

ESTUDIO HISTÓRICO JURÍDICO SOBRE LOS BIENES COMUNES

MARGARITA SERNA VALLEJO

SUMARIO: — I. Bienes de propios, bienes comunales y baldíos: planteamiento general — II. Los bienes de los pueblos en Época Medieval y Moderna — III. Los bienes comunes en la legislación del siglo XIX. — IV. Recapitulación.

I. BIENES DE PROPIOS, COMUNALES Y BALDÍOS: PLANTEAMIENTO GENERAL

Los bienes de aprovechamiento común o comunales son, como ha reconocido García de Enterría, «el fruto de la historia. En ellos desemboca una viva tradición del colectivismo agrario» practicado en nuestros pueblos desde tiempos remotos (1). Por esta razón, y para comprender mejor lo que actualmente suponen esta clase de bienes, se hace preciso plantear su estudio desde el punto de vista de su evolución histórico-jurídica (2). Sólo un análisis desde esta perspectiva permitirá conocer las

(1) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura (Epílogo: el nuevo régimen legal y el caso de Cantabria)*, Santander, 1986, p. 11 (Conferencia publicada anteriormente en *Conferencias sobre Derecho y propiedad forestal*, Madrid, 1976, pp. 177-205 y en *A.D.C.*, 1976, pp. 281-317).

(2) La bibliografía básica en relación a la evolución histórica de los bienes comunales viene constituida por los siguientes trabajos: L. DE SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político de los pueblos de España, y el Corregidor, alcalde y juez en ellos*, Zaragoza, 1742, reed. con un estudio preliminar de F. Tomás y Valiente, Madrid, 1979, pp. 89-99; M. ORTIZ DE ZÚNIGA, *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, Madrid, 1841, reed. con un estudio preliminar de A. Nieto, Madrid, 1978, especialmente pp. 203-210; M. COLMEIRO, *Historia de la economía política española*, 2 vols., Madrid, 1863, reed. Madrid, 1988, II, pp. 95-99; F. DE CÁRDENAS, *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*, 2 vols., Madrid, 1873, especialmente II, pp. 181-200; G. DE AZCÁRATE, *Ensayo sobre la historia del Derecho de propiedad y su estado actual en Europa*, 3 vols., Madrid, 1879, 1880, 1883; R. ALTAMIRA Y CREVEA, *Historia de la propiedad comunal*, Madrid, 1890, reed., con un estudio preliminar de A. Nieto, Madrid, 1981; J. COSTA, *Colectivismo agrario en España: Doctrinas y hechos*, Madrid, 1898, reed. Zaragoza, 1983, edición e introducción por C. Serrano, II, pp. 89-96 y 145-172. Entre las exposiciones doctrinales más recientes caben destacarse: J. BENEYTO PÉREZ, «Notas sobre el origen de los usos comunales», en *A.H.D.E.*, 9, 1932, pp. 33-102; A. NIETO, *Bienes comunales*, Madrid, 1964, especialmente pp. 67-259; N. SALOMÓN, *La campagne de Nouvelle Castille à la fin du XVIe*

claves y las cuestiones controvertidas que, a la luz del derecho positivo vigente, puedan suscitarse en relación con esta institución.

Los bienes comunales o de aprovechamiento común surgen en los primeros años de nuestra historia medieval. El avance de la Reconquista, y el consiguiente fenómeno repoblador de las tierras baldías, determina que los grupos humanos asentados en los territorios repoblados aprovechen, para hacer posible su subsistencia, las tierras, montes y bosques del entorno del lugar en el que habitan (3). El «común de los vecinos» aprovecha sus productos naturales, procede a su administración y al reparto de sus provechos entre los miembros de las comunidades vecinales. Con el paso del tiempo, y a costa de los bienes de uso común, los habitantes de estos núcleos de la repoblación adquieren la condición de propietarios sobre determinadas parcelas de tierra mediante la institución de la «pressura» (4). De esta manera, ya en los primeros siglos medievales quedan delimitados dos tipos distintos de bienes: los de uso o aprovechamiento común de los vecinos cuyo goce y administración corresponde al «común de los vecinos», y los bienes de propiedad privada que pertenecen a los particulares en virtud de la aplicación de los principios jurídicos de la época. A partir de los siglos centrales de la Edad Media, coincidiendo con la Recepción en nuestro país del Derecho común y con la institucionalización de los concejos cerrados o regimientos, esos bienes de aprovechamiento común comienzan a ser administrados por los órganos rectores de las villas y ciudades, sin que ello suponga que los vecinos pierdan los derechos de uso y disfrute que tenían sobre los mismos (5).

siècle d'après les Relations topographiques, París, 1964, trad. castellana de F. Espinet Brunat, *La vida rural castellana en tiempos de Felipe II*, Madrid, 1982, especialmente pp. 118-147.

(3) Sobre la evolución de los bienes comunales en el momento de la Reconquista, COSTA, *Colectivismo agrario...*, cit. II, pp. 173-223 y NIETO, *Bienes...*, cit., pp. 99-131.

(4) Con el desarrollo de la Reconquista el rey dispone de grandes extensiones incultivadas, estériles, sobre las que van a recaer las instituciones de la «pressura» y del «escalio», entendida la «pressura» como ocupación por la simple posesión y el «escalio», como la ocupación cualificada por el cultivo. L. DOMÍNGUEZ GUILARTE, «Notas sobre la adquisición de tierras y de frutos en nuestro Derecho medieval», *A.H.D.E.*, 10, 1933, pp. 287-324, especialmente, pp. 287-304; A. GARCÍA GALLO, *Historia del Derecho Español*, 3.ª ed., Madrid, 1943, p. 534; I. DE LA CONCHA, *La «pressura». La ocupación de tierras en los primeros siglos de la Reconquista*, Madrid, 1946.

(5) Los concejos de la Alta Edad Media deben ser entendidos como una comunidad o conjunto de vecinos, es decir, como una universalidad de individuos. Sin embargo, a partir del momento de la Recepción del Derecho común, entre esa comunidad de vecinos y sus propiedades colectivas se interpone el municipio entendido no ya como un conjunto de vecinos sino como una entidad independiente, dotada de su propia configuración administrativa. NIETO, *Bienes...*, cit., pp. 179-215.

Si bien originariamente la mayor parte de estas tierras son de aprovechamiento común, ello no obsta para que los órganos rectores de las comunidades vecinales den en arrendamiento a particulares los provechos de tales bienes, aplicando a los gastos del concejo las rentas procedentes de la explotación de los mismos convertidos ahora en bienes de propios (6). Con la aparición del concepto de «bienes de propios» (7),

Sobre el origen de los municipios, además de concretos trabajos realizados en relación con determinados concejos véanse: V. VIZCAÍNO PÉREZ, *Tratado de la jurisdicción ordinaria para la dirección y guía de los alcaldes de los pueblos de España*, 4.ª ed. Madrid, 1802, reed. con un estudio preliminar de J.A. Santamaría Pastor, Madrid, 1979; E. HINOJOSA NAVEROS, «Origen del régimen municipal en León y Castilla», en *Obras*, III, *Estudios de síntesis*, Madrid, 1974, pp. 271-317; L. DÍAZ CANSECO, «Sobre los fueros del Valle del Fenar, Castrocalbón y Pajares (Notas para el estudio del Fuero de León)», *A.H.D.E.*, 1, 1924, pp. 337-381; M.C. CARLE, *Del concejo medieval castellano-leonés*, Buenos Aires, 1968; J. GAUTIER-DALCHE, *Historia urbana de León y Castilla en la Edad Media (siglos IX-XIII)*, Madrid, 1979; J. SALCEDO IZU, «La autonomía municipal según las Cortes castellanas de la Baja Edad Media», *A.H.D.E.*, 50, 1980, pp. 223-242; C. SÁNCHEZ ALBORNOZ, «El gobierno de las ciudades de España del siglo V al X», en *Viejos y nuevos estudios sobre las instituciones medievales españolas. II. Instituciones económicas y fiscales. Instituciones jurídico-políticas*, 3.ª ed. ampliada, Madrid, 1983, pp. 1078-1103 (publicado también en *Centro Italiano di Studi sull'alto Medioevo*, Spoleto, 1959, pp. 359-391); V.V.A.A., *La ciudad hispánica durante los siglos XIII al XVI*, I y II, Madrid, 1985; A. C. MERCHAN FERNÁNDEZ, *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1988.

(6) Esta posibilidad de transformar bienes comunales en bienes de propios se recoge en la propia legislación: «Mandamos, que agora, y de aquí adelante, todos los montes... que han seydo, y fueren restituidos a las ciudades, villas y lugares..., y que los otros montes que no fueren tan grandes que se puedan aprovechar para bellota, y para guarecer los ganados de invierno, y todos ellos, y los otros términos queden para el pasto común de los ganados, y las viñas, y las huertas y edificios que se pueden arrendar para propios de concejo» (N.R., VII, VII, 7. *Recopilación de las leyes destos reynos hecha por mandado...*, Madrid, 1640, ed. facsímil, Valladolid, 1982). Las rentas obtenidas con estos bienes se destinan a fines de muy distinto alcance: inversiones en obras públicas, retribución de oficiales reales enviados a los concejos o a miembros integrantes de los mismos...

