de las delegadas en que en estas últimas la Corporación actúa bajo el estrecho control de la Administración. Por otra parte, POSADA DE HERRERA en sus *Lecciones de Administración*, T. I, reimpr. INAP, Madrid, 1978, págs. 253 y ss., justifica la necesidad de conceder autonomía en la imposibilidad fáctica de llevar a cabo en España un verdadero centralismo como en Francia. Este último autor señala que la comparación de la situación en ambos países no se realiza de forma exacta, al no tener en cuenta una serie de datos. No se tiene presente, por ejemplo, la inmensa población de aquella capital, el inmenso saber y actividad industrial y científica que hay en ella depositado, con la exigüidad de nuestra Corte, que tan poca influencia ha ejercido en el resto de la nación; tampoco se advierte que de Madrid a las provincias hay comunicaciones difíciles y peligrosas. Además de estas razones prácticas, también alega una serie de razones filosóficas. En el mismo sentido, F. SILVELA, *Colección de proyectos*, op. cit., págs. 9 y ss. Sobre el sistema de competencias en la Ley de 1845 vid. las consideraciones realizadas por J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, 1991, págs. 82 y ss.

dos por algunos autores españoles. Alejandro OLIVÁN, por ejemplo, admite primero que el Ente es un pueblo o sociedad municipal que une a los individuos entre sí (55). Pero más adelante, al determinar el dueño de los bienes y los derechos de los vecinos de la generación presente, considera que es una persona moral titular de un patrimonio que debe diferenciarse de los vecinos. En concreto, afirma que «es de notar que ni la provincia ni el pueblo son en rigor propietarios, sino usufructuarios de los bienes de la comunidad como persona civil» (56).

Como se acaba de indicar, el Municipio en este período es una persona moral. No obstante, como ocurre en el Antiguo Régimen, no existe una única noción de persona jurídica, sino diversas que afectan a la forma de concebir la propiedad local. Algunos autores, más fieles al Derecho romano, defienden la total autonomía de la Corporación respecto a los vecinos. En cambio, otros sostienen de forma imprecisa una especie de unidad armónica entre la generación actual y la *universitas*, que implica que los habitantes de un pueblo no tienen un derecho sobre el patrimonio del Ente. En definitiva, existe una pluralidad de configuraciones en función de las diferentes teorías sobre la personalidad jurídica. Sin pretender analizar todas y cada una de las tesis propuestas, a continuación se expondrán algunas de ellas (57).

---

(55) En concreto, A. OLIVÁN, *De la Administración pública*, op. cit., pág. 152, afirma:

> «El pueblo o la sociedad municipal une a los individuos entre sí, sin separarlos ni desprenderlos del Estado. Aglomeración de hombres relacionados por la vecindad y parte componente de una nación, es objeto de la Administración pública general. Agregación de familias mancomunadas por intereses, bienes y derechos, entra en la clase de persona civil capaz de proveer a sus mejoras, contratar, adquirir, poseer, enajenar y obrar en justicia como los particulares, que es la Administración local. El ejercicio de estos derechos está regido, en parte, por el orden administrativo y, en parte, por el civil.»

(56) Vid. A. OLIVÁN, *De la Administración pública*, op. cit., pág. 155.

(57) No existe una noción única e inalterable de persona jurídica a lo largo de la historia. Se han propuesto diferentes concepciones, entre las cuales podemos citar la teoría de la ficción o de la realidad de este sujeto de derechos. Evidentemente, dicha discusión doctrinal tiene su plasmación también en la configuración del Ente local. Categorías como la de *universitas* o el común constituyen la concreción de las diversas tesis a este supuesto. De esta forma, la adopción del criterio de la existencia real o del carácter ficticio de estos sujetos supone admitir que el dueño de los bienes es el común o el Ente local, respectivamente. La recepción simultánea de distintos conceptos origina en algunas ocasiones ciertas dudas sobre quién es verdaderamente el titular.

PLANITZ, *Principios de Derecho privado germánico*, Tradit. C. Melón Infante, Bosch, Barcelona, 1957, pág. 84, destaca que tal divergencia responde a dos tradiciones diferentes: una que deriva del derecho romano y otra del germánico. Con el objeto de facilitar su comprensión, describiremos a continuación cuáles son sus características principales, siguiendo al autor alemán citado:

Alejandro OLIVÁN, por ejemplo, en el texto transcrito anteriormente parecía partir de la concepción como una persona moral titular de bienes en la que los vecinos actuales sólo tendrían el mero disfrute, lo que supone admitir unos derechos de la colectividad distintos de los que corresponden a la persona jurídica. Sin embargo, la misma diferencia no se aprecia en SILVELA. Para este autor, siguiendo la teoría mantenida en Francia por VIVIEN, «los pueblos son propietarios (de sus bienes), pero á condicion de conservar las propiedades á sus sucesores: la propiedad comun no pertenece solo á la generacion presente. El Estado interviene como representante de las generaciones futuras» (58).

La articulación como persona ficticia puede apreciarse mejor en GÓMEZ DE LA SERNA. El citado autor retoma expresamente el término de *universitas* y separa claramente los miembros que la integran del pueblo, como puede apreciarse a continuación:

— En el antiguo derecho germánico se distingue entre asociación o corporación y comunidad. La primera se configura como personalidad conjunta. Existe una voluntad corporativa común que se forma mediante la reunión ordenada de las singulares voluntades individuales de los miembros asociados. Por eso, tiene la corporación dos órganos: la asamblea, que forma la voluntad común, y la directiva, que la realiza. A ella corresponde la representación exterior. Además, existe un patrimonio corporativo del que dispone la corporación mediante sus órganos; y cada uno de los asociados tiene sobre el citado patrimonio un aprovechamiento que no se configura como un derecho sobre cosa ajena. Por otra parte, la corporación es diferente de la comunidad, puesto que esta última no forma una personalidad conjunta.

— Para el Derecho romano la *universitas* es un auténtico sujeto de derechos, una tercera persona distinta de sus miembros, que existe frente a ellos. Por tanto, tiene capacidad jurídica y de obrar, patrimonial y procesal, aunque necesita de un representante que es el Ayuntamiento. Puede tener sus propios créditos y deudas y su existencia es independiente de los cambios de los miembros. El disfrute de sus miembros sobre su patrimonio se configura como un derecho sobre cosa ajena y sus características fueron expuestas en la nota 11.

Evidentemente, los diferentes autores cuando utilicen alguna de estas nociones no necesariamente admiten todas y cada una de las características mencionadas, como se indicó en la nota 24. Sobre las diferentes concepciones de persona jurídica y su trascendencia en la articulación jurídica del Municipio vid. la bibliografía citada en la nota 11.

(58) Vid. F. SILVELA, *Colección de proyectos*, op. cit., pág. 9. Esta especial protección del patrimonio municipal queda plasmada tempranamente en nuestro país en el preámbulo del proyecto de Ley sobre organización de Ayuntamientos de 3 de abril de 1838, que a continuación transcribimos:

> «La segunda clase la forman los acuerdos (del ayuntamiento) que pueden recaer sobre objetos que aseguren el goce de los bienes que poseen los pueblos, y cuya administración les corresponde; mas sin comprometer el porvenir, sin perjudicar á la existencia de esos mismos bienes y de la propiedad comunal.»

Posteriormente, se alude a una tercera clase formada por las deliberaciones que comprenden todos los objetos cuya influencia se extiende a un tiempo largo e indeterminado, y cuyo errado uso pudiera aniquilar la fortuna y la prosperidad de los pueblos. En este caso, sería una imprudencia dejarlos correr y concederles una fuerza que pudiera llegar a ser funesta. Por ello, es necesario entonces que una autoridad tutelar les imprima el sello de su aprobación, les dé la validez que por sí no pueden tener y ofrezca a la sociedad la conveniente garantía. (Vid. A. POSADA, *Evolución legislativa*, op. cit., pág. 173.)

> «Entre las personas jurídicas vemos algunas que desde luego tienen una existencia natural; tales son los pueblos, esto es, las demarcaciones municipales, pues que forman una unidad, poseyendo, adquiriendo, enagenando y contrayendo del mismo modo que lo hacen las personas, si bien sujetándose á las reglas que la administracion establece. Esta unidad se funda en las relaciones naturales, que la residencia y la propiedad territorial establecen entre los que forman un mismo término municipal» (59).

El alcance exacto de estas palabras lo encontramos en una obra posterior en la que compara el Derecho romano con el vigente en esos momentos. En ella califica las ciudades como personas jurídicas, como Corporaciones; términos que deben ser entendidos «en el sentido que los romanos daban á la de *universitas*». Esto supone que todo el patrimonio se atribuye a la persona moral, no a la comunidad. Por eso, distingue las siguientes clases de bienes municipales: unos que pueden usar todos sus miembros, y a veces los que no lo son; y otros que no puede utilizar cada individuo de la Entidad local, como son su tesoro y los que constituyen su patrimonio particular (60).

La Corporación local personificada, además de ser titular de unos bienes, tiene atribuidas unas competencias administrativas. Ello implica su admisión como sujeto público distinto de la Administración del Estado. En este sentido, GARCÍA GOYENA y AGUIRRE sostienen que la instauración de Ayuntamientos en los pueblos conlleva la erección de un ser público, como se indicó anteriormente (61).

---

(59) Vid. P. GÓMEZ DE LA SERNA y J. M. MONTALBÁN, *Elementos del Derecho civil y penal de España, precedido de una reseña histórica de la legislación española*, T. I, 3.ª ed., Madrid, 1845, pág. 247. Como consecuencia de la adopción de conceptos procedentes del Derecho romano, se produce una coincidencia de las teorías defendidas por autores publicistas y las opiniones sostenidas por la doctrina civilista desde el Antiguo Régimen. Vid., por ejemplo, las consideraciones realizadas por J. SALA, *Sala adicionado, o ilustración del Derecho español*, T. I, Valencia, 1844, págs. 103 y ss.

(60) Vid. P. GÓMEZ DE LA SERNA, *Curso histórico-exegético del Derecho romano comparado con el español*, T. I, Madrid, 1850, págs. 26 y 209.

(61) Vid. F. GARCÍA GOYENA y J. AGUIRRE, *Febrero*, op. cit.,1845, pág. 115. También P. GÓMEZ DE LA SERNA y J. M. MONTALBÁN, *Elementos del Derecho civil*, T. I, 3.ª ed., Madrid, 1845, pág. 247, al estudiar la personalidad de los Entes públicos, afirman que

> «sólo tratamos de las personas jurídicas bajo el aspecto del derecho privado, no cuidándose más de la existencia política o administrativa que pueden tener. Por lo tanto, solo las consideramos con relación a los bienes, único punto de vista bajo el cual se asimilan a los individuos».

