

## CAPÍTULO V

### ESTADO ACTUAL.—RESUMEN Y EFECTOS DE LA LEGISLACIÓN CONTEMPORÁNEA.

#### I.—Bienes comunales de los municipios.

Llegada á su grado álgido de desenvolvimiento—fruto de muchos siglos de preparación—la corriente individualista, cuyos más altos representantes son, en la esfera científica Kant y en la política los revolucionarios franceses, la reacción, en lo lógico y en lo humano imprescindible, empezó á obrar desde aquel mismo punto contra las exageraciones alcanzadas por el movimiento triunfante. En la propiedad, que por lo inmediata á las necesidades de la vida es la institución más sensible á las reformas, el daño se dejó ver, con aquella ocasión, al descubrimiento; y desvanecidas de pronto las ilusiones que los desamortizadores del siglo XVIII y los igualitarios de la Revolución, habían en demasía alimentado. Coincidiendo estas observaciones y las quejas consiguientes con un renacimiento en sentido más real y sano del estudio de la sociedad y del derecho, llevóse la reacción á los dos puntos que principalmente pedían pronto reparo en esta esfera: la destrucción de las personas sociales y de su propiedad, y el doble peligro de la excesiva división de los bienes, gracias á las leyes sucesorias, y de la formación de la propiedad acumulada, efecto de la libertad absoluta concedida al propietario y de la debilidad é impotencia de los pequeños poseedores.

A estas dos tendencias corresponden el movimiento y propaganda simpáticos, generosos y de influencia rápida y extensa, de Le-Play en Francia, de los libros de Laveleye, del reciente Meyer y Ardant; y entre nosotros, de los trabajos de Costa, Linares, Azcárate, Pedre-

gal y otros; amén de las tentativas de reorganización social, defendida en diversas ocasiones por Renan, Lorimer, etc.

Caracteriza á todos estos estudios—especialmente los que á la propiedad se refieren—el no ser mero coro de lamentaciones sentimentales y de programas cortados de una pieza y á modo de panacea; sino que proveen á su objeto con el estudio serio, real, de observación sostenida sobre la vida de los pueblos, su estado, sus tradiciones y costumbres, que son el nervio de la historia de las razas; poniendo así á la superficie, todo lo que, teniendo arraigo en las entrañas de las sociedades para cuya vida se formulan las leyes, debe imponer su legítima influencia en la marcha, quizás un poco abstracta y de fijo llevada más allá de su camino, de la legislación contemporánea; fruto, después de todo, madurado y llevado á término, «de los abusos del antiguo régimen».

Con este sentido, venían aquellos trabajos á coincidir con los de propaganda de los esclavistas en lo tocante al *mir* ruso y á la *zadruga* eslava, y con aquellos otros de un marcado carácter científico, desinteresado y de transcendencia é interés capitales, que personifican los nombres de Maine, Maurer, Nasse, Landau, Fustel, Webster, Hearn, Campbell y tantos otros, dignos representantes de los estudios *comparativos*, de tan excelentes resultados en política, en mitología y en la obra sociológica toda.

Con mira especial á estas investigaciones, interesa examinar los dos puntos que llaman principalmente la atención en esto de la propiedad comunal y de su estado presente; correspondiendo á los dos resultados extremos del proceso de individualización social y económica, en las dos esferas en que mejor y más podía éste ejercer presión: la propiedad común de los municipios y pueblos, y la de las familias troncales. Sobre ambos llevó su mano el espíritu individualista, infiltrándose en su seno y disgregando ambas instituciones de una manera lenta pero segura—porque jugaban en ello incentivos muy despiertos,—más acentuada y más de temer hoy día.

No hizo la Revolución francesa, ni tampoco el movimiento legislativo que en nuestra patria empieza en las Cortes de Cádiz, sino llevar á buen término de un modo radical, en lo referente á los bienes de los municipios, el espíritu que durante todo el siglo anterior había producido medidas como las de Luis XVI (de 1762 á 1779), reclamaciones como las de Berry (1783), repartos como los intentados por Carlos III, y abusos de los propios interesados, como en los municipios españoles. Ello es que ese espíritu, que unido al de centralización política destruía juntamente la propiedad de los pueblos y su independencia y valor personal, es el que vive hoy y se mantiene á través de las leyes francesas de 1792, 1793, 1804, 1810 y 1816, y las nuestras desde 1813 á 1855,

produciendo el angustioso estado de nuestros municipios, en que principalmente, por culpa de todos, se extremó la medida, y por efecto también de la confusión que tanto aquí como en Francia se produjo, hija del descuido é impericia, entre los bienes de *propios* y los *comunales*.