Estos bienes desempeñan un especial papel en el marco concejil de ahí que Castillo de Bovadilla dedique un capítulo entero a las «cuentas y gastos de los propios». J. CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para Corregidores y señores de vasallos...*, 2 vols., Amberes, 1704, ed. facsímil, con estudio preliminar de B. González Alonso, Madrid, 1978, II, pp. 571-593. Véanse igualmente, ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro...*, cit., pp. 212-216 y 288-310; J. SAIZ MILANÉS, «Origen e historia de los bienes de propios», Madrid, 1852, en *Textos olvidados*, Madrid, 1973, presentación y selección de F. Estapé y Rodríguez, pp. 441-489; COSTA, *Colectivismo agrario...*, cit. II, pp. 69-87; SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político...*, cit., pp. 77-87; A. M. BERNAL, «Haciendas locales y tierras de propios: funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)», *Hacienda Pública Española*, 55, 1978, pp. 285-312; A. BERMÚDEZ AZNAR, «Bienes concejiles de propios en la Castilla bajomedieval», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, pp. 825-867.

(7) En las fuentes altomedievales aparece con frecuencia el término de bienes propios, entendiéndose por tales los bienes particulares de los individuos, es decir el conjunto de bie-

se limita y restringe la extensión y el concepto de «bienes de aprovechamiento común» o «comunales» (8). Los medios a través de los cuales llegan a ser considerados determinados bienes como de propios son diversos. En ocasiones, el origen se encuentra en las donaciones hechas por los monarcas a las ciudades después de su conquista, mientras que otras veces son los mismos concejos los que proceden a la compra de bienes o convierten en propios algunos terrenos de uso comunal (9).

Sobre estos «bienes de propios», que constituyen el patrimonio de los pueblos, los vecinos aparecen como titulares de los mismos en tanto que pertenecen al común; son, por tanto, bienes comunes pero, a diferencia de los comunales, no son utilizados directamente por los vecinos de forma gratuita. Los concejos administran sus rentas y frutos, pero no pueden enajenarlos, ni empeñarlos, ni darlos a censo sin licencia del monarca. La forma de explotación de estos bienes se realiza bien mediante la explotación directa por parte del vecindario a cambio de una renta, bien mediante el arrendamiento a particulares. Una vía frecuentemente utilizada fue la del acensamiento, en virtud de la cual el concejo,

nes que pertenecen a un sujeto de manera particular, resaltándose con la expresión tanto la pertenencia del bien al individuo como la existencia de un derecho sobre los mismos. Se incluyen entre los propios de los particulares tanto los bienes adquiridos por herencia, como los obtenidos por el trabajo o industria del titular, por compra, por indemnización de algún daño, por donación... Este término de bienes propios se aplica a ciertos bienes de los concejos desde la Baja Edad Media con el mismo sentido que se aplicaba a los bienes de los particulares, es decir todos los bienes sobre los que su titular, la comunidad, tiene un derecho pleno y exclusivo. En las fuentes de los siglos XI, XII y XIII no aparece el término de bienes de propios, se utilizan vocablos mucho más amplios para aludir a este tipo de bienes: «pecunia», «haberes», «heredades»... Incluso en Partidas se excluye el término de propios pese a que se constata la existencia de un patrimonio de la comunidad local. Para referirse al mismo se utiliza la expresión «cosas del común», y posteriormente se diferencia entre las destinadas o no al uso público de los vecinos. Es en el siglo XIV el momento en que el término «propios» se generaliza en las fuentes para designar el patrimonio de los concejos. En su concepto amplio, por propios se entiende todas las pertenencias de los concejos, tanto muebles como inmuebles, sobre las que el concejo ostenta un poder pleno, son de su exclusiva propiedad (se incluyen por tanto las rentas como bienes de propios en sentido estricto); en cambio, en un sentido más restringido que es el que nos afecta, propios se refiere a los bienes inmuebles susceptibles de proporcionar renta al concejo detentando éste su titularidad y sin que se encuentren destinados al uso colectivo de los vecinos. BERMÚDEZ AZNAR, «Bienes concejiles...», cit., pp. 831-841 y A. GARCÍA GALLO, «Bienes propios y derecho de propiedad en la Alta Edad Media española», en *A.H.D.E.*, 29, 1959, pp. 351-387.

(8) Teniendo en cuenta esta consideración de que los bienes de propios son también bienes comunes de los vecinos, a partir de este momento las expresiones «bienes comunales» o «bienes de aprovechamiento comunal» las utilizamos en sentido restringido para hacer referencia únicamente a aquellos bienes comunes que pueden ser utilizados directamente por los vecinos.

(9) BERMÚDEZ AZNAR, «Bienes concejiles...», cit., pp. 842-843.

previa licencia del monarca, cede a perpetuidad la posesión del inmueble gravándola con el pago de una cantidad fija anual (10).

A diferencia de los bienes de propios, los comunales son aquellos bienes propiedad del concejo o colectividad de vecinos, que se encuentran destinados al aprovechamiento directo, personal y gratuito de los vecinos y que los Ayuntamientos como regla no pueden convertir en fuente de renta. Dentro de estos bienes comunales es posible singularizar los bienes baldíos, que ni se pueden labrar, ni vender ni enajenar, y tienen que estar destinados al uso común de los vecinos directamente (11).

Como señala Nieto, en esta evolución histórica los bienes baldíos se encuentran en relación a los comunales de dos maneras. Durante la Repoblación, la condición de baldíos constituía un requisito imprescindible para la ocupación de los terrenos y su eventual destino como bienes de aprovechamiento común, mientras que, finalizada la Repoblación, estos bienes son cuantitativamente más reducidos, se encuentran situados en un término municipal determinado, no están sujetos a cultivo y, en principio, no tienen un titular dominical expreso pero son aprovechados comunalmente. De acuerdo con el Derecho germánico, se otorgaba al Príncipe la propiedad de los bienes sin dueño, por lo que los baldíos, tierras vacantes de posible aprovechamiento común, fueron atribuidos en un primer momento al rey. En este caso cabe diferenciar entre comunales y baldíos, en tanto que los aprovechamientos vecinales se ven limitados por la concurrencia de derechos de terceros y porque caben las

(10) En tanto que el órgano representante de los pueblos es el encargado de la administración de los propios y como estos bienes pueden ser utilizados en función de los intereses particulares y no comunitarios se fijaron una serie de formalidades dirigidas a evitar los abusos que podían tener lugar. *Ibid.*, pp. 843-847.

(11) Durante cierto tiempo se negó el carácter comunal de los baldíos debido a que se consideraba como criterio fundamental para determinar cuando un bien era comunal, y cuando no, el de la titularidad del mismo; sin embargo es más acertada la postura que considera como criterio fundamental el del aprovechamiento comunal de los bienes. NIETO, *Bienes...*, cit., p. 136.

En relación a los bienes baldíos véanse: ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro...*, cit., pp. 210-212; COLMEIRO, *Historia de la economía...*, cit., II, pp. 95-99; CÁRDENAS, *Ensayo sobre la historia...*, cit., II, pp. 181-200; SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político...*, cit., pp. 92-93; NIETO, *Bienes...*, cit., pp. 133-178; D.E. VASSBERG, *La venta de tierras baldías. El comunitarismo agrario y la Corona de Castilla durante el siglo XVI*, Madrid, 1983, especialmente pp. 23-64 (aunque este autor se refiere únicamente con el término de tierras baldías a los baldíos atribuidos a la Corona, p. 30); A.GARCÍA SANZ, «Bienes y derechos comunales y el proceso de su privatización en Castilla durante los siglos XVI y XVII: el caso de las tierras de Segovia», *Hispania*, 144, 1980, pp. 95-127.

No.R., VII, XXI, 2, = N.R., VII, VII, 1. *Novísima Recopilación de las leyes de España...*, Madrid, 1805, ed. facsímil, Madrid, 1976.

enajenaciones a extraños lo que perturba claramente los aprovechamientos vecinales. Sin embargo por distintas vías la titularidad de estos bienes se atribuye en unas ocasiones a los municipios y en estos supuestos los baldíos constituyen una categoría dentro de los bienes comunales del municipio (12); otras veces se atribuyen a ciertos señores, pero se reconocen derechos vecinales, por tanto también en este caso se trata de bienes comunales si se prescinde del dato de la titularidad del bien y se atiende tan sólo al del aprovechamiento (13).

La diferenciación entre bienes comunales y bienes de propios aparece ya en el texto de las Partidas. Sin embargo se trata de una distinción puramente funcional, de utilización del bien en la medida en que la titularidad de los bienes de propios y de los comunales se atribuye al común del vecindario y se diferencian por la utilización directa o no de los mismos por parte de los vecinos (14).

II. LOS BIENES DE LOS PUEBLOS EN ÉPOCA MEDIEVAL Y MODERNA

Durante toda la Edad Media y la Época Moderna los bienes comunes resultan imprescindibles para las poblaciones en tanto que los vecinos cultivan pequeñas extensiones de tierra, suficientes para su sustento, pero no para el mantenimiento de los ganados, ni para obtener de ellas los aprovechamientos de leña, madera y otros elementos necesarios en su vida cotidiana (15). Sin embargo, enseguida, los bienes de los pue-

(12) En este sentido se manifestaba ya en el siglo XVIII Santayana para quien «bienes comunes de los pueblos son también los montes, que llamamos blancos, o campos incultos, que por otro nombre se dicen baldíos». SANTAYANA BUSTILLO, *Gobierno político...*, cit., p. 92.