Una situación similar se desprende de la legislación. Por ejemplo, el reconocimiento como una persona moral queda reflejado en el artículo 4 del Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino. En el citado precepto se

Pero a los Entes locales sólo se les concede competencias administrativas no políticas. Tal decisión explica que ORTIZ DE ZÚÑIGA afirme que es preciso «encerrar el poder municipal dentro de sus verdaderos límites», porque «el poder municipal, como poder político, como poder de resistencia, como principio de insurrección entre las diversas fracciones que componen la sociedad, es necesario hacerlo desaparecer» (62). Frente a la negación expresa de unas atribuciones concretas «es necesario mirar este poder municipal como una asociación industrial y provechosa, como principio y germen de creación de productos, como elemento de prosperidad material, como defensa de los intereses locales». En definitiva, lo que importa «es separar estos dos conceptos del poder municipal: el carácter político, de que se le ha querido revestir para que intervenga en todos los negocios del interés general, del puramente civil y de localidad que sólo le da derecho al manejo de sus propios negocios». La división señalada se traslada a la Ley municipal de 1845, al diferenciar entre el gobierno interior de los pueblos, en que la Corporación tiene independencia, y el gobierno político, integrado en la Administración del Estado.

La concepción descrita de Municipio tiene consecuencias muy variadas. Resaltemos, en primer lugar, que el Consejo Real utiliza como criterio para atribuir el conocimiento de los asuntos litigiosos a los tribunales civiles o las autoridades administrativas la doble mención al interés «puramente civil y de localidad», fundamento de los propios negocios y justificativo de dos vertientes de actuación. Por ejemplo, en las Decisiones de 7 de abril de 1865 («CRGLJ», T. 13, núm. 83) y 18 de junio de 1866 («CRGLJ», T. 14, núm. 139) y el Real Decreto-Sentencia de 20 de diciembre de 1865 («CRGLJ», T. 14, núm. 17) se dice que en los contratos relativos a bienes de propios proceden las Corporaciones municipales como personas jurídicas y no como Entidades administrativas (63).

---

dice que los pueblos, que dependen de ciudades o villas en cuanto su régimen municipal, podrán solicitar la formación de Ayuntamiento propio, que tendrá unas competencias determinadas por la ley. Este supuesto se opone al que menciona el propio Real Decreto en su artículo 5. En el artículo mencionado se prevé la existencia de colectividades integradas en un Ayuntamiento con unos órganos especiales encargados de las competencias que estime oportuno el Alcalde. El reconocimiento como persona moral no se limita a España puesto que en esa época la Ley Comunal y Provincial de 7 de octubre de 1848 del Reino de Cerdeña dice en su artículo 1 que *i comuni sono Corpo morali aventi una propria amministrazione determinata dalla legge.*

(62) Cita tomada del estudio preliminar de A. NIETO al libro de M.ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los alcaldes y Ayuntamientos*, reimpr. IEAL, Madrid, 1978, pág. XXXIX.

(63) Además, existe una diferencia desde el punto de vista del control de las Corporaciones locales, como señalan la Decisiones mencionadas. En el caso de que actúe como Entidad administrativa puede anular los actos la Administración. En cambio, si se trata de una actuación como persona jurídica, las facultades están limitadas a la inspección y vigilancia en la gestión de tales bienes.

Un segundo efecto de la noción de Municipio consiste en la irresponsabilidad de los vecinos por los actos del Concejo. La consideración como un ente abstracto distinto de los habitantes implica que no deben responder por las acciones de la Entidad y la imposibilidad de embargar sus bienes. En este sentido, se pronuncia el Decreto de Competencias de 14 de abril de 1852 («CRGLJ», T. 2, núm. 432), al señalar que para cobrar las deudas locales es preciso seguir los procedimientos establecidos en las leyes municipales y que por las mismas no responden las fincas de los vecinos (64).

Por último, una tercera consecuencia consiste en que fuera del ámbito de las competencias públicas expresamente atribuidas como Corporación, el Municipio actúa integrado en la Administración del Estado. Esto significa que carece de autonomía frente a otros Entes públicos. De esta forma, se comprende que en la Real Orden de 11 de mayo de 1872 se afirme que las Juntas municipales, previstas en la Ley de 1870, no tienen personalidad jurídica y, consiguientemente, no pueden apelar un acuerdo de la Comisión provincial relativo a impuestos.

La configuración como una persona ficticia implica, además, que la comunidad se equipara a los locos o menores y que necesita un representante (65). Por ejemplo, Alejandro OLIVÁN considera que el Concejo «representa los intereses privativos y peculiares del común» (66), y Javier DE BURGOS que el carácter de los Ayuntamientos no es otro que el «de administradores del caudal de los pueblos y de conservadores de los derechos comunes de sus habitantes» (67). En otras

(64) El problema planteado en este último caso radica en la existencia de una ejecutoria ganada en 1826, como consecuencia de un litigio sostenido contra el Ayuntamiento, Concejo y vecinos de un pueblo, en la que se establecía la responsabilidad de los vecinos particulares en concepto de usufructuarios de fincas particulares. En el Decreto se niega la posibilidad de actuar contra ellos, dado que en la Ley municipal de 1845 y normas de desarrollo se prevé un procedimiento especial para el cobro de las deudas. En concreto, en el artículo 5 de Real Decreto de 12 de marzo de 1847 se obliga a incluir el débito en el presupuesto municipal en el término de diez días desde la presentación de la ejecutoria, pagándolo por los medios establecidos en el mismo. Por tanto, la deuda «debe satisfacerse por el pueblo colectivamente, no habiendo fincas individualmente afectas al pago» de los arrendatarios vecinos, es decir, mediante los ingresos del propio pueblo o por ingresos extraordinarios. Estas reformas introducidas por la Ley municipal implican una modificación del sistema anterior. Como expresamente se señala en el considerando primero del Decreto de Competencias de 14 de abril de 1852 («CRGLJ», T. 2, núm. 432), resulta incompatible la exigencia de la vía ejecutiva y de apremio, autorizado en leyes anteriores, con el sistema de contabilidad aprobado en 1845.

(65) La configuración del Ayuntamiento como un representante de la persona jurídica obedece a una determinada concepción. Sin embargo, no es la única posible. Vid. sobre otras formas de articulación las consideraciones realizadas y la bibliografía citada en la nota 98.

(66) Vid. Alejandro OLIVÁN, *De la Administración pública*, op. cit., pág. 256.

(67) Javier DE BURGOS en esta misma época pronuncia una serie de conferencias que se publican en 1841. En ellas, al referirse a las competencias de los Ayuntamientos, afirma lo siguiente sobre «el carácter de los Ayuntamientos»:

palabras, como afirma ORTIZ DE ZÚÑIGA, al comentar la Ordenanza de montes de 1833, «la administración de los montes de propios y comunes, que se hallaban á cargo de los ayuntamientos, (...) continúan á su cuidado con aplicacion de los productos á beneficio del pueblo», y al referirse a los bienes de propios, «como caudal del concejo ó comunidad, su administracion está fiada al cuerpo colegiado, á cuyo cargo se hallan todos los intereses públicos de la misma asociacion» (68).

La existencia de un representante y el común ocasiona la aparición de dos significados diferentes del término «Corporación». El primero está referido al pueblo, que en definitiva es el titular, y el segundo al Concejo, encargado del gobierno y administración (69). La utilización de ambos conceptos no implica que el Cuerpo colegiado sea dueño de los bienes. Como dice Alejandro OLIVÁN, si «ni la pro-

---

«Este no es otro que el de "administradores del caudal de los pueblos y de conservadores de los derechos comunes de sus habitantes". Bajo el primero de estos conceptos fijan el modo o la forma de recaudación de sus rentas y arbitrios, aprueban o reprueban las cuentas del Alcalde y las del depositario de los fondos municipales y determinan las circunstancias o condiciones de su inversión. Bajo el segundo concepto, acuerdan las medidas de salubridad, comodidad y ornato público, las de instrucción primaria y beneficencia, las relativas al aprovechamiento de las leñas y yerbas de los montes y prados del común; el modo de repartir en tiempo de guerra la carga de los alojamientos, bagajes y otras servidumbres militares, el de asegurar su cesación en tiempo de paz y, en general, todo lo que concierne a objetos de interés puramente local.»

(Vid. A. MESA SEGURA, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, IEAL, Madrid, 1946, pág. 258.) En realidad, esta concepción es similar a la defendida por VIVIEN en Francia (vid. M. D. DALLOZ, voz *Commune*, en *Répertoire*, op. cit., págs. 249 y ss.). En concreto, en la relación realizada en nombre de la Comisión encargada de examinar el proyecto de Ley sobre la Administración municipal, dice que *le pouvoir municipal est chargé de veiller à la sûreté, à la salubrité, au repos de la commune;* en otras palabras, *l'administration comunale proprement dite embrasse* (...) *les relations sociales qui naissent de la réunion des habitants dans les villes et dans des certains arrondissements du territoire des campagnes;* pero no olvidemos que *les communes sont propriétaires* y que las competencias se atribuyen al cuerpo.

(68) Vid. M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Granada, 1841, T. I, pág. 224, y T. II, pág. 66.

(69) Por ejemplo, en el Dictamen realizado por la Comisión de las Cortes encargada de examinar el proyecto de Ley municipal de 1870 se distingue entre «Corporaciones municipales propiamente dichas», para referirse a los Concejos, y Corporaciones municipales, al aludir a las comunidades vecinales. En cambio, en el artículo 124 de la Ley de Ayuntamientos, de 5 de julio de 1856, se dice que «los Ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y no pueden ejercer otras funciones ni actos políticos, que los que las leyes expresamente les señalen». Con ello se quiere decir que el ser público denominado Distrito municipal o simplemente Municipio tiene limitadas sus competencias. En la doctrina también es posible apreciar esta pluralidad de significados. Por ejemplo, M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de administración*, T. II, 1.ª ed., 1858, en la voz «Alcaldes y Ayuntamientos» señala que por tal se entiende «la corporacion que en cada pueblo componen principalmente el alcalde ó tenientes de alcalde y los regidores, y que está encargada de la administracion y gobierno economico del mismo pueblo». Sin embargo, otros autores, entre los que podemos citar a SILVELA o GÓMEZ DE LA SERNA, al referirse a la propiedad de los bienes, aluden a la Corporación, como *universitas*.

vincia ni el pueblo son en rigor propietarios, sino usufructuarios de los bienes de la comunidad como persona civil; mucho menos lo serán la Diputación y el Ayuntamiento, que no pueden más que administrarlos en provecho común» (70).