En el capítulo anterior hemos citado brevemente las leyes más importantes de los siglos últimos y del actual, que se dirigieron á la destrucción de las comunidades ó causaron la pérdida de muchos bienes y usos de este carácter en los municipios. Debemos ahora, volviendo sobre nuestros pasos, reconstruir el proceso legislativo desde el comienzo de la época contemporánea, para ver con todo detalle el origen de las leyes vigentes y el estado que han producido en el régimen económico á que venimos refiriéndonos, en España.

La enajenación de bienes comunes de los municipios, por confundirlos ya con los de *propios*, ya con los *baldíos*, empieza con el decreto de 1813. Bien es verdad que, por una corrupción muy explicable, se comprendían en el nombre de *propios*, tanto los que verdaderamente así debían llamarse, como los comunales, distinguiéndolos sólo con la adición de *fincas productivas* en los primeros y *fincas no productivas* en los segundos (1); y que por estar casi siempre aprovechados por los vecinos de los pueblos las tierras baldías ó vagas, tenían *de hecho* consideración de bienes comunes (2). Sin embargo, la confusión de las dos primeras especies no era tan general como el articulista citado parece suponer, porque repetidas veces se distinguen en la legislación, definiendo con toda claridad los propios. Así, en la circular de 23 de Julio de 1853, se dice que son bienes de propios las heredades ó fincas «pertenecientes al común de una población y con cuya renta se atienden algunos gastos públicos»; y en la R. O. de 23 de Abril de 1858, se insiste en que «nunca debieron ni pudieron reputarse como bienes de propios, sino aquellos que, perteneciendo al común de la ciudad ó pueblo, daban de sí algún fruto ó renta en beneficio del procomunal del mismo, y de los cuales nadie en particular podía usar» (3); añadiendo, para más certeza, que desde el momento que *tierras ó pastos comunes* ó de aprovechamiento común se han arrendado ó roto y dividido en suertes ó re-

(1) Saez Milanes: Artículo sobre propios y arbitrios, publicado en *El Consultor de los Ayuntamientos*, 1860, pág. 294.

(2) Tal era el parecer de la Sociedad Económica Matritense, en el informe que redactó, con arreglo á las bases votadas, D. Salustiano Olózaga, en 1835, cuando se le consultó sobre el proyecto de ley de cerramiento de heredades rurales.—Alcubilla, *Dicc. de la Admón.*, I, p. 134.

(3) La misma distinción en la R. O. de 31 de Marzo de 1846 y en otras muchas disposiciones legales que definen los propios.

matadas en el mejor postor, dejan de ser comunales y se convierten en propios.

El decreto de 1813 acudía á la reducción á propiedad particular de los baldíos y tierras de propios y arbitrios, distribuyendo suertes á los veteranos de la guerra. En estos cambios de propiedad vinieron á enajenarse muchos bienes comunes, y lo mismo sucedió en la época constitucional; como lo atestiguan los decretos de 20-23 de Noviembre de 1836 y 16-26 de Marzo de 1837, que manda devolverlos á los que los compraron.

Sin embargo de esto, el principio general era respetar estos bienes y hasta los usos comunales. Así lo indica la R. O. de 17 de Mayo de 1838, en la cual se alude á los aprovechamientos comunes de varios pueblos vecinos de un distrito, sesmo ó sierra, mandando se mantengan, sin que se haga tampoco novedad en los ejidos (1) y dehesas boyales ó de pasto para los ganados de labor de los pueblos. Recuerda también que el decreto de cerramientos de heredades dado en 1813, no autorizaba para acotar ó adhestrar los terrenos públicos «que siempre han sido de aprovechamiento común de uno ó más pueblos»; mas sin duda la costumbre de poseer estos mismos aprovechamientos sobre fincas privadas estaba muy viva, cuando una R. O. de 8 de Enero de 1841 tiene que rectificar la interpretación hecha en este sentido de la Real orden del 38, diciendo que sólo se refiere á los terrenos públicos y al uso de ellos por habitantes de distintos pueblos.

Igual reconocimiento se hizo en R. O. de 2 de Mayo de 1854, diciendo además que los pastos y aprovechamientos de los terrenos comunes deben disfrutarse «con sujeción á las reglas establecidas en las Ordenanzas municipales de cada pueblo, y á falta de éstas, á la práctica y costumbre que se siga por general consentimiento». Este respeto sabiamente entendido, al derecho local, no duró mucho tiempo. Pronto hubieron de desconocerse prácticas muy arraigadas—como eran las distribuciones periódicas de suertes—sujetando el uso de los comunales á un concepto que sólo admitía como buena una *forma*, la adoptada por el legislador central, para el efecto de sus medidas económicas.