(13) NIETO, *Bienes...*, cit., pp. 103 y 136-137.

(14) Part. III, XXVIII, 9 «Quales son las cosas propriamente del comun de cada cibdad o villa de que cada uno puede usar» y Part. III, XXVIII, 10: «Quales son las cosas del comun de la cibdad o villa de que non puede cada uno usar» (*Las Siete Partidas...*, glosadas por el licenciado Gregorio López..., Salamanca, 1555, ed. facsímil, Madrid, 1974). Sin embargo aunque en los textos legales parezca que se diferencia entre propios y comunales lo cierto es que en el siglo XVI se diluyen y entremezclan entre sí, de manera que en algunos pueblos por ejemplo el derecho de recolección de la bellota y leña es público y gratuito en las dehesas comunales, mientras que en otros, por el contrario, el concejo procede a la venta de bellotas y de leña. SALOMÓN, *La vida rural...*, cit., p. 127.

(15) En este sentido se pronuncian los Procuradores de las ciudades al relatar que el precio de las carnes había subido debido a que los pueblos habían «roto» los pastos y términos públicos y faltaba hierba para la sustentación del ganado. Ante esta situación se ordena la restitución de todos los términos, montes, ejidos y baldíos públicos y concejiles de los pueblos (N.R., VII, VII, 6). A esta misma conclusión se llega igualmente al estudiar otras fuentes además de las peticiones a Cortes, como son las Relaciones topográficas o

blo resultan también insuficientes, de ahí que cuando a los vecinos de los distintos lugares se les interroga acerca de los bienes comunes, se lamentan de su exigüidad y de las restricciones de uso a que se suele ver sometido el ejercicio de los derechos sobre dichos bienes.

Frente a esta tendencia de los pueblos de proteger la propiedad comunal existe un movimiento, por otra parte irreversible, tendente a reducirla. Esta propiedad se encuentra amenazada por diversos factores (16) —incluida la actuación abusiva de los propios miembros de los concejos— (17), pudiendo mencionarse la acción de la Monarquía, que pone en peligro estos bienes al intentar obtener importantes ingresos a partir de los mismos, procediendo a su apropiación e, incluso, a su enajenación. Así, a finales del siglo XVI (1592) se constata en algunas recomendaciones al Rey que ciertos jueces proceden por todo el territorio a la venta de bienes comunales en los pueblos de la Corona y, en 1615, el Consejo de Hacienda envía de nuevo por todas partes jueces para que procedan a las enajenaciones (18). Otras veces, los monarcas toman por tributo alguna parte de dichos bienes u ordenan pagar con sus productos ciertos servicios públicos, mientras que, en ocasiones, la iniciativa arranca de los propios pueblos que enajenan parte de sus bienes al no poder hacer frente a los crecientes impuestos (19).

Aunque esta actitud de la monarquía respecto de los bienes comunes no se generaliza, como lo prueba que desde el siglo XIV distintos monarcas buscan la protección de estos bienes (20), no cesaron las ac-

Relaciones histórico-geográficas de los pueblos de España elaboradas en época de Felipe II o en las Respuestas que se dan al Interrogatorio remitido a finales del siglo XVIII a todos los pueblos con el fin de elaborar el Catastro de Ensenada.

Los concejos poseían tierras de distintos tipos que utilizaban para pasto, véase la diferencias entre las distintas clases de tierras en VASSBERG, *La venta de tierras...*, cit., pp. 38-39.

(16) De nuevo esta realidad la podemos constatar no sólo en las quejas que los Procuradores formulan sino también en las Relaciones Topográficas. SALOMÓN, *La vida rural...*, cit., pp. 140-143.

(17) BERMÚDEZ AZNAR, *Bienes concejiles...*, cit., pp. 849-853.

(18) SALOMÓN, *La vida rural...*, cit., pp. 143-145.

(19) CÁRDENAS, *Ensayo sobre la historia...*, cit., II, pp. 181-183.

(20) Alfonso XI en 1329 ordena la restitución de los ejidos, montes, términos y heredamientos de los concejos y prohíbe su labor y venta salvo para el común de los concejos (No.R., VII, XXI, 2 = N.R., VII, VII, 1). Posteriormente Juan II en 1419 declara nulas todas las mercedes que se hicieran en adelante de los bienes de propios (No.R., VII, XVI, 1 = N.R., VII, V, 2) y en 1433 revoca las otorgadas anteriormente de fincas situadas dentro de los pueblos (No.R., VII, XVI, 2 = N.R., VII, V, 1). Este mismo monarca y los Reyes Católicos disponen la vigilancia en la administración de las propiedades concejiles, buscando asegurar la justa inversión de sus productos y el mantenimiento de su integridad, confirmando la incompetencia de la Corona para disponer de los mismos.

ciones dirigidas contra los patrimonios de los pueblos, como se constata en la petición que las Cortes de Madrid de 1528 formulan a Carlos V suplicándole no hiciera nuevas mercedes de términos, propios y baldíos, por el daño que de ello se deriva a los pueblos (21). Por lo demás, a lo largo de toda la Época Moderna las Cortes insisten siempre en negar a la Corona el derecho de disponer de estos bienes, llegando a establecer esto como condición para el otorgamiento de tributos (22). En definitiva, hasta el siglo XVII los reyes adoptan una posición oscilante respecto a la protección dispensada a los bienes comunes de los pueblos, ya que por una parte dictan disposiciones dirigidas a preservar la integridad de los mismos pero, por otra, adoptan actitudes contrarias, sea por necesidades financieras, sea por el otorgamiento de mercedes.

Si los ataques a la propiedad comunal por parte de los Austrias habían tenido un carácter más o menos ocasional en función de las necesidades de la Hacienda, con los monarcas Borbones las acciones contra estos bienes se generalizan como un medio más de obtener recursos para el erario público (23). Felipe V ordena en 1738 la incorporación a la Corona de las tierras que hubieran sido baldíos y realengas en su origen y en ese momento se encontraran cultivadas y reducidas al dominio de concejos o particulares (24). Inmediatamente se levantaron voces en contra de esta disposición, en tanto que contraria a lo pactado en los servicios de millones y al derecho que por leyes antiguas tenían los pueblos para aprovecharse de las tierras incultas (25). Finalmente, tras

(21) En la respuesta el monarca se limita a declarar que en lo sucesivo se tendrá esto en cuenta y se prohíbe hacer merced de las tierras concejiles sin licencia. No.R., VII, XXI, 9 = N.R. VII, VII, 2.

(22) Felipe II en 1586 y 1593 (No.R., VII, XXIII, 1 = N.R. VII, V, 8 y 10), Felipe III en 1609 y Felipe IV en 1632 (No.R., VII, XXIII, 2 = N.R., VII, V, 2) deben de aceptar esta condición. Posteriormente esto es confirmado por la reina gobernadora en 1669. No.R., VII, XXI, 10 = N.R., VII, VII, aut., 2.

(23) M. CUADRADO IGLESIAS, *Aprovechamiento en común de pastos y leñas*, Madrid, 1980, p. 101.

(24) R.D. de 8 de octubre de 1738, para la enajenación de baldíos, realengos y despoblados.

(25) El 20 de noviembre de 1738 Castilla, León y Aragón representan los graves perjuicios ocasionados, al oponerse a lo pactado entre la Corona y el Reino en las concesiones de los servicios de millones, sobre que las tierras baldíos, pastos y aprovechamientos quedaran libres a beneficio de los pueblos. Al no producir esta Consulta los efectos deseados se repite el 1 de septiembre de 1746, momento en que es atendida por el monarca. No.R., VII, XXIII, nota 2 a 3.

La representación del reino es remitida a la Junta de Baldíos, que la pasa a dictamen del fiscal Blas Jover, quien sienta las bases legales, doctrinales y jurisprudenciales de la regalía de la Corona sobre los bienes vacantes. Deduce de las fuentes que maneja dos principios que permiten llevar adelante la enajenación de los bienes baldíos: por una parte

la intervención del Consejo Real estas voces son atendidas y Fernando VI suprime en 1747 la Junta de Baldíos y Arbitrios, revocando sus acuerdos, anulando las enajenaciones y reintegrando a los pueblos y particulares todas las tierras de que disfrutaban en 1737 (26). Con posterioridad, Carlos III decide en 1770 repartir todas las tierras labrantías, propias de los pueblos, con excepción tan sólo de la tierra de concejo que se cultivara vecinalmente. De acuerdo con la legislación anterior, la Corona no estaba facultada para decretar tales repartos; sin embargo, fueron aceptados en tanto no menoscababan los derechos comunales existentes ni disminuían los aprovechamientos vecinales, al entregar tierras concejiles a los vecinos que más garantías ofrecían de promover su cultivo. Con todo la mayor parte de las villas y concejos recibieron con indiferencia esta normativa y en muy pocos lugares se observó (27).