Por otra parte, la relación entre el Ayuntamiento y el Municipio se articula conforme a las reglas del mandato, de lo que resulta que no puede actuar el Cuerpo colegiado más allá de las atribuciones expresamente concedidas. Doctrina que posteriormente se utiliza para negar a los Concejos la posibilidad de enajenar los bienes. Así, por ejemplo, en la Real Orden de 25 de abril de 1879 se señala que «algunos Ayuntamientos ceden terrenos del común de vecinos (...), infringiendo con tales actos lo dispuesto en el artículo 72 de la vigente Ley Municipal» y resulta que «otros Municipios adquieren ó venden fincas y celebran contratos sin la previa instruccion de expediente». Ante estas actuaciones de las Corporaciones, en el punto primero de la citada Real Orden se dice:

> «1.° Que haga V.S. comprender á todas las Corporaciones municipales de la provincia de su mando que la *ley no las faculta para ceder á título gratuito bienes de sus Municipios, de los que son meros administradores,* y *cuya conservacion y custodia les está encomendada,* pudiendo únicamente enagenar algunos o permutarlos en casos determinados, pero siempre sujetándose á las reglas que la ley establece en su artículo 85 ya citado» (71).

La configuración del Concejo descrita tiene otra consecuencia: si se crea un representante único, los vecinos no pueden actuar en defensa del común más que en determinados supuestos tasados. Como señala el Decreto de Competencias de 29 de marzo de 1854 («CRGLJ», T. 2, núm. 561), las leyes comunes que facultaban a los vecinos para representar al común en juicio deben considerarse derogadas por el artículo 74 de la Ley municipal de 1845, según el cual corresponde al Alcalde, como administrador del pueblo, actuar en nombre de él. Un problema similar se plantea con las peticiones de excepción de la desamortización, dado que corresponde a los Ayuntamientos y no a los vecinos reclamarla, como se dice en la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso de 29 de octubre de 1874 («CRGLJ», T. 26, núm. 228).

(70) Vid. Alejandro OLIVÁN, *De la Administración pública*, op. cit., pág. 155.

(71) Esta doctrina se reitera en la Real Orden de 9 de mayo de 1881. En ella se afirma expresamente que «el Ayuntamiento carece de facultades para ceder bienes del común, de los cuales sólo es mero administrador».

4. La teoría de la doble personalidad del Municipio. Críticas a la misma

En la segunda mitad del siglo XIX y primera del actual se defienden dos teorías sobre la configuración del Municipio que tienen unas consecuencias patrimoniales muy diferentes y son aceptadas de forma mayoritaria. La primera que se propone es la tesis de la doble personalidad del Municipio (A); y la segunda es la partidaria de la personalidad única del Ente local (B). Expongamos separadamente cada una de ellas.

A) *La teoría de la doble personalidad del Municipio y sus consecuencias patrimoniales*

A mediados del siglo XIX se defiende una nueva concepción de personalidad del Municipio. Basándose en la distinta naturaleza de las funciones atribuidas a la Corporación local, se sostiene que la configuración es diferente en cada una de ellas: en el tráfico privado actúa como una persona jurídica, cuyo representante es el Ayuntamiento; y en el campo público se presenta como una población, un conjunto de personas, dotado de una Administración propia encargada del gobierno interior. Ambas articulaciones tienen diferente justificación, como se comprobará posteriormente.

Inicialmente, esta dualidad no afecta a la titularidad de los bienes, dado que lo que se pretende es diferenciar dos ámbitos distintos de actuación, que se rigen por un régimen y tienen una fundamentación diversa. Construcción que puede apreciarse en las siguientes afirmaciones realizadas por COLMEIRO:

> «Antes de exponer las atribuciones de los Ayuntamientos, conviene advertir primeramente que todas son relativas a dos objetos, esto es, á la gestion económica de la fortuna municipal, considerando al *Ayuntamiento como una persona moral,* susceptible de adquirir, poseer, enagenar y capaz en fin de celebrar actos civiles; o *al gobierno del pueblo, considerándole como una pequeña sociedad dotada de una administración* propia en cuanto a sus intereses comunes» (72).

(72) Vid. M. COLMEIRO, *Derecho administrativo español,* T. I, 1.ª ed., Madrid, Santiago y Lima, 1850, pág. 248. Una diferenciación similar es realizada en Italia por F. ACCAME, *Del*

Pero la persona moral, el pueblo, es, para el citado autor, titular de todo el patrimonio, como puede comprobarse a continuación:

> «Cada corporacion legitima y pública constituye una persona moral poseedora de ciertos bienes, rentas, derechos y acciones á título de dominio. Esta propiedad colectiva ocupa un lugar intermedio respecto al dominio de la nacion y al privado, así en cuanto al uso de las cosas de la corporacion *(res universitatis)*, como en punto á los actos que puedan aumentar ó disminuir su patrimonio.
>
> La propiedad de las corporaciones es, no un dominio absoluto, sino mas bien una sustitucion sucesiva en interés de las generaciones futuras. De aqui nace que se les considera en perpetua minoría, y que la ley no les confiere ni la plena propiedad en sus bienes, ni aun su libre administracion» (73).

Desde el punto de vista de la titularidad de los bienes, la duplicidad de articulaciones jurídicas no implica modificaciones sustanciales respecto a las opiniones reflejadas anteriormente. Ello obedece a que lo que se produce es una separación de las funciones según su naturaleza, correspondiendo la propiedad todavía al cuerpo moral. Por eso, se sigue defendiendo que estamos en presencia de una persona titular de un patrimonio y que el Ayuntamiento es el administrador de los bienes (74). La articulación comentada no se limita

---

Diritto comunale, Génova, 1853, págs. 26 y ss. Este autor define el *Comune* como una sociedad política que vive en el seno y forma parte de otra sociedad política más amplia que se llama Estado. De esta calificación se deduce una serie de consecuencias: constituye una persona moral o jurídica distinta de las personas y miembros que la componen; debe tener un territorio; existirá una población con unos intereses comunes; unos bienes que atiendan las necesidades sociales; y finalmente un gobierno que regule esos intereses, que garantice el ejercicio de los derechos comunes y que administre la Hacienda común. Por tanto, tenemos un Ente con personalidad y un cuerpo colegiado para el gobierno interior, cuya jurisdicción se ejercita en un territorio delimitado y en una población que habita en el mismo.

(73) Vid. M. COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, T. II, op. cit., 1850, pág. 93. En el T. I, op. cit., págs. 665 y ss., desarrolla estas afirmaciones señalando que las Corporaciones forman una persona jurídica revestida con los derechos y facultades de sus miembros reunidos en un cuerpo. Así, se convierte «la corporacion en una persona colectiva». En realidad, el concepto de corporación y persona obedece a una concreta teoría de la personalidad jurídica que en Francia tuvo un gran seguimiento. Sobre la incidencia de la teoría de la personalidad colectiva en Francia y la diferencia entre propiedad indivisa y colectiva vid. J. CASTÁN, *Derecho civil*, op. cit., pág. 404. Y sobre la influencia de las doctrinas sostenidas en el país vecino en COLMEIRO vid. A. POSADA, *Evolución legislativa*, op. cit., págs. 209 y ss.

(74) M. COLMEIRO, *Derecho administrativo*, T. I, op. cit., 1850, pág. 247, sigue aludiendo al derecho de administrarse los pueblos a sí mismos por medio de sus mandatarios libremente elegidos.

a las municipalidades, sino que puede apreciarse también en el Estado (75).

Partiendo de la distinción entre la sociedad que tiene una Administración y la persona moral, se introduce una modificación en las titularidades de los bienes. La comunidad va a ser propietaria de los bienes públicos, es decir, las cosas que están fuera del comercio, y la persona jurídica de los bienes sometidos al Derecho privado. Esta separación de sujetos y de dominios se trata de articular de diversas formas. Para ello se defienden teorías que admiten la dualidad de personalidades y que no sólo se aplican a las Entidades locales, sino en general a todas las Corporaciones territoriales (76). Así, por ejemplo, a continuación se expondrán dos de ellas brevemente: la teoría que distingue entre persona política y civil y la tesis organicista.

La primera de las teorías citadas es defendida por GIORGI en Italia. El autor mencionado distingue entre «persona política» y jurídica o civil. De esta forma, se diferencian dos ámbitos, según impliquen un acto de autoridad o conlleven una simple administración de los intereses propios. En el primero, las decisiones que se adopten se fundamentan en la personalidad política; y en el segundo en la civil, dado que no implican el ejercicio de unos privilegios derivados de su condición especial. Esta última personalidad es preciso que la posea el Estado puesto que en determinados supuestos puede ser útil (77).

---

(75) En el Estado se defiende la existencia de una Administración encargada de las funciones públicas y una persona moral propietaria de todos los bienes, incluidos los de uso público. Por ejemplo, M. DURANTON, *Cours de Droit français*, T. II, 4.ª ed., Bruxelles, 1834, pág. 318, considera que

> *les biens nationaux sont ceux qui appartiennent à l'Etat, c'est-à-dire à la universalité des citoyens qui composent le grand corps que l'on nomme nation; ce sont des choses publiques, res publicae.*

Posteriormente, los clasifica según estén fuera del comercio o no. Dentro de los bienes estatales inalienables e imprescriptibles menciona los caminos, carreteras, riberas, lagos, etcétera y de las Comunas las calles, plazas, etc.

(76) Vid. la relación de autores partidarios de aplicar la teoría de la doble personalidad a los diversos Entes públicos, incluida en la nota 8.

(77) G. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche o corpo morali esposta con speciale considerazione del Diritto moderno italiano*, V. II, 2.ª ed., Firenze, 1899, págs. 36 y ss., afirma que las actuaciones del Estado se dirigen también a promover el bienestar público, a favorecer la cultura y el bienestar del pueblo que gobierna. En estas funciones la autoridad y coerción no siempre encuentran un modo de explicarse, por lo que debe desaparecer esa relación de supremacía para hacerse lugar la relación de igualdad y con ella el Derecho privado. Por ejemplo, el Estado trata los intereses económicos y procura la prosperidad, asume empresas de transporte, rectifica el curso de un río, construye ferrocarriles, deseca terrenos pantanosos, fabrica armas o naves, etc. Todas esta cosas el poder ejecutivo no puede siempre conseguirlas exigiendo servicios personales o prestaciones coactivas, sino que debe descender a la arena del Derecho civil, contratando según el Código civil o de comercio. Además, el citado autor dice que la personalidad jurídica viene exigida por la existencia de un patrimonio privado que es preciso gestionar y que le produce unas rentas

Ambas personalidades tienen una diferente manifestación. En la personalidad civil se presenta como una agrupación en su unidad; en cambio, en la política no existe la misma, apareciendo como una colectividad. En los dos casos necesitan unos representantes, que lo son al mismo tiempo de la personalidad política y jurídica. De ahí la dificultad de distinguir determinado tipo de actuaciones. La doble personalidad se observa tanto en el Estado como en el Municipio, aunque es más difícil conocer qué actos deben reconducirse a cada una de ellas en el Ente local (78).

La dualidad indicada también es posible observarla en el dominio local. La persona civil es titular de un patrimonio privado, que gestiona y que produce rentas con las que atender las cargas públicas. Estos bienes están sometidos al Derecho civil y no existe razón que aconseje su regulación por normas públicas. Incluso, su administración podría ser incompatible con el mando o la coerción. Precisamente, para actuar en el tráfico jurídico-privado el Ente titular debe tener capacidad jurídica de conformidad con el Código; capacidad que sólo se consigue a través de la personalidad. Esta situación es diversa en las actuaciones derivadas de su personalidad política, dado que no se buscan los títulos para adquirir bienes y conservarlos en las mismas normas que los patrimoniales.