La condición de que fuesen aprovechados los comunales por los vecinos para que no pierdan su cualidad, se repite en diferentes disposiciones: como también la prohibición de que se arrienden, á no ser, como luego se acordó, que se hiciera de parte de ellos sin menoscabar los usos comunes (2), ó cuando se hizo para cubrir atenciones extraordinarias, ó

(1) Los ejidos se habían exceptuado de reducción á propiedad privada en el decreto de 1813.

(2) Sentencia del Supremo de 14 de Diciembre del 69.

si el arriendo ó arbitrio se limitó á los sobrantes de los aprovechamientos (1). La legislación se refiere á los arrendamientos hechos para obtener una renta, pero no á los que á veces hay que hacer adjudicando anualmente los bienes comunales, en subasta pública, cuando no se presten aquéllos á ser utilizados, en igualdad de condiciones, por todos los vecinos (2).

En esta situación, llega la ley de 1.º de Mayo de 1855, relativa á la desamortización general, eclesiástica y civil. En ella se declaran en venta, entre otros bienes, los propios y comunes de los pueblos (artículo 1.º), excepto los que eran de aprovechamiento común (art. 2.º): aclaración necesaria, dado el empleo de la palabra *comunes* que hace el artículo 1.º En la ley de 1856, que aclaró y modificó la de 1855, se exceptúan también *speciatim*, las dehesas destinadas ó que se destinen al pasto del ganado de labor (art. 1.º), en los pueblos donde no hubiera bienes de aprovechamiento común dedicados á este objeto (3). El valor de los bienes de propios que por no estar exceptuados se vendieran, se repartía en dos porciones: el 20 por 100, que le quedaba al Estado, y el 80, que se restituía á los pueblos en forma de títulos intransferibles de la Deuda consolidada al 3 por 100 (4): con lo cual se declaraba que no quería arrebatare á los pueblos su riqueza, sino movilizar la propiedad inmueble en ellos amortizada.

Un Real decreto de 1855 y una R. O. de 6 de Marzo de 1856, ordenaron especialmente lo que se refería á la venta de montes, exceptuando los de ciertas condiciones naturales por la especie de plantación que tenían (5). Pero este punto se aclaró en 1863 y 1871, disponiendo que no se podían vender los bienes comunes.

La ley de 1855, á pesar de las aclaraciones de 1856, ni era tan explícita que no permitiese el nacimiento de infinidad de dudas, ni de tan fácil cumplimiento que no tropezase con dificultades numerosas. Las más procedieron ó de la confusión de propios y comunes, ó del desconocimiento de costumbres locales, ó de las demoras en declarar las excepciones de venta.

La inseguridad del concepto de comunales, debida de un lado al deseo de desamortizar los bienes de los pueblos y de otro á la forzosa exigencia de no matar de un golpe la vida de éstos y de atender á sus reclamaciones, hizo que, á veces, no se aceptara la excepción de la venta

(1) R. D. S. de 26 de Marzo de 1833 y ley de 1878.

(2) Orden de 22 de Mayo de 1874.

(3) Instrucción de 11 de Julio de 1856, art. 1.º

(4) Art. 15 de la ley de 1855.

(5) Art. 1.º del R. D. de 26 de Octubre de 1855.

de un terreno común, por ser labrantío y estar cultivado por los vecinos del pueblo, á quienes por lotes y á la suerte se repartía cada número de años (1). Para los legisladores de aquella época, era natural que las distribuciones periódicas no tuviesen el sentido de propiamente comunistas á que debían su origen; pero lo cierto es que contribuyeron mucho á su desaparición, negando á los terrenos sobre los cuales se ejercían, el carácter de comunales exceptuados, por creer que con aquel régimen no se cumplía la condición de ser de aprovechamiento libre y gratuito de todos, que exigía la ley de 1855. La costumbre de los repartos periódicos debía ser muy frecuente, porque hay repetidas disposiciones que á ellos se refieren: dato que tiene para nosotros inestimable valor frente á las negaciones que de aquel hecho, como vestigio de comunidad en tierras labrantías, mantenido en nuestra época, se han querido hacer, insistiendo en que las comunidades son únicamente de pastos.

Un ejemplo de distribución periódica tenemos en la autorización dada por la Diputación provincial de León, en 1854, para que se roturase y repartiase entre los vecinos de la Vega de Espinareda, un terreno llamado de la Solana, haciendo lotes que se redistribuirían cada diez años, á fin de que la posesión «no adquiriera la condición de un derecho perpetuo, ni perdieran los terrenos su condición comunal». A los poseedores se les exigió el pago de 13 reales por parcela para disfrutarla. Al querer efectuarse en 1873 una redistribución, hubo de reclamarse en contra uno de los poseedores; y entonces, conocido el hecho por las autoridades centrales, negaron que la Diputación ni el Ayuntamiento hubiesen podido acordar el reparto, ya que mediante él, no sólo se infringía la prohibición de las leyes vigentes tocante á repartimientos de tierras, sino que «al propio tiempo que se cedían terrenos para convertirlos en propiedad particular, se quería que aquéllos continuasen teniendo siempre el carácter de comunales» (2). No hay para qué hacer resaltar los errores manifiestos que esta consideración encierra.