III. LOS BIENES COMUNES EN LA LEGISLACIÓN DEL SIGLO XIX

La legislación desamortizadora y otros cuerpos normativos de muy distinta naturaleza afectaron a los bienes comunes de los pueblos, de

que el rey tiene derecho a disponer de las tierras baldíos e incultas como dueño de ellas y por otra, que goza del derecho a subvenir sus necesidades y las de la causa pública. S.M. CORONAS GONZÁLEZ, *Ilustración y Derecho. Los fiscales del Consejo de Castilla en el siglo XVIII*, Madrid, 1992, pp. 144-148. Véase *Respuesta fiscal de Jover Alcazar, sobre la enajenación de baldíos, realengos y despoblados* (S.L. y S.A.) (1739) (B/N. 2/30184), *ibid.*, pp. 287-313.

(26) No.R., VII, XXIII, 3. El origen de esta norma se encuentra en la nueva Representación del Reino en la que se exponen los perjuicios ocasionados con las ventas y adjudicaciones de baldíos, pidiendo su restitución y reintegro a su antiguo estado. Por resolución real, a consulta del Consejo de 18 de septiembre de 1747, Fernando VI detiene las transacciones sobre baldíos y despoblados, extinguiendo los oficios y empleos creados a tal efecto (Junta de Baldíos y Arbitrios, jueces subdelegados encargados de la venta...). Esta Junta había sido creada por el ya citado R.D. de 8 de octubre de 1738. Se componía del Gobernador del Consejo, tres Ministros de la Cámara, otros dos del de Hacienda, un Fiscal, Alcalde de Casa y Corte y un Secretario Oficial de la Secretaría del Despacho Universal de Indias. Competencia de esta Junta es el conocimiento privativo del negocio de baldíos, sus adjudicaciones y ventas con absoluta inhibición de los Consejos, Tribunales y Justicias y sin recurso de apelación y suplicación. (No.R., VII, XXIII, nota 1 a 3). Posteriormente por R.D. de 30 de julio de 1760 Carlos III intentando evitar la mala administración que de estos bienes se hacía en las administraciones locales pone el ramo de propios bajo la dirección del Consejo de Castilla creando la Contaduría General de Propios y Arbitrios. En la Instrucción se fija el sistema de administración y contabilidad a que debían de sujetarse las Justicias en el manejo del ramo (No.R. VII, XVI, 12 y 13. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio constitucional: Autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, 1983, pp.156-159). Además establece el repartimiento de bienes comunales en algunas regiones como Extremadura, Andalucía y la Mancha. No.R., VII, XXV, nota 11 a 17.

(27) CÁRDENAS, *Ensayo sobre la historia...*, cit., II, pp. 187-189.

ahí la necesidad de acudir a los mismos para entender la situación en que se encuentran estos bienes en el siglo XIX (28).

Aspecto fundamental en 1812, en coherencia con el espíritu individualista del liberalismo de la época, es el de la reducción a propiedad privada de todos los bienes de propios y de parte de los comunales. Por poner un ejemplo, puede recordarse que las Cortes de Cádiz abolieron las limitaciones que habían establecido los Borbones sobre las facultades de los dueños de los montes privados, permitiéndose a los propietarios de los bosques hacer con ellos lo que más les acomodara (29). En las Cortes de Cádiz se presentan distintos proyectos para transformar en propiedad particular las tierras baldías, realengas y de propios, y ya anteriormente, el Informe de Jovellanos señala entre las causas que motivan el retraso de la agricultura, la existencia de baldíos y tierras concejiles, por lo que solicita su reducción a propiedad particular, de acuerdo con los medios que se consideren más apropiados en cada provincia y pueblo (30). En 1813 (31) se distinguen los «propios y arbitrios» de los

(28) La situación de la Hacienda en los inicios del siglo XIX es preocupante debido a los importantes gastos de la Guerra de la Independencia y a la Deuda pública existente desde el siglo anterior. El sistema que se considera más apropiado para solventar la crisis es el de la desamortización de los bienes tanto eclesiásticos como civiles. CUADRADO IGLESIAS, *Aprovechamiento en común...*, cit., p. 104.

Entre los numerosos trabajos de carácter general elaborados en torno al proceso desamortizador en España destacan los publicados por F. Tomás y Valiente y por S. Segura. Además resultan de interés distintos artículos redactados por G. Rueda Hernanz, en los que se proporciona una abundante bibliografía sobre la materia: F. TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, reed. Barcelona, 1989, pp. 114-156 (se trata de la reelaboración del trabajo titulado «Planteamientos políticos de la legislación desamortizadora», *R.C.D.I.*, 1969, pp. 873 y ss.) y «Recientes investigaciones sobre la desamortización: intento de síntesis», *Moneda y Crédito*, 131, 1974, pp. 95-160; F. SIMÓN SEGURA, *La desamortización española del siglo XIX*, Madrid, 1973. Como se señalaba, una bibliografía exhaustiva y actualizada sobre el proceso desamortizador en G. RUEDA HERNANZ, «Bibliografía sobre el proceso desamortizador en España», *Agricultura y sociedad*, 19, 1981, pp. 215-247 (la primera versión de este trabajo se publicó en 1976 y la tercera se ha publicado en *Cuadernos de Investigación Histórica*, 9, pp. 191-220).

(29) A. GUAITA, *Derecho administrativo. Aguas, montes y minas*, 2.^a ed., Madrid, 1986, p. 220.

(30) G. M. DE JOVELLANOS, *Informe sobre la ley agraria de 1794*. Informe redactado por Jovellanos y elevado al Consejo de Castilla por la Sociedad Económica Matritense de Amigos del País en 1795. Acerca del mismo véase, G. ANES, «El informe sobre la Ley agraria y la Real Sociedad Económica Matritense del País», en *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, 3.^a ed. Madrid, 1981, pp. 95-138.

(31) R.D. de 4 de enero de 1813, sobre reducir los baldíos y otros terrenos comunes a dominio particular: suertes concedidas a los defensores de la patria y a los ciudadanos no propietarios, (véase en T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977, pp. 1226-1228). El 6 de marzo de 1811 se presenta una Memoria realizada por Canga Argüelles en la que se indi-

pueblos, «que dan rendimientos anuales» (32), de los aprovechados por el común (33) y se dispone que los terrenos baldíos, realengos y propios y arbitrios de los pueblos, excepto los ejidos de aprovechamiento comunal situados a la salida de los pueblos y utilizados normalmente por el ganado, pasen a ser propiedad particular (34).

Fernando VII manda vender por Cédula de 1818 todos los baldíos y realengos para invertir su importe en el pago de los intereses y en la amortización de la Deuda pública y al año siguiente, por Real Cédula de 22 de julio, fija las reglas conforme a las cuales se debe proceder a la enajenación, exceptuando los terrenos arbitrados y apropiados con facultad real, los baldíos de aprovechamiento común y los pastos que necesiten los ganados trashumantes cerca de las cañadas y abrevaderos. Estas disposiciones no llegan a aplicarse y en 1820, de nuevo en vigor la Constitución de 1812, se considera restablecido el Decreto de 1813, modificado en algunos aspectos por la Orden de 8 de noviembre de 1820 (35). En el Decreto de 29 de junio de 1822 (36), sobre reparti-

ca como solución la venta en pública subasta de todas las fincas rústicas y urbanas de las órdenes militares, los baldíos no necesarios de los pueblos para la manutención del ganado y las fincas de los conventos destruidos en la guerra (TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político...*, cit., pp. 49-52). La Comisión de agricultura recibe el encargo de formular un informe sobre esta cuestión y emite un dictamen favorable el 22 de febrero de 1812. Considera necesaria la existencia de una pluralidad de sistemas de enajenación de acuerdo con las distintas características de las provincias y de los pueblos, de ahí que para determinados lugares considere oportuno las enajenaciones a censo redimible, y para otros la venta real o cualquier otro sistema que se considere apto. Fruto de este dictamen será el dicho Decreto de 4 de enero de 1813, derogado en 1814. CÁRDENAS, *Ensayo sobre la historia...*, cit., II, p. 190.

(32) El arrendamiento periódico de los bienes de propios produce una renta que se destina a cubrir el coste de los servicios que prestan los municipios pero cuando estas rentas de propios no alcanzan a cubrir dichos gastos los municipios establecen impuestos indirectos (arbitrios), concedidos por el poder central de manera extraordinaria y temporal aunque normalmente tienden a perpetuarse. C. DE CASTRO, *La Revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979, pp. 31-34.

(33) El legislador engloba dentro del concepto de terrenos comunes distintas especies de bienes. Por una parte se encuentran los bienes de propios y arbitrios, que como decíamos producen unos rendimientos anuales y su propiedad se atribuye a los pueblos y por otras los baldíos o realengos que son aprovechados por el común y dentro de los cuales se encuentran los ejidos. La mitad de estos bienes se imputan al Estado, por ello se le asigna la mitad del importe obtenido con la venta.

(34) Los propios deben de enajenarse a censo perpetuo. En relación a los baldíos y realengos se establece el reparto en pequeñas parcelas a ex combatientes y vecinos sin tierras de la mitad de los mismos y la otra mitad se destina para la amortización de la Deuda. CASTRO, *La Revolución liberal...*, cit., p. 86.