En España tiene una mayor trascendencia otra tesis que parte también de la doble personalidad del Municipio y de las restantes Colectividades territoriales. Es la denominada teoría organicista, defendida por SANTAMARÍA DE PAREDES, entre otros autores españoles (79). Para esta teoría, la nación no es una unidad social indivisa y formada por una agrupación de hombres sin más vínculo común que el lazo nacional; sino que se muestra como una entidad superior, compuesta interiormente de otros organismos, que son ellas sociedades totales por cumplir todos los fines humanos: familias, Municipios y Regiones o Provincias. Partiendo de esta base, sostiene que el Municipio es la comunidad natural y permanente de familias que viven en un mismo lugar, relacionándose unas con otras para el cumplimiento en común de todos los fines de la vida que trascienden inmediatamente de su esfera privada.

---

con las que atender las cargas públicas. Ello a diferencia de la personalidad política que no busca los títulos en el Código para adquirir bienes y conservarlos.

(78) Vid. G. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche*, V. IV, Firenze, 1900, págs. 66 y ss. Esta dificultad procede en primer lugar de la inexistencia de unos poderes legislativo y judicial, a no ser que se equiparen a las actuaciones derivadas de la potestad reglamentaria. Además, algunos actos derivan de las dos personalidades, como es el caso de la aprobación de los presupuestos.

(79) Vid. V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho administrativo*, op. cit., 1885, págs. 45 y ss.

El Ente local nace de la necesidad de resolver en una unidad superior las limitaciones de la vida familiar. Es como la nación, un organismo social para el cumplimiento de todos los fines humanos; y por eso la beneficencia, la industria, etc., hallan en él su primera manifestación colectiva en cuanto exceden del ámbito doméstico. Pero el organismo tiene diferentes manifestaciones. Puede presentarse como una persona social, que tiene personalidad jurídica en cuanto es sujeto de derechos y obligaciones en relación con sus habitantes o con otras entidades sociales, o como una colectividad de vecinos. Diferenciación que conlleva una distribución del patrimonio, como indica expresamente el autor citado anteriormente:

> «La naturaleza de las Corporaciones, determina la índole de su propiedad. La distinción entre la mera suma de individuos que la forman, y la personalidad social unitaria é indivisa que resulta del conjunto, engendra la diferencia entre bienes comunes ó de aprovechamiento colectivo, y bienes propios ó patrimoniales de la persona jurídica» (80).

Debe advertirse que cada uno de los dos sujetos se articula de diversa forma, con las correspondientes consecuencias patrimoniales. Así, ALTAMIRA (81) considera que en los bienes de propios el dominio es individual, el titular del derecho es, de hecho y a modo absoluto, la entidad final; pero no los hombres que la han constituido. En definitiva, los bienes son de la Corporación, como persona moral. En los comunales, en cambio, los titulares son todos los miembros que forman la colectividad vecinal. Dicho grupo humano se estructura como una comunidad germánica, debiendo cumplir dos condiciones para considerarse como tal: que lo poseído subsista en el grupo, percibiendo sus utilidades, sin destruirlo o enajenarlo; y que el disfrute sea de los individuos que componen el grupo en cada momento, considerados *ut singuli,* no de la persona social o jurídica (82).

---

(80) Vid. V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho administrativo,* op. cit., 1885, págs. 693 y ss. Incidiendo en esta misma línea, posteriormente afirma:

> «Entendemos por bienes comunes de los pueblos, los que pertenecen á estos para su aprovechamiento en común; y por bienes de propios, los que pertenecen al Municipio como persona jurídica en concepto de patrimonio para la realización de servicios municipales.»

(81) Vid. R. ALTAMIRA Y CREVEA, *Historia de la propiedad comunal,* reimpr. IEAL, Madrid, 1981, págs. 54 y ss.

(82) La consecuencia de la exigencia de estos dos requisitos a la colectividad consiste en que se distingue la comunidad vecinal de los individuos actuales que la forman y disfrutan los bienes.

En cuanto al Ayuntamiento es preciso indicar que para esta teoría se concibe como un cuerpo de representación popular encargado del gobierno y administración de los intereses peculiares del Municipio. A él le corresponde la administración, venta, custodia, conservación y aprovechamiento de todas las fincas, bienes y derechos del pueblo, pero no el dominio del patrimonio (83).

La admisión de las teorías organicistas implica el rechazo de las tesis partidarias de la personalidad única del Municipio o, al menos, de la atribución de todo el patrimonio a un sujeto de derechos. ALTAMIRA, por ejemplo, no acepta que el Ente local pueda reducirse a un solo sujeto, puesto que la consideración como *universitas* o personalidad jurídica implica la eliminación de la propiedad colectiva a favor del Ente local, y viceversa. Por otra parte, la consecuencia de que se defienda la dualidad de sujetos consiste en que el debate sobre la configuración de la personalidad jurídica tiene una importancia secundaria (84).

La tesis expuesta se defiende por una serie de autores de gran influencia a finales del siglo XIX. Entre ellos puede mencionarse a ALTAMIRA y SANTAMARÍA DE PAREDES, pero también es necesario citar otros nombres como AZCÁRATE o COSTA (85). La teoría de la doble personalidad todavía se mantiene en 1898 por BURÓN, al sostener que los bienes de propios «constituyen el patrimonio de la corporación considerada en su unidad como persona jurídica», frente a los

(83) Vid. V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho administrativo*, op. cit., 1885, págs. 46 y ss., 192 y ss. y 695 y ss.

(84) Vid. sobre este debate las consideraciones realizadas anteriormente y, en especial, en la nota 57.

(85) La dualidad de personalidades es defendida por G. DE AZCÁRATE, *Ensayo sobre la historia del derecho de propiedad y su estado actual en Europa*, T. III, Madrid, 1883, págs. 91 y ss., que atribuye la propiedad de los comunales al grupo social frente a lo que sucede en los bienes de propios, y J. COSTA, *Colectivismo agrario en España*, T. II, reimpr. Guara, Zaragoza, 1983, págs. 69 y 89, que diferencia entre bienes de propios de la persona civil y bienes comunes de dominio de la colectividad.

La relación existente entre todos los autores defensores de esta teoría nos la indica el propio G. DE AZCÁRATE, *Municipalismo y regionalismo*, op. cit., pág. 202, al contestar al discurso «La ciudad moderna», de Adolfo POSADA, con motivo de su ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Al examinar su concepción de Estado, similar a la descrita, señala su acentuada *filiación krausista*. No le falta razón puesto que el propio R. ALTAMIRA, *Historia de la propiedad comunal*, op. cit., págs. 51 y ss., menciona como autor destacado de la doctrina extranjera a AHRENS, de cuyo libro titulado *Derecho natural* dice que «ha llegado a ser el vademecum de nuestros abogados, al ocuparse de las formas de la propiedad». Sobre la influencia de AHRENS en el krausismo y los autores que pueden considerarse miembros de esta corriente vid. J. J. GIL CREMADES, *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica, neotomismo*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1969, y la obra del mismo autor *Krausistas y liberales*, 2.ª ed., DOSSAT, S.A., Madrid, 1981. La influencia de esta corriente no se limita a la configuración del Municipio y sus consecuencias patrimoniales. Vid., por ejemplo, los efectos del control judicial sobre los reglamentos locales en A. EMBID IRUJO, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1978, págs. 154 y ss.

bienes comunales en los que «la corporación no se considera en su entidad como sujeto de derecho, sino como reunión de las personas naturales que la constituyen» (86).

La doble titularidad del patrimonio municipal, sin embargo, no la admiten ni aquellos que son partidarios del dominio de la colectividad, entendida como mera agregación de personas o como conjunto de generaciones de vecinos, ni los que defienden que la propiedad local pertenece a una *universitas*. Consecuentemente, es rechazada por una serie de autores publicistas, como COLMEIRO, MELLADO, MARTÍNEZ ALCUBILLA, ESCRICHE o ABELLA, entre otros, puesto que consideran que los propios y comunes pertenecen al Municipio (87); y en la doctrina privatista por MORATO, GUTIÉRREZ, MUCIUS SCAEVOLA o SÁNCHEZ ROMÁN (88).

Finalmente, es preciso indicar que la distribución de la titularidad del patrimonio de conformidad con la teoría de la doble personalidad queda afectada por el problema de la determinación del dueño del dominio público local. Hasta estos momentos, en las diversas teorías expuestas el Ente local era el propietario de todos los bienes municipales, si bien existían diferencias evidentes en la forma de articular la noción de Corporación. Esta unidad de todo el patrimonio desaparece como consecuencia de la admisión de ciertas tesis sobre el dominio público que sostienen que dicha clase de bienes no pertenece a las Entidades locales, sino a la nación (89). Para estas teorías, las Entidades municipales se limitan a administrar bienes demania-

(86) Vid. G. BURÓN GARCÍA, *Derecho civil español según los principios, los códigos y leyes precedentes y la reforma del Código civil*, T. II, Valladolid, 1898, págs. 26 y ss.

(87) Vid. M. COLMEIRO, *Derecho administrativo*, T. II, 4.ª ed., Madrid, 1876, págs. 191 y ss.; F. MELLADO, *Resumen de Derecho administrativo*, op. cit., 1890, pág. 599; M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, voz «Bienes públicos», en *Diccionario*, 1.ª ed, op. cit.; J. ESCRICHE, voz «Bienes concejiles» en *Diccionario*, op. cit., y F. ABELLA, *Tratado de Derecho administrativo*, T. II, op. cit., págs. 1098 y ss.

(88) Vid. R. D. MORATO, *El Derecho civil de España con la correspondencia del Romano tomado de los Códigos Justinianos y de las doctrinas de sus intérpretes, en especial de las Instituciones y del Digesto Romano Hispano de D. Juan Sala*, T. I, Valladolid, 1868, pág. 242, y ediciones posteriores; B. GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, *Códigos o estudios fundamentales*, T. II, 4.ª ed., Madrid, 1875, págs. 37 y ss., y ediciones posteriores; Q. MUCIUS SCAEVOLA, *Código civil comentado y concordado extensamente con arreglo a la nueva edición oficial*, T. VI, 1.ª ed., Madrid, 1891, págs. 156 y ss., y F. SÁNCHEZ ROMÁN, *Estudios de Derecho civil*, T. II, 2.ª ed., Madrid, 1889-1890, pág. 480.