(35) El Decreto de 9 de agosto de 1820 pone en venta los bienes designados en el Decreto de 13 de septiembre de 1813 y la Orden de 8 de noviembre establece la iniciación de un expediente por todos y cada uno de los pueblos en el que quedarían recogidos

miento de terrenos baldíos y realengos y de Propios y Arbitrios del Reino, se propone la refundición en una sola ley de todos los decretos y órdenes dictados hasta entonces en esta materia, reformando las disposiciones en la medida en que se considerara necesario. Sin embargo, la resistencia que oponen los municipios es demasiado fuerte por lo que las normas desamortizadoras de este primer liberalismo no surten el efecto deseado. Aún sin haber empezado a ejecutarse, esta normativa quedó derogada tras ser abolido el régimen constitucional ya que Fernando VII, mediante el Decreto de 1 de octubre de 1823, deja sin efecto todas las normas anteriores.

Durante el período del Estatuto Real se autoriza a los Ayuntamientos a proceder a la enajenación de las fincas que consideren oportuno, bien a través de una venta real, bien a través de un censo (37). En esta ocasión se respeta el dominio de los pueblos de manera que no se les obliga a proceder a la venta de sus bienes, ni se encarga el Estado de su enajenación, ni siquiera se declara que el producto de las ventas se destine al pago de la Deuda, tan sólo se intenta persuadir a las corporaciones locales de la oportunidad de vender sus bienes. En 1835 el Estado determina el destino que los distintos Ayuntamientos deben de dar a los ingresos obtenidos de todas estas enajenaciones, con lo cual queda muy limitada la libertad de los municipios a la hora de utilizar estos fondos, lo que motivó que muy pocos Ayuntamientos procedieran a las enajenaciones y tan sólo un porcentaje muy pequeño de los municipios españoles aprobaban la venta de los bienes de propios (38). No será sino hasta 1836 cuando parece que se va a proceder a la desamortiza-

todos los terrenos de propios y baldíos con el fin de poder adjudicarse y subastarse. CUADRADO IGLESIAS, *Aprovechamiento en común...*, cit., p. 105.

(36) En FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, *Legislación administrativa...*, cit., pp. 1235-1238.

(37) R.O. de 24 de agosto de 1834 sobre el modo de proceder por los Ayuntamientos a la subasta y enajenación de las fincas de propios y R.O. de 3 de noviembre de 1835 que fija la inversión que podían realizar los Ayuntamientos con los beneficios obtenidos de la enajenación de sus bienes. TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político...*, cit., pp. 118-119.

(38) Este dato se desprende de las respuestas remitidas por los municipios a un cuestionario que se les envía el 30 de septiembre de 1851, en el que se les interroga acerca de sus bienes municipales y sobre lo que consideran conveniente realizar en relación a los mismos (este cuestionario es igualmente recibido por los Gobernadores civiles, por las Juntas de agricultura y todos los organismos provinciales). De los 2000 municipios que en 1852 habían respondido tan sólo 20 prestaban su asentimiento a la enajenación de los bienes de propios, además tan sólo seis de ellos poseían bienes de propios, lo cual relativiza en buena medida su respuesta. Diario de Sesiones del Congreso. Sesión de 26-III-1855. El cuestionario se reproduce en R. GÓMEZ CHAPARRO, *La desamortización civil en Navarra*, Pamplona, 1967, pp. 24-27; véase asimismo CASTRO, *La Revolución liberal...*, cit., pp. 195-202.

ción gaditana cuando algunos Ayuntamientos tratan de enajenar algunos bienes municipales entre sus propios vecinos (39).

Desde el Decreto promulgado durante el Trienio liberal, que apenas si fue aplicado, y hasta 1855 se paralizaron prácticamente las desamortizaciones de bienes municipales. Durante períodos de signo progresista se dictan disposiciones que vienen a confirmar los repartos de tierras concejiles operados a finales del siglo XVIII o realizados al ejecutarse el Decreto de 1813, sin embargo no hay que olvidar que cuantitativamente estos repartos no fueron nunca importantes (40). Y durante el Bienio progresista 1836-37, en el que se procede a la desamortización eclesiástica, la desamortización de bienes municipales queda prácticamente paralizada.

Después del Bienio progresista finaliza el programa desamortizador a través de la Ley de 1 de mayo de 1855, que en relación a los bienes comunes supone su desintegración. En la misma se perfila el concepto actual de bienes comunales pero respetando la tradición histórica. La Ley Madoz parte del presupuesto de que todos los bienes de los pueblos en su origen son bienes comunes, en tanto que pertenecen a la totalidad de los vecinos, al municipio (41). Sin embargo, dentro de este gran género hay que distinguir entre los bienes de propios y los bienes comunales o de aprovechamiento comunal o vecinal. Los primeros son todos aquellos que producen renta para el municipio porque su aprovechamiento se encuentra sujeto al pago de una renta, se sujetan a un arbitrio (42); todos los demás, son bienes de aprovechamiento comunal o

(39) *Ibid.*, p. 151.

(40) En este sentido se pronuncia Cárdenas: «Hasta 1854 se había respetado en cierto modo el dominio de los pueblos, pues si muchos de sus bienes se habían repartido y enajenado, casi siempre se había procurado distribuirlos de manera que quedaran en poder de los vecinos o comuneros partícipes de su propiedad. Ni aun en sus mayores necesidades se había atrevido el Gobierno a obligar a los pueblos a vender todos sus propios para favorecer el erario». Las razones que según este autor se esgrimen para justificar las enajenaciones son que el Gobierno puede cambiar cuando estime necesario la forma de la propiedad colectiva; que la Corona tradicionalmente había dispuesto siempre de los bienes de los pueblos y que la mala administración de éstos servía de causa suficiente para su enajenación por parte del Gobierno. CÁRDENAS, *Ensayo sobre la historia...*, cit., II, p. 198-199.

(41) Ley de 1 de mayo de 1855, declarando en estado de venta todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al clero y cualesquiera otros pertenecientes a la Hacienda pública.

(42) Tal y como ha señalado Eloy Colom, los bienes de propios se han caracterizado frente a los bienes comunales por la renta que para el municipio pueden constituir los primeros. Esto ha motivado que en distintos momentos se haya planteado la cuestión de si los aprovechamientos comunales arbitrados debían de ser considerados bienes comunales o bienes de propios. Este mismo autor resalta que el problema radica en el contenido que se

vecinal (43). La excepción referida a los bienes de aprovechamiento comunal en relación a la desamortización se encuentra en el art. 9,2 de la Ley de 1855 (44). La Ley no delimita el concepto de este aprovechamiento y será el Tribunal Supremo quien lo determine. Así, se constata en la Jurisprudencia (45) que aprovechamiento comunal es el aprove-

atribuya a la idea de «renta en favor del Municipio»: si equivalente a cualquier ingreso con independencia de su naturaleza y origen o como utilidad que produce un bien o lo que de él se cobra. Concluye que en la legislación del siglo XIX y como consecuencia de ello en el régimen actual, existen distintos conceptos de bienes comunales en función del aspecto material que se vea afectado. Diferencias basadas únicamente en el concepto que de «renta» o de «ingreso» se maneje. E. COLOM PIAZUELO, «Algunas reflexiones en torno a los bienes comunales», *R.E.A.L.A.*, 237, 1988, pp. 863-880, por la cita, pp. 865-870.

(43) Se constata de nuevo que de los dos posibles criterios a los que se puede acudir para diferenciar los distintos tipos de bienes que a lo largo de la historia han poseído los pueblos que son bien el de la titularidad, bien el del aprovechamiento, es éste segundo el verdaderamente útil. Hay que recordar en este sentido que para calificar un bien como baldío no podía atenderse al criterio de su titularidad sino precisamente al de su aprovechamiento y como vemos ocurre lo mismo en el siglo XIX para distinguir entre bienes propios y bienes comunales.

(44) Disposición que debe ser completada con el art. 53 de la Instrucción de 31 de mayo de 1855 ("Si se suscitare duda o reclamación por parte de los legítimos interesados, sobre que se considere como de común una finca comprendida en la clase de propios, será objeto de un expediente que instruirá (el Comisionado Principal) con todos los antecedentes que puedan aclarar su verdadera naturaleza, circunstancias del predio, época u origen de su posesión, y en virtud de qué título. Este expediente contendrá el informe del Ayuntamiento, manifestando si se aprovecha de veinte años acá por el común de vecinos") y el art. 4 del R.D. de 10 de julio de 1865 ("Serán condiciones indispensables para conceder la excepción, por ser los terrenos de aprovechamiento común. Primera. Que el Ayuntamiento reclamante acredite la propiedad que tenga el pueblo en el terreno solicitado. Segunda. Que acredite que el aprovechamiento de los terrenos ha sido libre y gratuito para todos los vecinos, en los veinte años anteriores a la Ley de 1 de mayo de 1855, y hasta el día de la petición, sin interrupción alguna. Tercera. En las dehesas boyales se acreditará además que producen pastos para el ganado de labor, y que toda la dehesa o la parte de ella que se reclama, es necesaria, atendido el número de cabezas destinadas en el pueblo a la agricultura"). Otra norma complementaria es la Ley de 11 de julio de 1856 en la que se extiende la excepción a las dehesas boyales. En la misma queda fijado un régimen más favorable para la excepción de la desamortización de estos bienes en relación a los demás de aprovechamiento comunal porque si la dehesa había sido arrendada o arbitrada en los veinte años anteriores a la fecha de la Ley Madoz en alguna ocasión, ya no era posible la excepción por vía de los arts. 2,9 y 53, pero si por esta otra posibilidad y porque aunque en alguna población no existiera dehesa destinada a aprovechamiento comunal podía «ex novo» destinarse a tal fin, posibilidad que no cabía con la Ley del 55. TOMÁS Y VALIENTE, «Algunos ejemplos de jurisprudencia civil y administrativa en materia de desamortización», en *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea. Actas del I Coloquio de Historia Económica de España* (Barcelona, 11-12 de mayo de 1972), Madrid, 1974, 67-89; por la cita, pp. 86-88.

(45) Entre las sentencias pueden citarse las siguientes: 28-2-1868; 4-3-1868; 23-4, 26-6 y 14-12-1869; 19-2, 7-4 y 12-5-1870; 11 y 31-1, 3-3, 7-6 y 30-9 de 1871; 14-6-1872; 6-5, 5-6 y 30-10-1873; 13-4 y 30-6-1874. NIETO, *Bienes...*, cit., p. 228. Posteriormente

chamiento libre y gratuito para todos los vecinos en los veinte años anteriores a la publicación de la ley y hasta el día de la petición de exceptuarlos de la desamortización sin interrupción alguna. A estos requisitos se debe añadir que los bienes pertenezcan al Ayuntamiento solicitante (46).

A través de la R.O. de 15 de septiembre de 1859 se inician las enajenaciones de montes públicos aunque algunas de estas ventas quedan anuladas por la R.O. de 22 de septiembre de 1862. Las únicas provincias que quedan exentas de las ventas de propios son Navarra, Orense y Canarias. Posteriormente, el R.D. de 10 de julio de 1865, fijando los bienes que habían de formar el Patrimonio de la Corona y ordenando la venta de los demás a favor del Estado, establece la regulación por la que se deben de regir los terrenos de aprovechamiento común (47).

La importancia de diferenciar entre bienes comunes, propios y de aprovechamiento comunal reside en que se desamortizan los bienes comunes y propios de los pueblos y no los de aprovechamiento comunal (48). Es decir, la disposición afecta a los bienes comunes de los pue-

esta doctrina se recogió en algunas normas como son: R.D. de 10-7-1865, 20-9-1875; R.O. de 30 de noviembre de 1875 y R.O. de 28-10-1880.

Acerca de la situación de los bienes comunales a raíz de la Ley Madoz en la Jurisprudencia del Consejo de Estado y en el Tribunal Supremo se encuentran entre otros los siguientes trabajos, NIETO, *Bienes...*, cit., pp. 251-255; TOMÁS Y VALIENTE, «Algunos ejemplos de jurisprudencia...», cit. y «Bienes exentos y bienes exceptuados de desamortización (Análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo entre 1873 y 1880)», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, pp. 61-93, en concreto en relación a los bienes de aprovechamiento común, pp. 79-88; F. BORREGO BELLIDO, J.F. CASERO LAMBAS y H. GUTIÉRREZ SARMIENTO, «Bienes exentos y bienes exceptuados de la desamortización (Análisis de la Jurisprudencia entre 1866 y 1873)», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, pp. 35-60, en cuanto a los bienes comunales, pp. 48-54; I. RODRÍGUEZ FLORES, «Problemas de nulidad en las ventas de bienes procedentes de la desamortización», en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, pp. 97-144.

(46) De todos los requisitos se considera fundamental y principal la propiedad municipal del bien, por lo que aunque se cumplan los otros requisitos si falta éste no se reconoce la excepción. La prueba de estos requisitos corre a cargo del Ayuntamiento solicitante y se admite a tal efecto la posesión inmemorial como título adquisitivo de la propiedad y la prueba testifical como medio de probar la gratuidad, libertad y continuidad del aprovechamiento. TOMÁS Y VALIENTE, «Algunos ejemplos de jurisprudencia civil...», cit., pp. 80 y ss.

(47) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, *Leyes administrativas...*, cit., pp. 1260-1262. CUADRADO IGLESIAS, *Aprovechamiento en común...*, cit., pp. 111-112.

(48) Aunque para que proceda esta excepción es necesario la previa declaración de ser bien de aprovechamiento comunal por parte del Gobierno, tras oír al Ayuntamiento y de diputación provincial respectiva. En caso de no conformarse con el parecer de estas instancias se reconoce al Gobierno la facultad de oír al Tribunal contencioso-administrativo

blos que son propios y no a los bienes comunes de los pueblos que son de aprovechamiento comunal. Sin embargo, junto a los bienes de propios se desamortizaron muchos bienes de origen comunal, una vez por encontrarse confundidos con los propios, otras por el desorden administrativo, y, finalmente, también por la imposibilidad por parte de los Ayuntamientos, o por la falta de voluntad de los mismos, de declararlos bienes de aprovechamiento comunal (49).

Como se señalaba anteriormente, es en el siglo XIX cuando se establece una diferencia sustancial entre los bienes de propios y los comunales, desde el momento en que se considera a los bienes de propios propiedad del Ayuntamiento, como ente independiente (50). Además la gran diferencia va a venir determinada a partir de la Ley Madoz al quedar sujetos a desamortización los bienes de propios. Hasta entonces, la diferencia se limitaba a la explotación pero no a la titularidad y, además, esta diferencia con base en quien explotaba el bien tenía carácter circunstancial ya que unos mismos bienes explotados como comunales podían pasar a ser aprovechados como propios y viceversa (51). Pero a partir de la Ley desamortizadora de 1855 se establece definitivamente la diferencia entre bienes comunales y bienes de propios, además con una gran trascendencia jurídica en tanto que unos son desamortizados y otros no y congelándose la situación en dicho momento al no permitir la prueba de un uso comunal anterior a la ley. A ello hay que añadir una importante mutación de bienes comunales en propios como se constata al acudir al Catálogo de montes (entendido como lista de bienes no desamortizables) en donde los comunales constituyen una excepción

antes de dictar resolución (art. 2.º de la Ley de 1 de mayo). CASTRO, *La Revolución liberal...*, cit., pp. 214-218.

(49) Este hecho se constata en el R.D. de 10 de julio de 1865 (Ibid., p. 217). Por lo demás en algunos pueblos se daba la circunstancia de que toda la propiedad de los mismos era comunal no enajenable, no habiendo fincas individuales. C. MARTÍN-RETORTILLO, «Comunidad de bienes de origen comunal», en *R.C.D.I.*, 398-399, 1961, pp. 733-769, (por la cita p. 738, toma este dato de ALTAMIRA Y CREVEA. «La propiedad comunal y la legislación contemporánea», *R.G.L.J.*, 75, 1889, pp. 294-323; este trabajo de Altamira se corresponde con el capítulo V de su libro, *Historia de la propiedad...*, cit., en las páginas dedicadas a la situación en España).

(50) Desaparece por tanto la titularidad colectiva de los vecinos. Los vecinos no utilizan en la mayor parte de las ocasiones en beneficio propio los bienes, sino que las rentas que producen revierten al Ayuntamiento. Esto provoca un siguiente paso, la privación total de la titularidad de los vecinos sobre la propiedad de los bienes. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las formas...*, cit., pp. 16-18.

(51) R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, 1986, p. 19. Con posterioridad, del mismo autor, «El régimen jurídico de los montes vecinales en mano común», en *Tratado de Derecho municipal*, director S. Muñoz Machado, Madrid, 1988, vol. II, pp. 1645-1713, especialmente, 1645-1646.

(52) y, finalmente, el fuerte arraigo que tiene ya entonces la idea de la atribución de la titularidad de los comunales a los municipios, no sólo ya de los propios, de manera que a los vecinos tan sólo se les reconoce un «ius in re aliena» (53).

Como decíamos anteriormente, además de las normas desamortizadoras, otras disposiciones afectan a los bienes comunes. En primer lugar, la legislación fiscal del siglo XIX tuvo cierta relevancia en la medida en que procede a precisar los conceptos de bienes de propios, comunales y baldíos. La tendencia es similar a la observada en las normas desamortizadoras en el sentido de considerar como realidades distintas los bienes de propios y los comunales, aún cuando todos sean en cualquier caso bienes comunes de los pueblos. En 1800 se consignan al pago de la Deuda los baldíos, previo conocimiento del Consejo de Castilla para la aprobación y regulación de su valor; y habiendo aplicado la mitad de los mismos el Decreto de 13 de octubre de 1815, se extendió al todo a través de la disposición de 5 de agosto de 1818, por la cual se promulgó la Instrucción incluida en la Real Cédula de 22 de julio de 1819 para proceder a la venta de dichos terrenos (54). Por R.D. de 4 de febrero 1824 se fijan una serie de arbitrios para amortizar la Deuda, pero pronto se constata la inadecuación existente entre los ingresos derivados de estos arbitrios calculados inicialmente y los rendimientos efectivamente obtenidos de los mismos, de ahí que se proponga la mejora de algunos y la creación de otros. Entre los que deben ser mejorados se encuentra el arbitrio sobre baldíos (arbitrio «de la habilitación de baldíos apropiados o que se apropiaren»), considerándose que este ramo debe de depender exclusivamente del Ministerio de Hacienda, siendo necesaria la declaración de los bienes como baldíos y su posterior enajenación (55).