(89) M. PROUDHON, *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, T. I, Dijon, 1833, pág. 262, define el dominio público como *les fonds qui, sans appartenir propriétairement à personne, ont été civilement consacrés au service de la société*. Esos bienes pertenecen a la nación, considerada como un ser moral. Así, el citado autor, *Traité de domaine du propriété*, pág. 305, dice que *l'être moral et collectif que nous appelons le public est donc véritablement possesseur des fonds qui sont à lui* e incluso puede adquirir bienes por prescripción. Sobre los problemas relativos a la titularidad del dominio público municipal y las diferentes teorías vid. E. COLOM, *El dominio público municipal*, de próxima publicación.

les, dado que la nación carece de una organización encargada de su cuidado (90). Dominio de la colectividad de los ciudadanos que se opone a los bienes privados pertenecientes al Estado y a las Corporaciones locales.

La consideración de que la nación es propietaria de los bienes demaniales locales es defendida en Francia. Sin embargo, su admisión conlleva la imposibilidad de diferenciar en el ámbito local una doble personalidad que tenga como consecuencia una dualidad de dueños, puesto que el demanio público, que teóricamente debería pertenecer a la comunidad de vecinos, se atribuye a la nación, como los restantes bienes de esta clase. De esta forma, los patrimonios privados, es decir, los de propios y comunales, corresponderían al Municipio como persona jurídica.

A diferencia de lo que ocurre en Francia y al margen de las construcciones aplicables a los bienes de uso público, en nuestro ordenamiento hay una categoría especial de propiedades, inalienables e imprescriptibles: las comunales. Esto supone que existen unos dominios utilizados por los vecinos, cuya articulación es parecida a los de uso público, aunque no se les apliquen las mismas consecuencias, es decir, atribuir la propiedad a la nación. Dada la tendencia a equipararlos, aparecen en el ámbito municipal unas construcciones jurídicas similares a las existentes en el Estado. En concreto, se defiende que al Municipio, considerado como persona jurídica, le corresponden los patrimonios sometidos al Derecho privado y al común aquellos aprovechados por los habitantes de la población, que tengan un régimen peculiar. A pesar de su semejanza, existe una diferencia apreciable entre las dos articulaciones consistente en que la colectividad se configura como una verdadera comunidad germánica propietaria, mientras que la nación no. Como puede apreciarse, dicha teoría conlleva la admisión en nuestro ordenamiento de tres dueños diferentes en los bienes municipales: la nación, el común de vecinos y el Municipio.

B) *El Municipio se articula como una persona jurídica única titular del patrimonio*

En el primer tercio del presente siglo se defiende una teoría diferente a la de la doble personalidad del Municipio que va a tener unas consecuencias importantes en la determinación del propietario de

(90) Vid. M. PROUDHON, *Traité du domaine public*, T. I, op. cit., págs. 262 y ss.

los bienes (91). Diversos autores, entre los que podemos citar a JORDANA DE POZAS, MERINO PÉREZ, FERNÁNDEZ DE VELASCO, GASCÓN Y MARÍN o BERMEJO GIRONES, señalan que, si se otorga personalidad jurídica al Municipio, no se puede separar la comunidad local con una pluralidad de fines del Ayuntamiento, al menos en relación con la esfera patrimonial (92). No es posible crear dos sujetos de derechos porque la Corporación local es la representación genuina de esa misma sociedad legalmente constituida y organizada. En consecuencia, la distinción entre las diferentes clases de bienes reside en la finalidad a la que se destinan y no en su titularidad. Esta impugnación parte también de la negación de que el Estado tenga una doble personalidad, es decir, que coexistan la nación y el Estado como personas titulares de los correspondientes patrimonios (93).

La dualidad de personalidades fue rechazada a principios de siglo por GASCÓN Y MARÍN (94). El citado autor afirma que la separación de los campos de actuación pública y privada de la Entidad local no es tan nítida, puesto que en el ejercicio de un servicio público puede ser necesario contratar, por ejemplo. Además, la intervención del Ayuntamiento en los diversos ámbitos no significa que estén actuando dos sujetos distintos y, menos todavía, que el Municipio, como Entidad administrativa, pueda declararse irresponsable de todos los daños ocasionados como persona jurídica (95).

---

(91) Debemos tener en cuenta que todavía a principios del presente siglo se defiende la teoría de la doble personalidad. Así, V. SANTAMARÍA DE PAREDES en la octava edición de su obra *Curso de Derecho administrativo*, publicada en 1914, págs. 72 y ss. y 640 y ss., sostiene que el pueblo o colectividad es titular de los bienes comunales y la persona jurídica de los de propios.

(92) Vid. L. JORDANA DE POZAS, *Derecho municipal*, op. cit., pág. 219; F. MERINO PÉREZ, *El rescate de bienes comunales*, Madrid, 1933, pág. 16; R. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *Resumen de Derecho administrativo y de ciencia de la Administración*, T. II, 2.ª ed., Barcelona, 1931, págs. 179 y 180; J. GASCÓN Y MARÍN, *Tratado elemental de Derecho administrativo*, T. II, 1.ª ed., Madrid, 1921, págs. 80 y ss., y J. I. BERMEJO GIRONES, *Aportaciones al Derecho municipal*, Reus, S.A., Madrid, 1935, pág. 86, y voz «Bienes municipales», en *Nueva enciclopedia jurídica*, T. III, Ed. Seix, Barcelona, 1951, pág. 390

(93) Las críticas a la teoría de la doble personalidad tienen su reflejo legislativo por lo que respecta al Estado en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Para un examen del contenido de esta Ley en relación con la personalidad en el Estado vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, T. I, 6.ª ed., Cívitas, Madrid, 1993, págs. 352 y ss.

(94) Vid. J. GASCÓN Y MARÍN, *Nociones de Derecho administrativo y legislación provincial y municipal*, Madrid, 1907, págs. 163 y ss.

(95) Para una mejor apreciación de las críticas a las teorías que admiten la dualidad de personalidades transcribamos algunas de las argumentaciones utilizadas por el citado autor. J. GASCÓN Y MARÍN, *Nociones de Derecho administrativo*, op. cit., 1907, pág. 163, afirma lo siguiente, después de señalar que al Concejo corresponde la representación legal del Municipio y que en la Corporación se personifica, no pudiendo actuar separadamente los vecinos:

> «Ahora bien, los Ayuntamientos pueden obrar como entidades administrativas y pueden obrar como personas jurídicas. En ambos casos es

El rechazo de la dualidad de sujetos provoca una nueva reconsideración de quién es el titular de los bienes. Así, JORDANA DE POZAS afirma lo siguiente, al comentar la alusión que el artículo 310 del Estatuto Municipal de 1924 realiza a los bienes del «común de vecinos», como una persona jurídica opuesta a Ayuntamiento:

> «Sin embargo, con arreglo al derecho positivo, no cabe distinguir esas dos personalidades jurídicas. No hay más que una para cada entidad, que corresponde a los Ayuntamientos y Juntas vecinales, en nombre de los Municipios y de las Entidades locales menores, como dice el artículo 4.° del Estatuto. De ahí que la diferencia entre esas dos clases de bienes hayamos de buscarla en el uso que reciben, el cual responde a la finalidad para la cual fueron adquiridos o donados» (96).

---

imposible desconocer su propia personalidad, pero en uno y en otro las consecuencias que de sus actos se deriven son bien distintas por la influencia que en ellos tengan, ya los principios del derecho administrativo, considerándoles como entidades dotadas de poder público, ya el derecho civil aplicando á sus actos principios de los que regulan relaciones en que juega el interés privado predominantemente, si bien, como no puede menos de suceder, en armonía con la clase de sujeto del derecho que de una parte interviene en la relación jurídica. No debe olvidarse esto, porque pueden presentarse casos en los que un Ayuntamiento, utilizando su carácter de persona jurídica, contrate con uno ó varios particulares, y como entidad administrativa realice actos que puedan afectar á la relación jurídica en que con el anterior carácter intervino. Ejemplo de ello nos los ofrece la sentencia de 15 de Noviembre de 1901, en la que aun reconociendo el doble carácter del Ayuntamiento, se sostiene que no afecta esa duplicidad á la fundamental unidad de dicha entidad, porque con sus actos infringió obligaciones espontánea y deliberadamente contraídas, por lo que al condenar al Ayuntamiento á indemnizar daños y perjuicios no se anulan ni quebrantan sus atribuciones, porque "si no es dable desconocer las facultades de los Ayuntamientos cuando dentro del círculo de sus atribuciones obran como Corporación administrativa, tampoco se puede asentir á que, con pretexto de ellas, eludan el cumplimiento de las obligaciones contraídas como persona jurídica". Ni debe olvidarse la citada distinción, porque pueden los Ayuntamientos contratar, teniendo el contrato por fin directo un servicio público, ó no teniéndolo, caso en el que la sentencia de 10 de febrero de 1888 resolvió que obraban como personas jurídicas particulares.»

(96) Vid. L. JORDANA DE POZAS, *Derecho municipal*, op. cit., pág. 219. La terminología utilizada por este autor varía respecto a la tradicional. Al referirse a los Ayuntamientos, parece aludir al ente abstracto que en el siglo XIX se denominaba *universitas*. De ahí que considere que la mención del artículo 4 del Estatuto implica un reconocimiento de la personalidad municipal. En un sentido similar, R. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *Resumen de Derecho administrativo*, op. cit., pág. 180, afirma lo siguiente respecto a la propiedad de los bienes comunales:

> «Pertenecen en propiedad al pueblo, o sea a la sociedad cuya subjetivación jurídica se alcanza en el Municipio y pasan entonces a depender de él con el carácter de patrimoniales, reteniendo el dominio directo,

Para la nueva teoría, el Ayuntamiento continúa siendo un representante de la persona moral, reiterando tesis vigentes en el siglo XIX. De esta forma, GASCÓN Y MARÍN dice que los Municipios necesitan una representación legal por ser precisa en las entidades morales (97). No obstante, no es la única posibilidad de articular los Ayuntamientos (98).

Las críticas a la teoría de la doble personalidad también pueden apreciarse en el Derecho comparado. En Italia, CURIS, por ejemplo, señala cómo la distinción entre ambos sujetos no es posible (99). El citado autor afirma que para la tesis que admite la dualidad de sujetos existe un ente abstracto y ficticio que se diferencia netamente de la universidad de los miembros que la componen. Esto supone negar el carácter más esencial de todos los Municipios rurales puesto que la universidad se confunde con el mismo *Comune* y la unidad se manifiesta especialmente en lo que se refiere a los terrenos públicos. El verdadero titular de todos los bienes es siempre el Ente, como lo demuestra que puede alterar su calificación, proceder a la enajenación o al arrendamiento, etc., y es el encargado de su protección.

La admisión de una sola persona jurídica vuelve a plantear el de-

---

mientras se mantenga la coincidencia de pueblo y municipio, pero perteneciendo el útil a los vecinos, y desapareciendo entonces la noción de pueblo como unidad jurídica.»

(97) Vid. J. GASCÓN Y MARÍN, *Nociones de Derecho administrativo*, op. cit., 1907, pág. 164. Posteriormente, sostiene que también el Concejo necesita un representante y éste es el Alcalde.