Sin embargo, por efecto de las dificultades que se oponen a la ave-

(52) La transformación de bienes comunales en propios se ve favorecida por la concurrencia de distintos intereses coincidentes en que este cambio tenga lugar. La Hacienda quiere incluir en sus listas a los bienes comunales como fincas arbitradas; los Ayuntamientos esperan obtener mayores ingresos con la calificación de dichos bienes como propios; los vecinos aspiran a obtener un lote en el reparto de las propiedades comunales y la administración forestal favorece este cambio al admitir la posibilidad de que los aprovechamientos comunales puedan quedar extinguidos con sólo declarar su incompatibilidad con la conservación del monte. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales...*, cit, p. 31.

(53) Ibid., pp. 30-31.

(54) *Memoria del Director General de Rentas*, D. José L. Pinilla sobre contribuciones, de 11 de octubre de 1829. Se encuentra publicada en *Documentos del reinado de Fernando VII*, VI-4. L. López Ballesteros y su gestión al frente de la Real Hacienda (1823-1832), Pamplona, 1970, pp. 21-149, por la nota pp. 84-85.

(55) *Memoria del Director General...*, cit., pp. 141-142.

riguación y enajenación de baldíos, ningún provecho se logra ni para la Hacienda ni para los particulares, de ahí que la Junta de 1828 (56) proponga que el ramo de baldíos y realengos (57), su averiguación, declaración y enajenación dependan exclusivamente del Ministerio de Hacienda, que tras la declaración se proceda a la enajenación de los mismos a través de los expedientes gubernativos que formen los intendentes en las provincias y que estas ventas se efectúen gradualmente (58).

Del mismo modo, uno de los arbitrios destinados a la Deuda en 1824 (59) es el del 20% sobre los propios y arbitrios del reino (60). En su origen, este arbitrio era del 10% siendo destinado íntegramente a la Deuda, pero fue elevado al 20% con el fin de satisfacer con el mismo los sueldos de los empleados. Esto provocó que, pese al incremento mencionado, los productos obtenidos quedaran sensiblemente reducidos. Ante ello, López Pinilla propone que dicho 20% sea destinado íntegramente a la Deuda (61).

En la reforma tributaria de 1845 quedan exentos de la contribución sobre bienes inmuebles los de «propiedad común de los pueblos, siem-

(56) El desnivel existente entre las rentas y las obligaciones de la Monarquía, determina un incremento de la Deuda del Estado y entre las medidas que se adoptan a principios del siglo pasado se encuentra la creación de una Junta especial encargada de estudiar el estado de la Hacienda y de la Caja de Amortización y de proponer los medios necesarios para dotar a ésta de los fondos suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones. Con el fin de encauzar la labor de la misma, el ministro López Ballesteros encomienda al Presidente de la misma, J.L. López Pinilla, la elaboración de una Memoria, estableciendo las materias a las cuales debía de dedicar su atención la Junta. Posteriormente, tomando como base esta Memoria, la Junta elabora un Informe, de trascendental importancia para conocer la situación de la Hacienda española en este período y, lógicamente, en ambos documentos se trata acerca de los bienes baldíos, propios de los pueblos. *Ibid.*, pp. 11-18. *El Informe de la Junta especial creada en 1 de septiembre de 1828*, y fechado el 1 de noviembre de 1829, *ibid.*, pp. 151-210.

(57) Según López Pinilla por bienes realengos se entiende «todos los bienes que no son de pertenencia o dominio especial, cualquiera que sea su situación», *Memoria del Director General...*, cit., p. 84.

(58) *Informe de la Junta especial...*, cit., pp. 179-180.

(59) *Memoria del Director General...*, cit., p. 94.

(60) En julio de 1760 se establece que los propios de los pueblos contribuyan con un 2% para el pago de las oficinas encargadas de su administración. Poco después este porcentaje se incrementó a un 7% y en 1813 se fija ya en el 10%, y en 1818 se sitúa en el 20%. Tras de lo cual continúa sufriendo alteraciones tanto en relación al porcentaje como al destino al que se aplica. NIETO, *Bienes...*, cit., p. 239. Acerca de esta imposición sobre los bienes de propios véase C. MARTÍN-RETORTILLO, *Cuestiones jurídico-fiscales sobre los montes de los pueblos*, Barcelona, 1944, pp. 105-131.

(61) *Memoria del Director General...*, cit., pp. 140-141 e *Informe de la Junta especial...*, cit., pp. 178-179.

pre que no produzcan o comparativamente con otros de la misma o semejante especie que no puedan producir una renta a favor de la comunidad de los pueblos» e igualmente quedan exentos los «terrenos baldíos de aprovechamiento común, mientras que no se enajenen a los particulares» (62). Además durante 1846 debía de continuar cobrándose el 20% de propios (63). Por tanto los bienes comunales estuvieron exentos de la contribución territorial, lo que obligó a que tanto la administración como los jueces tuvieran que precisar cuáles eran los bienes que se encontraban exentos de dicha tributación (64).

Como una parte considerable de los bienes comunales son montes, también la legislación forestal prestó cierta atención a esta temática. A lo largo de todo el siglo XIX, distintas disposiciones hacen referencia a los montes del común de los pueblos (65). Ya la Ley Madoz (art. 2,6) autoriza al Gobierno para exceptuar de la desamortización los montes y bosques cuya venta no considere oportuna, sin embargo esta previsión no se concreta sino hasta la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, en la que tampoco quedan exceptuados de la desamortización todos los montes, sino tan sólo aquellos con una extensión superior a 100 hectáreas y que se encontrasen poblados por robles, pinos o hayas.

(62) Base 2.ª para la imposición de la contribución sobre bienes inmuebles. Por baldío de acuerdo con el articulado de la R.O. de 12 de mayo de 1851 (arts. 2 y 3) se entienden los terrenos que no perteneciendo al dominio privado corresponden al dominio público para su común aprovechamiento o disfrute, no estando destinados ni a la labor ni adehesados.

(63) Art. 3 de la Ley de presupuestos.

(64) Sobre esta cuestión, NIETO, *Bienes...*, cit., pp. 232-238.

(65) Entre todas ellas merecen citarse la Ley de 3 de febrero de 1823; las Ordenanzas generales de Montes de Javier de Burgos de 22 de diciembre de 1833; la órdenes de 24 de febrero de 1838, 20 de noviembre de 1841, 1 de septiembre de 1860 y 4 de junio de 1862; la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863 y su Reglamento de 17 de mayo de 1865 y el R.D. de 28 de noviembre de 1883. A través de toda esta normativa quedan los Ayuntamientos encargados de la conservación y vigilancia de los montes y plantíos del común. De acuerdo con esta tendencia, las Ordenanzas Generales de Montes de Javier de Burgos de 1833 crean la Dirección General de Montes para el control de los montes comunes y de realengo, así como para velar por su conservación; esas Ordenanzas, inspiradas en el Code Forestier francés de 1827, y consideradas como un auténtico Código forestal, permiten a los pueblos disponer de sus bienes de propios y comunes para su enajenación, siempre y cuando reunan una serie de características (escasez de arbolado, e incapacidad de ser repoblados, entre otras) que les hiciesen improductivos en cuanto a su aprovechamiento forestal. Sobre el Code Forestier y su influencia en las Ordenanzas de 1833, señalando también las diferencias entre uno y otras, R. PARADA, *Derecho administrativo. III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, 4.ª ed. Madrid, 1992, pp. 203-207. Las principales disposiciones relativas a los montes dictadas en el siglo XIX se publican en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANTAMARÍA PASTOR, *Leyes administrativas...*, cit., pp. 1171-1224.

Parece desprenderse del tenor de esta ley el interés del legislador por conservar determinadas especies forestales de aprovechamiento maderero y que constituyen las fuentes principales de riqueza en las economías de los pueblos del Norte peninsular. Pero interés contrario asiste al legislador cuando pone en estado de venta las superficies cubiertas de monte bajo, o de especie arbórea sin interés maderero («...las fresnedas, olmedas, lenticales, cornicabrales, tarayales, bodejas, jarales, retamares, acebuchales, olmezales, bodejas, jarales, tomillares, brezales, palmitares...»), superficies que son susceptibles de ser destinadas a labores agrícolas o pecuarias.

Finalmente es la legislación municipal la que precisa directamente el concepto de los distintos bienes comunes de los pueblos, bien es cierto que no procediendo a su definición, sino como indica Nieto señalando las facultades que sobre las distintas categorías tienen los Ayuntamientos (66).

IV. RECAPITULACIÓN

Como se ha podido comprobar a lo largo de la exposición precedente, la importante pérdida de bienes comunes por parte de los pueblos se debe a tres factores distintos. Por un lado, la aparición de los municipios supuso que la mayor parte de los bienes dejaran de ser del común de los vecinos para empezar a ser considerados como bienes municipales o de propiedad municipal, sin embargo hay que distinguir entre aquellos supuestos en los que aparece el municipio como titular, lo que excluye al común de los vecinos (bienes de propios) y aquellos otros en los que el municipio superpone su titularidad a la cotitularidad vecinal (bienes comunales). De otro, las apropiaciones que llevan a cabo los particulares, tanto de propios como de comunales a través de usucapiones. Y, finalmente, las normas desamortizadoras, aunque en teoría y de

(66) NIETO, *Bienes...*, cit., pp. 243-250. No hay que olvidar que es precisamente en el siglo XIX cuando se consolida el régimen municipal y se sienta la estructura que aún perdura. Desde 1812 se organiza un sistema municipal común para toda la Nación. Se fijan las competencias de los Ayuntamientos, se procede a la separación de las funciones y se supedita la administración local al poder de determinadas autoridades políticas. Acerca del municipio constitucional del siglo XIX véanse: A. POSADA GONZÁLEZ, *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*, Madrid, 1910, reed. Madrid, 1982; ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro...*, cit.; S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGÜLLOL MURGADAS, *Descentralización administrativa y organización política. I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid, 1973; GARCÍA FERNÁNDEZ, *El origen del municipio...*, cit., especialmente desde p. 149; CASTRO, *La Revolución liberal...*, cit.

acuerdo con la Ley Madoz no debían de verse afectados ni los comunales ni los montes de utilidad pública (67).

En la actualidad, el régimen jurídico de los bienes comunales es expresivo del interés creciente por proporcionarles la suficiente protección. Así, el artículo 132.1 de la Constitución los menciona junto a los bienes de dominio público, determinando que la ley regulará su régimen jurídico inspirándose en los mismos principios que los propios del dominio, esto es, los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. La legislación de régimen local (art. 80.1 LBRL) dice asimismo que los bienes comunales y demás bienes de dominio público no están sujetos a tributo alguno, mientras que el RBEL regula, en sus arts. 94 y sigs., el régimen de su aprovechamiento y disfrute (68).

De acuerdo con el anterior régimen, estos bienes no eran de dominio público, al menos no de modo explícito, lo que constituye una prueba de la contingencia histórica del concepto de dominio público (69). Históricamente, el dominio público quedaba reducido, hasta el Código civil, a los bienes de uso público (ríos, caminos, playas), resultando otros elementos como la prescripción adquisitiva, la concesión a perpetuidad, meramente accesorios (70). Este hecho conduce a plantearse si existe o no un uso público en los bienes comunales de los pueblos, y si resulta necesario acudir al concepto de dominio público para defender el

(67) A. NIETO, *Bienes comunales de los montes de Toledo*, Madrid, 1991, p. 92 (Con posterioridad a la finalización de la elaboración del presente trabajo, A. GALLEGO ANABITARTE, publica *La desamortización de los montes de Toledo*, Madrid, 1993. Si el trabajo de Nieto tiene su origen en el dictamen elaborado por el mismo, a instancia de la Corporación municipal de los Yébenes, que ejerce una acción declarativa de propiedad, afirmando que tres fincas situadas en el término del municipio son bienes comunales, aunque los demandados disfruten de la calidad de terceros hipotecarios de buena fe por la inscripción de estos bienes hecha en el Registro de la propiedad; el libro de Gallego Anabitarte se basa en el realizado a petición de los propietarios demandados. El resultado de este informe es opuesto al realizado por Nieto. Gallego Anabitarte entre otras cuestiones concluye que los bienes en litigio no han sido en absoluto bienes de aprovechamiento común y que en todo caso de haber sido así, habrían sido usucapidos por los demandados, en tanto que ellos y sus causantes venían disfrutando de su posesión de modo quieto, pacífico e ininterrumpido en concepto de dueños desde 1876.

(68) Sobre todo ello, A. NIETO, «La nueva regulación de los bienes comunales», *R.E.A.L.A.*, 233 (1987), pp. 9-26.

(69) Sobre la necesidad de acudir a la historia para delimitar los conceptos claves del Derecho administrativo, y en especial, el de dominio público se ha pronunciado Villar Palasí, para quien resulta imprescindible atender a valoraciones históricas para fijar el significado del dominio público. J. L. VILLAR PALASI, «Naturaleza y regulación de la concesión minera», *R.A.P.*, 1, 1950, p. 86.

(70) Vid. A. GALLEGO ANABITARTE: «El Derecho español de aguas en la historia y ante el Derecho comparado», en, A. GALLEGO ANABITARTE; J.M. DÍAZ LEMA; A. MENÉNDEZ REXACH, *El Derecho de aguas en España*, Madrid, 1986, I, pp. 13-420.

uso o destino de los mismos. Además, y dicho sea de paso, la aplicación a los bienes comunales del concepto de dominio público extiende a aquéllos el problema de la relación que existe entre los bienes demaniales y la Administración titular de los mismos. (71).

En relación a la primera cuestión, parece que si el aprovechamiento y disfrute de los comunales queda limitado a los vecinos del municipio y a los extranjeros domiciliados (72), no puede hablarse de uso público general, en consecuencia, quizás la inclusión de estos bienes en el dominio público resulta un tanto aventurada. No obstante, hay que tener en cuenta que no todos los bienes de dominio público se utilizan a través del uso común, sea general o especial; los usos privativos son también frecuentes. Pero es significativa la restricción subjetiva que el ordenamiento prevé en relación con los bienes comunales, no contemplada en relación con otros bienes de dominio público.

En cuanto a la necesidad de acudir a la categoría jurídica del demanio para otorgar la oportuna protección a estos bienes, la respuesta nos la proporciona la misma historia, cuando se descubre que en el siglo XIX precisamente se excluyen los bienes comunales de los pueblos, del concepto de dominio público para protegerlos (73). En definitiva, lo

(71) Me estoy refiriendo al problema de si entre el dominio público y la Administración media o no una relación de propiedad, cuestión sobre la que la doctrina especializada no es unánime. La tesis del dominio público como propiedad, sostenida por Huriou, fue introducida en España por R. FERNÁNDEZ DE VELASCO en un breve artículo, «Naturaleza jurídica del dominio público según Hauriou. Aplicación de una doctrina a la legislación española», *Revista de Derecho Privado*, 94-95, 1921, pp. 230 y ss., y ha sido luego admitida por numerosos autores, entre otros por S. ALVAREZ GENDIN, *El dominio público. Su naturaleza jurídica*, Barcelona, 1956, pp. 202-209; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Madrid, 1974 y luego en los *Apuntes de Derecho Administrativo*, 2-I, Madrid, 1984-85 (edición corregida y puesta al día por M. SÁNCHEZ MORÓN), pp. 16 y ss.; F. SAINZ MORENO, «Artículo 132», en O. ALAZAGA (dir.), *Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1978*, X, Madrid, 1985, p. 138. Frente a esta posición se encuentra la defendida por M. COLMENEIRO, *Derecho administrativo español*, 3.ª ed. ajustada a la legislación vigente, II, Madrid, 1865, pp. 188-189), que parece hoy la preponderante de la doctrina administrativa, vid. L. PAREJO ALFONSO, «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», *R.A.P.*, 100-102, vol. III, 1983, pp. 2393 y ss.; GALLEGO ANABITARTE: «*El Derecho español de aguas...*», cit., en su totalidad; J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, *Dominio público*, Madrid, 1992, pp. 69 y ss. Entre los civilistas, M. MANRESA Y NAVARRO, *Comentarios al Código civil español*, 8.ª ed. revisada y puesta al día por F. Rico Pérez, Madrid, 1976, pp. 88-91 y A.M. LÓPEZ Y LÓPEZ, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, 1988, pp. 80-82. Véase también el F.J. de la STC 227/1988, sobre la Ley de Aguas.

(72) Según el art. 18.1, c) LRRL uno de los derechos de los vecinos es el de acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables; según el apartado 2 del mismo artículo, este derecho corresponde también a los extranjeros domiciliados.

(73) Esto es lo que ocurre en alguna ocasión a lo largo del siglo XIX. En este senti-

que importa no es tanto los conceptos cuanto el régimen jurídico de estos bienes y, sobre todo, su protección, demostrando la experiencia que, pese a la calificación de un bien como bien de dominio público, la Administración ha encontrado notables dificultades para el ejercicio de las prerrogativas que para la protección y defensa del demanio le otorga el ordenamiento jurídico (74).

do a través de la R.O. de 25-4-1860, se intenta determinar si los bienes de propios y comunes de los pueblos pertenecían a aquella categoría de bienes, que al ser de dominio público, y de acuerdo con la Ley de ferrocarriles de 3 de junio de 1855, debían de ser cedidos gratuitamente a las empresas ferrocarriles. En la R.O. se establece que los terrenos de dominio público, que se concedían gratuitamente al ferrocarril, son aquellos que corresponden en pleno dominio al Estado y de los cuales puede disponer libremente sin perjuicio de tercero. En virtud de ello se excluyen los bienes de propios y comunes que pertenecen exclusivamente a los pueblos (GALLEGO ANABITARTE, *El Derecho español...*, cit., pp. 333-335). Por tanto en esta R.O. se excluyen los bienes comunes del concepto de dominio público, precisamente para protegerlos.

(74) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos estudios...* cit., pp. 138-141; L. MARTÍN-RETORTILLO, «Recuperación municipal de camino. La imprescriptibilidad: ¿mito o realidad?. Deslinde y recuperación posesoria. Las nuevas desamortizaciones», en *Selección de comentarios sobre la jurisprudencia de «conflictos jurisdiccionales»*, Madrid, 1976, pp. 333-334.

(*) Durante la corrección de las pruebas de imprenta del presente trabajo, he tenido conocimiento de la publicación de: E. COLOM PLAZUELO, «Consecuencias de la implantación rígida de las municipalidades en la titularidad de los bienes de aprovechamiento vecinal», *R.E.A.L.A.*, 258, 1993, pp. 289-333.