(98) Debe tenerse en cuenta que la relación existente entre el Ayuntamiento y el Ente local es posible articularla de diferentes formas en función de las diversas teorías de la personalidad jurídica que fueron expuestas en la nota 57. De la concepción del Municipio como persona moral o jurídica se deduce una consecuencia: el pueblo es un conjunto de vecinos, cuyo gobierno y administración tiene que encargarse a un número reducido de personas. De esta forma, aparece un cuerpo colegiado representante u órgano del pueblo, según la configuración romanista o germánica de la persona jurídica. Decimos representante porque para la teoría de la ficción los únicos sujetos de derechos verdaderos son los individuos. Esto supone que las personas morales son fingidas y necesitan, al igual que los menores y los locos, un mandatario que actúe por ellos. En cambio, para la doctrina de la realidad, existen las colectividades y pueden tener una voluntad común, que cobra actuación mediante sus órganos. Ya no estamos ante un cuerpo que actúa en nombre de la Corporación, sino ante una forma de organización. La diferencia entre la técnica de representación y el órgano es señalada por F. FERRARA, *Teoría de las personas jurídicas*, op. cit., págs. 204 y ss. Este autor señala cómo el concepto de órgano, procedente de la teoría sobre la personalidad de GIERKE, ha tenido una inmensa difusión en la doctrina y domina casi toda la literatura publicista. Pero las relaciones que con este término se quieren designar se pueden concebir acudiendo a la representación. Sobre las diversas teorías vid. las consideraciones realizadas por L. DÍEZ-PICAZO y A. GULLÓN, *Sistema de Derecho civil*, V. I, 7.ª ed., Tecnos, Madrid, 1989, págs. 644 y ss.; J. L. LACRUZ BERDEJO, *Parte general del Derecho civil*, V. II, José María Bosch Editor, Barcelona, 1992, págs. 276 y ss.; F. CAPILLA ROMERO, *La persona jurídica: funciones y disfunciones*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 88 y ss.; J. CASTÁN, *Derecho Civil Español, Común y Foral*, T. I, V. II, Reus, Madrid, 1984, págs. 466 y ss., y M. ALBALADEJO, *Derecho civil*, T. I, V. I, 7.ª ed., Librería Bosch, Barcelona, 1980, págs. 376 y ss.

(99) Vid. G. CURIS, *Usi civici*, op. cit., 1917, pág. 930.

bate sobre la aplicación de las diferentes teorías de la personalidad en el Municipio (100). Discusión que se refleja en la legislación, como puede apreciarse, por ejemplo, en el Real Decreto de 3 de marzo de 1917, por el que se suspenden las leyes desamortizadoras, y la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932. En el artículo primero del Real Decreto mencionado se es partidario de la teoría de la ficción de la personalidad jurídica, al indicar que el propietario del patrimonio municipal es el Ayuntamiento (101). En cambio, en la base XX del mencionado texto legal se atribuyen los bienes de propios y comunales a la colectividad, organizada como una comunidad germánica vecinal.

5. TEORÍAS INTERMEDIAS QUE ADMITEN LA DOBLE PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO. CRÍTICAS A LAS MISMAS

Las ventajas que proporcionaba la teoría de la doble personalidad para explicar las peculiaridades concurrentes en cada clase de bien

(100) Resulta difícil conocer la opinión de cada autor sobre la titularidad de los bienes, porque cuando aluden a Municipio no se sabe exactamente a qué se refieren: a la población, que es representada por el Ayuntamiento, o a la persona jurídica, que administra los bienes. Por ejemplo, JORDANA DE POZAS hemos visto que niega la doble personalidad del Municipio y admite sólo la del Ayuntamiento, en nombre del Municipio; pero, al concretar quién es el titular de los bienes, afirma que el dominio pertenece al Municipio, sin indicar si se refiere a la Corporación o a los representados. En cambio, del texto transcrito de FERNÁNDEZ DE VELASCO citado en la nota 96 parece deducirse la titularidad del Ayuntamiento, dado que distingue entre un domino directo y uno útil en función de su pertenencia a los vecinos como unidad o no.

(101) Aunque el citado Real Decreto aluda a la propiedad del Ayuntamiento es preciso entender que se está refiriendo al Municipio como persona jurídica puesto que el Ayuntamiento es el representante de la Entidad local. La existencia de esta organización que actúa en nombre de la colectividad no implica que se les considere propietarios. Por eso, la atribución de capacidad jurídica realizada por las distintas leyes a estos órganos es sólo la confirmación de que son competentes para actuar en el tráfico público y privado por el conjunto de vecinos y no la consideración de que es el sujeto de derechos. Sobre este punto, G. GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche*, V. II, op. cit., págs. 55 y ss., afirma que las personas jurídicas necesitan unos representantes, que actúan en nombre del Municipio o del Estado. Sin embargo, esto no implica que tengan la personalidad y se les atribuya el patrimonio. Refiriéndose al Estado, dice que las autoridades públicas, solas o en colegio, no son otra cosa que representantes del pueblo; y si tienen sin duda derechos propios tanto de pública como de privada razón, no pueden adscribir a sí mismos aquellos derechos patrimoniales que ejercitan como representantes de la colectividad, es decir, del Estado. Los bienes, créditos y débitos se ejercitan por estas autoridades, como cada tutor hace valer aquéllos del menor que representa. Sería absurdo atribuir al Rey o al Ministro los bienes del Estado.

La atribución de la propiedad al Ayuntamiento, no obstante, es posible que no obedezca a un error, sino a las diversas formas de configurar el Ayuntamiento. Puede concebirse, por ejemplo, como un cuerpo colegiado representante de una persona ficticia, pero también como un órgano de la Corporación local de forma que no sea algo diferente de la Entidad. Vid. sobre las diversas construcciones del Ayuntamiento las consideraciones realizadas en la nota 98.

provoca que se defiendan con posterioridad variantes de esta tesis (A). Dichas teorías son objeto de críticas y sustituidas por otras basadas en la personalidad única de las Entidades locales (B).

A) *Tesis intermedias que admiten la doble personalidad del Municipio y sus consecuencias patrimoniales*

La mayor parte de la doctrina del presente siglo es contraria a admitir la dualidad de personalidades. Sin embargo, ante las ventajas que proporciona, determinados autores proponen variantes que tratan de mantener la existencia de un Municipio, único sujeto de derechos, y un común. Con ello se evitan las discusiones sobre la ficción o realidad de la persona jurídica y sus consecuencias en la titularidad de los bienes (102). Un apoyo para las mismas lo constituye la distinción entre el común y el Municipio realizada por el artículo 310 del Estatuto Municipal o la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de junio de 1927 (103). Debe advertirse que estas construcciones jurídicas no tienen tanta trascendencia como la de la doble personalidad. Ello es más evidente en la segunda teoría que se comenta en el presente epígrafe, dado que está pensada exclusivamente para resolver el problema de la concreción del dueño de los bienes comunales.

La primera de ellas, sostenida por BERMEJO GIRONES, no mantiene la dualidad de personalidades, sino el desdoblamiento del concepto unívoco de la personificación (104). Para esta tesis, Ayuntamiento y Municipio son cosas diferentes (105). El Municipio es una comuni-

(102) Vid. sobre las mismas las consideraciones realizadas en la nota 57.

(103) L. JORDANA DE POZAS, *Derecho municipal*, op. cit., pág. 219, destaca cómo en nuestras leyes se encuentra empleada la frase «el Común de vecinos», como una persona jurídica opuesta al Ayuntamiento. Sin embargo, con arreglo al Derecho positivo, no cabe distinguirlas. No hay más que una para cada Entidad, que corresponde a los Ayuntamientos y Juntas vecinales, «en nombre de los Municipios y de las Entidades locales menores», como dice el artículo 4 del Estatuto Municipal.

(104) Vid. J. I. BERMEJO GIRONES, voces «Ayuntamiento» y «Bienes municipales», en *Nueva enciclopedia jurídica*, T. III, op. cit, págs. 226 y ss. y 391.

(105) En realidad, esta tesis es posible que obedezca a la novedad que supuso reconocer en la legislación de régimen local de los años cuarenta y cincuenta al Municipio como Corporación de Derecho público y al Ayuntamiento como representante de éste con capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. Así, E. PÉREZ BOTIJA, *En torno al concepto de Municipio*, «REVL», núm. 4 (1942), pág. 53, se pregunta si la dualidad admitida en la legislación no implica la admisión de la dualidad de personalidades en el Municipio. No obstante, niega tal posibilidad porque considera que el Ayuntamiento es el organismo en el que se encarna el ejercicio de esa personalidad, es su representante legal. Pero, entonces, se plantea el problema de cómo explicar determinados procedimientos en los que la actuación del Ayuntamiento no es exclusiva, dado que se establece la obligación de realizar un referéndum. En estos casos, el Municipio adquiere una relevancia frente al Ayunta-

dad y sus elementos integrantes son el término, el conjunto de personas que en él radican y conviven, y el patrimonio de toda índole que constituye el patrimonio municipal y el comunal. Y el Ayuntamiento se concibe como el gobierno de la comunidad y forma parte integradora del Municipio. Es, en definitiva, un «cuerpo» de representación popular al cual corresponde exclusivamente el gobierno y administración de los intereses peculiares del Municipio. Ello explica que se conceda al Ayuntamiento la representación del anterior (106). Ambas visiones del Ente local son diversas, pero no se oponen ni implican admitir una doble personalidad.

La configuración expuesta tiene sus consecuencias en la determinación de las titularidades de los bienes comunales y de propios. En el primer caso el dueño de los comunales es el pueblo, o el Municipio como expresión jurídica del mismo, y las facultades de administración y representación se concentran en el Concejo. Frente a esta configuración, se reconoce a la Corporación en calidad de Ente de Derecho privado unos medios materiales tendentes a procurarle el cumplimiento de sus fines. La defensa de estos dos tipos de bienes tan diferentes no implica que existan dos sujetos distintos, sino una manifestación diversa del pueblo (107).

La teoría comentada en realidad es la consecuencia directa de la configuración de los comunales como un patrimonio vecinal. Si no se admite que el común sea titular de un patrimonio frente a la persona jurídica y se quiere defender la titularidad colectiva, es preciso reconocer que el Ente local se presenta bajo diferentes formas: como colectividad o sujeto único. Para ello no se centra en la exteriorización de la comunidad, como hacían las teorías antes expuestas, sino en la existencia de un Municipio con peculiaridades.

---

miento. El citado autor, respecto a estos supuestos, dice que la realización de la consulta no tiene nada que ver con la dualidad de personalidades, sino que es consecuencia de que el ejercicio de su capacidad de obrar está conferida a diferentes órganos.

(106) Como dice posteriormente, Municipio significa «la totalidad de la asociación, las personas y cosas que se encuentran en un término determinado y que forman una entidad jurídica con derechos y obligaciones». En cambio, Ayuntamiento es la representación del Municipio integrada por un cierto número de personas, que con los nombres de Alcalde y Concejales forman la Corporación municipal, gobiernan y rigen dentro de las atribuciones legales el término del Municipio.

(107) Como afirma J. I. BERMEJO GIRONES, voz «Bienes municipales», en *Nueva enciclopedia jurídica*, op. cit., pág. 391:

> «La hipóstasis o unión hipostática no excluye los caracteres individuantes, sino que, por el contrario, los ratifica oponiendo lo "propio" a lo "común", lo particular a lo general; términos que se adecuan con perfecta validez al contraste que nos esforzamos por perfilar en torno a los dos conceptos de Municipio, de una parte, con sus bienes privados, y Común de vecinos, por otra, con los suyos de goce colectivo, acogidos ambos, bajo el dictado unitario de patrimoniales, a la personificación de la Municipalidad.»

Existe una segunda tesis que admite la dualidad de sujetos: la teoría de la titularidad compartida de los bienes comunales. La diferencia sustancial que la distingue de las anteriores reside en que está pensada exclusivamente para determinar quién es el dueño del patrimonio comunal. NIETO sostiene que el Municipio es un ente abstracto, diverso de los vecinos, al cual se le atribuye la titularidad de todos los bienes (108). Esto supone partir de una concreta construcción jurídica similar a la antigua *universitas,* que ahora adopta el nombre de persona jurídica. Pero junto al Ayuntamiento se encuentra el común de vecinos. A él se le concede un derecho real administrativo sobre los bienes del Ente local. La construcción expuesta implica crear de nuevo dos sujetos de derechos titulares de bienes, aunque con un alcance limitado: el Municipio, que tiene la nuda propiedad; y el común, que se organiza como una comunidad germánica y al que corresponde un derecho real limitado. Dicha teoría era la mayoritaria en el caso de los bienes comunales antes de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, y aun después de la misma es sostenida por parte de la doctrina (109).

B) *El Municipio tiene personalidad jurídica única y es propietario de todos los bienes municipales*

Por último, debemos exponer brevemente cuál es la teoría de Municipio que se desprende de la Constitución de 1978 y la legislación de régimen local. En principio, la Corporación municipal se configu-

(108) Vid. A. NIETO, *Bienes comunales,* op. cit., págs. 265 y ss. Respecto a la relación de esta teoría con la tesis de la doble personalidad vid. las consideraciones realizadas por E. COLOM, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local,* op. cit., págs. 79 y ss.

(109) Es aceptada,, entre otros por A. NIETO, *Bienes comunales,* op. cit., págs. 270 y ss.; A. GUAITA MARTORELL, *Derecho administrativo. Aguas, Montes, Minas,* 2.ª ed., Cívitas, Madrid, 1986, págs. 287 y ss.; R. BOCANEGRA SIERRA, *Sobre algunos aspectos de la desafectación de los bienes comunales,* núms. 100-102 de esta REVISTA, V. III (1983), págs. 2262 y ss.; F. SAINZ MORENO, «Artículo 132. Dominio público, patrimonio del Estado y patrimonio nacional», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978* (Dir. O. ALZAGA VILLAAMIL), T. X, «Revista de Derecho Privado», Madrid, 1985, pág. 193; F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local,* Tecnos, Madrid, 1987, págs. 218 y ss.; M. M.ª RAZQUIN LIZARRAGA, «Los bienes de las entidades locales de Navarra», en *La Administración local de Navarra* (Dirs. M. M.ª RAZQUIN LIZARRAGA y P. M.ª LARUMBE BIURRUM), Aranzadi, Pamplona, 1987, págs. 377 y 378; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo,* V. II, 8.ª ed., Tecnos, Madrid, 1987, págs. 391 y ss., y L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español,* T. I, Cívitas, Madrid, 1988, pág. 426. No obstante, después de la aprobación de la Ley de Bases de 1985 se puede apreciar un cambio de opinión de la doctrina. Vid., por ejemplo, las consideraciones realizadas por R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales,* op. cit., pág. 147. Un examen de la validez de esta construcción en la actualidad puede encontrarse en E. COLOM, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local,* op. cit., págs. 35 y ss. y 86 y ss.

ra de igual forma que el resto de las Colectividades territoriales. Recordemos en este sentido que el artículo 137 de nuestra Carta magna establece que el Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, y que para la gestión de sus respectivos intereses tienen autonomía. En otras palabras, como señala el Tribunal Constitucional, los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de los mismos, la participación en el ejercicio del poder de Entidades territoriales de distinto rango, entre las cuales se encuentran los Municipios (110). Dicha articulación ha conllevado la transposición de la concepción de los principios y construcciones jurídicas aplicables al Estado a los Entes locales.

La misma concepción se desprende de la doctrina. Así, MORELL OCAÑA señala unos rasgos definitorios de las Corporaciones locales (111). Los Municipios, para el citado autor, son Entidades administrativas que proporcionan expresión jurídica a una colectividad local asentada en un núcleo de población territorial diferenciado, a la que representa y respecto de la que asume la gestión de sus intereses propios. La Constitución los califica como poder público y, con arreglo a la significación usual, ello quiere decir que el Municipio es una persona jurídica, un sujeto de derecho. Pero el Ente local expresa jurídicamente una colectividad social, que el Derecho se ha venido esforzando en delimitar. Por ello, la persona creada asume dos funciones básicas: la representación de la colectividad y la gestión de sus intereses propios. Al margen de la Entidad no resulta posible admitir que existe otra forma de articulación de la comunidad.

Por otra parte, desde el punto de vista patrimonial no existe verdaderamente un común titular de un bien distinto del Municipio propietario. Prueba de ello es que, si la comunidad de vecinos fuese dueña de todo o parte del patrimonio local, en función de las diver-

(110) Para un examen de las competencias atribuidas a los Municipios en relación con la autonomía local vid. A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, op. cit., págs. 239 y ss., y bibliografía allí citada. Vid. también el resumen de la jurisprudencia constitucional realizado por M. M.ª RAZQUIN LIZARRAGA, *Tribunal constitucional y entes locales: la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local*, núm. 122 de esta REVISTA (1990), págs. 261 y ss., y sobre la concepción de la Administración pública en la Constitución vid. el análisis realizado por L. MORELL OCAÑA, *El «criterium» de la Administración pública y el Derecho administrativo contemporáneos*, «REDA», núm. 29 (1981), págs. 270 y ss. Asimismo, sobre los problemas en relación con la personalidad de la Administración del Estado vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El concepto de personalidad jurídica en el Derecho público*, núm. 129 de esta REVISTA (1992), págs. 195 y ss.; A. GALLEGO ANABITARTE, *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Tecnos, 1992, y en general los diversos trabajos contenidos en la obra colectiva *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel CLAVERO ARÉVALO*, T. II, Cívitas, Madrid, 1994.

(111) Vid. L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, op. cit., págs. 271 y ss.

sas teorías defendidas, habría que ser consecuente y permitir que se organizase la colectividad al margen del Ayuntamiento; sobre todo en los casos en que existieran intereses divergentes. Sin embargo, tal previsión resulta contraria a la actual legislación de régimen local. De esta forma, las competencias para aprobar ordenanzas, distribuir los aprovechamientos, defender los bienes, etc. corresponden a la Corporación y no a un teórico común. Además, desde el punto de vista expropiatorio tampoco se tiene en cuenta la existencia de un supuesto común de vecinos titular de un patrimonio o de un derecho real limitado, dado que se abona el justiprecio al Municipio, sin perjuicio de la posibilidad de indemnizar a las personas que utilicen efectivamente el bien. Afirmación que tiene su correspondencia en la jurisprudencia (112).

La configuración jurídica del Municipio va ser parcialmente diferente de la defendida en los restantes poderes públicos. En el Estado, por ejemplo, se concede personalidad jurídica a la Administración, no al Estado en su conjunto, y a ella se le atribuyen los bienes demaniales y patrimoniales. La Administración, además, es un sujeto de derechos abstracto y separado de los ciudadanos a los cuales se dirige su acción. En cambio, en el Municipio no se atribuye a la Administración municipal la personalidad y la Corporación local, como persona jurídica, es la propietaria de los bienes demaniales y patrimoniales.

Finalmente, es preciso señalar que esta concepción aparece reflejada en la Ley de Bases de 1985. Así, esta norma comienza por definir al Municipio como la Entidad local básica de la organización te-

(112) Por ejemplo, en la Sentencia de la Sala 4.ª, de 15 de marzo de 1980 (A. 1800 de 1981), se afirma que «siendo el común de vecinos un núcleo local menor, los bienes, derechos y acciones que pertenecen a la comunidad como tal (...) *son bienes municipales integrantes del patrimonio de la entidad municipal*». Vid. también la Sentencia de 18 de mayo de 1982, de la misma Sala (A. 3964). O desde el punto de vista expropiatorio las Sentencias de 8 de noviembre de 1977, de la Sala 5.ª (A. 4159), y 24 de enero de 1991, de la Sala 3.ª, Sección 6.ª, del Tribunal Supremo (A. 427), señalan que los comunales pertenecen a las Entidades locales.

Si el problema de la titularidad del patrimonio local se examina desde el punto de vista registral, podremos apreciar los problemas que plantean las diversas teorías sobre la personalidad. Así, los efectos registrales de la teoría de la doble personalidad son considerables si un bien demanial o comunal se desafecta y se califica de propios. Al dejar de ser un bien de uso o servicio público o comunal, el dominio pasa de la colectividad a una persona jurídica denominada Municipio. Esta situación artificial podría originar una serie de variaciones en las inscripciones que no responderían realmente a la transmisión de la propiedad, sino a una determinada configuración de la Entidad local. A una conclusión similar habría que llegar en el caso de las teorías intermedias de la dualidad de personalidades y, en especial, la tesis de la titularidad compartida de los comunales. Consciente de los problemas que podrían crear en los registros de la propiedad las teorías de la dualidad de personalidades o sus variantes, la Dirección General de los Registros y del Notariado, en su Resolución de 16 de junio de 1932, señala que el único titular del patrimonio local es el Ente denominado Municipio.

rritorial del Estado. A él, y no al Ayuntamiento, se atribuye personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Además, el Municipio va a ser el cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Frente a la articulación del Municipio indicada, el Ayuntamiento, según los artículos 19 y ss., se concibe como la organización municipal, en la que el Pleno y el Alcalde son dos órganos necesarios en todo Municipio (113).

La configuración de la Corporación local como una persona jurídica única vuelve a plantear el problema del debate de las diferentes teorías de la personalidad (114). Por ejemplo, en el análisis que BOURJOL realiza sobre la titularidad de los bienes comunales en Francia, se parte de que en el siglo XIX el dominio se atribuye a un *corps moral,* a una individualidad objetiva distinta de los vecinos y propietaria (115). Sin embargo, considera que, si bien esta ficción permite aplicar parcialmente a los bienes comunales el régimen de la propiedad individual, no se debe llevar al extremo de negar la existencia de la colectividad titular dominical que constituye la Sección o la Comuna (116). En otras palabras, es partidario de la ficción de la persona moral, aunque no de todas sus consecuencias.

---

(113) La regulación expuesta contrasta con el desarrollo en el Texto refundido de 1986 y el Reglamento de Organización del mismo año. En el artículo 1 de la citada norma de rango legal se dice que el Ayuntamiento, en representación de los Municipios, tiene plena capacidad jurídica para realizar una serie de actuaciones. Diferenciación que es posible que se fundamente en las diversas formas de concebir el Ayuntamiento: como un órgano o la organización de una Entidad pública; o como un representante de la persona jurídica. Vid. sobre esta distinción las consideraciones realizadas en la nota 98. La pluralidad de soluciones puede obedecer a que, en realidad, este precepto es la transcripción del artículo correspondiente de la Ley de Régimen Local de 1955 y, por tanto, responde a otras configuraciones en las que el Concejo era un mandatario del pueblo que precisaba de una habilitación para actuar. Todavía es más clara la dualidad de construcciones en el Reglamento de Organización de 1986, puesto que el artículo 23 atribuye al Ayuntamiento capacidad jurídica, es decir, una solución similar a la del Texto refundido, y el artículo 35 lo configura como «órgano de gobierno y administración del Municipio, con carácter de corporación de Derecho público». Vid. sobre la discordancia del Reglamento y la Ley de Bases las consideraciones realizadas por A. GALLEGO ANABITARTE, «Organos constitucionales, órganos estatales y Derecho administrativo», en *Administración instrumental,* T. II, op. cit., pág. 907.

(114) Estos problemas también se plantean con las propiedades estatales. Así, en la Ley de Minas de 1973 se establece que los recursos mineros pertenecen al Estado. En cambio, en la Ley de investigación y explotación de hidrocarburos de 1974 se dice expresamente que este tipo de bienes son patrimonio indisponible de la nación.

(115) Vid. M. BOURJOL, *Les biens communaux,* op. cit., págs. 172 y ss.

(116) Vid. M. BOURJOL, *Les biens communaux,* op. cit., pág. 174.

6. CONSECUENCIAS DE LAS DIVERSAS TEORÍAS EN LA DETERMINACIÓN DEL TITULAR DE LOS PATRIMONIOS LOCALES

De lo expuesto hasta estos momentos se deduce que las diferentes teorías sobre la personalidad jurídica del Municipio influyen considerablemente en la concreción del dueño de los patrimonios locales. Recordemos, en este sentido, que las opiniones mantenidas por COLMEIRO, ALTAMIRA o GASCÓN Y MARÍN sobre la propiedad del patrimonio local son distintas porque parten de una noción diversa de Municipio. No se puede pretender que se defienda la titularidad vecinal del dominio municipal, si se sostiene que la comunidad se ha convertido en un ente abstracto, que asume el dominio del antiguo común. A lo sumo, se podrá discutir si se admite la tesis de la dualidad de personalidades o las teorías intermedias. En cambio, si se considera que la Corporación es un conjunto de generaciones presentes y futuras estaremos ante una propiedad colectiva.

La existencia de una variedad de construcciones jurídicas sobre el Municipio exige diferenciarlas claramente para saber exactamente a quién pertenecen los bienes locales y, sobre todo, determinar cuál es la vigente en la actualidad. En el presente trabajo se han expuesto algunas de las teorías sobre la configuración de la Corporación local y sus consecuencias desde el punto de vista de la titularidad del patrimonio municipal. Tesis que no son originales de nuestro país, sino que también se han defendido en el Derecho comprado. Dichas teorías pueden reconducirse básicamente a tres modelos diferentes:

— Todos los bienes pertenecen al común de vecinos, sean de dominio público o patrimoniales. Admiten esta posibilidad las siguientes construcciones: aquellas que configuran la Corporación como una sociedad civil y las que lo articulan como un conjunto de generaciones presente y futuras. No obstante, existen diferencias entre las dos, puesto que en la primera los miembros actuales de la colectividad tienen disposición absoluta del patrimonio, mientras que en la segunda no, al encontrarse tales facultades limitadas por la necesidad de conservar las propiedades a las generaciones venideras.

— Todos los bienes pertenecen a una persona jurídica distinta de los vecinos. Ha sido sostenida en numerosas ocasiones y es la que se admite en la actualidad. De ella se desprende que las personas que utilicen los bienes son titulares de derechos sobre el patrimonio municipal.

— Los bienes pertenecen a una persona jurídica ficticia y a la colectividad vecinal, según los supuestos. Admiten este modelo cons-

trucciones jurídicas diferentes: la teoría de la doble personalidad y las variantes de esta tesis. En la primera se atribuye la propiedad de los bienes de uso y servicio público y los comunales al común de vecinos, organizados como una comunidad germánica, y los de propios a una persona jurídica ficticia. Y en las segundas se comprenden diversas tesis, dentro de las cuales la más importante es la denominada teoría de la titularidad compartida de los bienes comunales. Para esta última, los bienes de propios o demaniales pertenecen al Municipio y los comunales a la Entidad local y la colectividad vecinal.

Tal variedad de teorías ha tenido su reflejo en nuestra legislación desde hace años. Así, por ejemplo, como se ha indicado anteriormente, la base XX de la Ley de Reforma Agraria de 1932 partía de que el patrimonio pertenecía a la colectividad de vecinos. Configuración que no implicaba que los vecinos tuvieran un derecho de propiedad al margen de las Entidades locales que pudieran hacer efectivo, sino que sólo suponía una concreta configuración de la Corporación local. Planteamientos que todavía se recogen en parte en el proyecto de Ley por el que se aprueban las bases de la Administración local de 1981, dado que en su artículo 63 se atribuye el dominio de los comunales a los vecinos y los de propios o demaniales a la Entidad local, siguiendo una de las teorías intermedias de la doble personalidad. Ambos ejemplos contrastan con la atribución actual de la personalidad jurídica al Municipio y, en consecuencia, la asignación a esa persona jurídica diferente de los vecinos de todo el patrimonio local, es decir, los bienes de uso o servicio público, los comunales y los de propios (117).

La concepción mayoritaria que se acaba de indicar supone que todo el patrimonio pertenece a la Entidad local y los derechos de las personas que utilicen tales bienes se configuran como derechos so-

(117) Afirmación que no queda afectada por las posibles dudas surgidas con respecto a la titularidad de los bienes comunales en la actual legislación, si se tiene presente la legislación de desarrollo y la naturaleza de los comunales. De esta forma, en el artículo 2 del Reglamento de Bienes de 1986 se dice expresamente que dichas propiedades pertenecen a las Entidades locales, no a los vecinos. Además, la misma conclusión se deduce de la naturaleza demanial actual de los comunales puesto que el dominio público sólo puede pertenecer a las Administraciones públicas y, en especial, a las Administraciones municipales. Por otra parte, la Ley de Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, descarta la titularidad exclusiva vecinal. En concreto, al regular las exenciones del impuesto sobre bienes inmuebles en el artículo 64.*b)*, se atribuye la propiedad al Ente local. En particular, en el citado precepto se alude a «los que sean de propiedad de los municipios en que estén enclavados, afectos al uso o servicio público, así como *los comunales propiedad de dichos municipios* y los montes vecinales en mano común». Un examen de los argumentos en favor de titularidad municipal de los bienes comunales puede encontrarse en E. COLOM, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, op. cit., págs. 35 y ss.

bre cosa ajena. Además, dado que la Corporación es propietaria de los bienes, a ella habrá que abonar el justiprecio en caso de expropiación, sin perjuicio de las posibles indemnizaciones a los usuarios de los mismos. Por otra parte, la administración y defensa de las propiedades corresponde a los Ayuntamientos y, por tanto, a los vecinos no se les permite actuar, salvo en determinados supuestos.

Finalmente, debe señalarse que el debate sobre la concepción de la personalidad del Municipio no ha finalizado con la adopción de la configuración como una persona jurídica única titular de un patrimonio. Si bien se ha superado con carácter general la denominada teoría de la titularidad compartida de los bienes comunales, es decir, una de las variantes de la tesis de la doble personalidad de la Corporación local, en la actualidad ha vuelto a plantearse el problema de la personalidad jurídica de la Entidad municipal. Dudas que no se limitan a nuestro país puesto que en Italia, por ejemplo, se han propuesto concepciones intermedias de la dualidad de sujetos (118). En concreto, resulta que en el artículo 6 del Reglamento de Patrimonio de las Entidades locales de Cataluña, de 17 de octubre de 1988, se admiten de nuevo dos sujetos titulares de patrimonios en el ámbito local: el Municipio, dueño de los bienes de propios, de uso y servicio público, y la nuda propiedad de los comunales; y el común de vecinos, a quien corresponde un derecho real administrativo sobre los bienes comunales (119). Esta construcción, si se es coherente con las consecuencias derivadas de la misma, significa que el común de vecinos puede tener intereses divergentes de los defendidos por el

(118) Es el caso de la tesis mantenida por M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Mario Bulzoni Editore, Roma, 1963, págs. 47 y ss., al distinguir dentro de los bienes de dominio del *Comune* una propiedad colectiva y particular. El citado autor define los bienes demaniales como aquellos de propiedad colectiva cuya gestión corresponde a los Entes territoriales, entre los cuales pueden mencionarse el Estado o el *Comune*. Dichas Entidades actúan en representación de la colectividad vecinal, de todos los ciudadanos, etc., en función de las diversas clases de patrimonios, dado que las comunidades son los verdaderos usuarios de tales cosas. Los restantes bienes son de propiedad individual del Ente público, que en algunas ocasiones tienen un régimen asimilable al del dominio público. En la actualidad, el autor mencionado, *Diritto pubblico dell'economia*, 2.ª ed., Il Mulino, Bologna, 1985, págs. 77 y ss., ha modificado en parte las opiniones expuestas. En concreto, ha afirmado que los bienes demaniales y patrimoniales pertenecen a las Corporaciones territoriales. No obstante, sigue admitiendo una propiedad colectiva vecinal gestionada por el *Comune*.

(119) En el artículo 6 del Reglamento de Patrimonio se dice lo siguiente:

> «Son bienes comunales los que pertenecen a los municipios y entidades municipales descentralizadas pero que tienen unas facultades sobre éstos que son compartidas, de forma que corresponde al conjunto de los vecinos el aprovechamiento, como derecho real administrativo de goce, y a las entidades locales su administración y conservación.»

Vid. la corrección de errores del artículo transcrito publicada en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», núm. 1076, pág. 4384, de 2 de diciembre de 1988.

Ayuntamiento a la hora de distribuir los aprovechamientos, la indemnización en caso de expropiación corresponde tanto a un teórico común de vecinos como al Municipio, etc., lo que plantea numerosos problemas, al no existir propiamente el común de vecinos, como se indicó anteriormente.