Semejante doctrina vino á ser revocada en Real decreto sentencia de 20 de Septiembre de 1875, por el cual, con referencia al Ayuntamiento de Piñuel (Zamora), se dispone:

«Que los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento en uso de sus atribuciones, respecto á la distribución anual, por suerte, entre todos los vecinos, de la parte cultivable del monte Peña Caballero, con el

(1) R. O. de 7 de Mayo de 1862 y D. S. de 4 de Mayo de 1868.

(2) Orden de 25 de Mayo de 1874. (*Gaceta* de 21 de Junio.) En R. O. de 30 de Abril de 1880, también se anuló un reparto de terreno comunal entre vecinos; pero no se dice si fué definitivo ó temporal.

único y exclusivo objeto de hacer posible el cultivo y aprovechamiento comunal, no destruyen ni desvirtúan el carácter libre y gratuito (1) de éste, sino que lo confirman, toda vez que *ningún vecino es excluido* del repartimiento, el cual varía todos los años, terminando cuando se levantan las mieses, aprovechándose entonces por los vecinos en común la espiga y pastos y constantemente la mitad de los terrenos vacantes.»

Confirmación de tanta claridad no admite réplica, y ya la recogemos más adelante, al tratar especialmente de los vestigios de la comunidad primitiva.

Sigamos ahora con los efectos de la ley de 1855.

Uno de los más estupendos, sin duda, que hubo de producir, sobre todo en la inteligencia de los desamortizadores, fué el encontrarse con algún pueblo donde la aplicación de la ley suponía la reducción á miseria absoluta de todos los vecinos, *porque no existía un palmo de propiedad rústica que fuese individual*. «A pesar de las leyes desamortizadoras que España ha publicado en este siglo—dice el Sr. Pella—tuve ocasión de defender la comunidad de ciertos pueblos de la montaña (Ampurdán), limítrofes á la vieja región de los indigetes, que comprendía las tierras *de todo el término municipal*, y sólo las casas y habitaciones del lugar, pertenecían separadamente á los individuos ó familias» (2).

El Sr. Pella tuvo que defender el derecho de los comuneros, si no recuerdo mal, contra los adquirentes de las tierras que á título de desamortizables se habían vendido, y para esto, no pudiendo deshacer la venta, hubo de recurrir á la reivindicación de los aprovechamientos de aquéllos en concepto de usufructuarios, no dejando á los nuevos adquirentes más que la propiedad nuda, que con la servidumbre que los aprovechamientos representaban, equivalía á bien poca cosa.

Pero en lo que encontró mayores dificultades la aplicación de la ley, fué en la determinación de las excepciones de venta por razón de aprovechamiento común de los bienes. La documentación para justificar esta calidad, era á veces imposible para los pueblos, y la hacía aún mayor el no reconocimiento de ciertos usos de los comunales, que tradicionalmente se seguían en algunas regiones. Por otra parte, los municipios se resistían á aquella fiscalización de sus actos, y dando por valedero su derecho, seguían aprovechando sus comunales, sin acudir á la excepción ni preocuparse de la ley desamortizadora. Por esto hubo que conceder repetidas veces nuevos plazos para presentar la excep-

(1) En esta condición se diferencia de este caso el de Vega de Espinareda.

(2) *Historia del Ampurdán*, tomo VIII.

ción, de los cuales fué el primero el del Real decreto de 10 de Julio de 1865, en el cual, luego de declarar las condiciones exigidas por las leyes de 1855 y 1856, establece que la reclamación para exceptuar bienes de aprovechamiento común ó dehesas locales, rige sólo para las fincas que en aquella fecha no hubiesen sido enajenadas, y puede oponerse sólo hasta el acto del remate. Nuevo plazo en 1868, esta vez de cuatro meses, advirtiendo que, «aunque se soliciten excepciones en concepto de aprovechamiento común, se pida y designe al propio tiempo la concesión de dehesa boyal, por si aquella solicitud fuese denegada».

No valían las numerosas ordenes y circulares explicando la documentación necesaria, los trámites que habían de cumplirse y el alcance de la ley: la obra adelantaba bien poco, si bien es cierto que á la demora de los pueblos se unía la de la Administración central en el despacho de los expedientes ya incoados.

En 1870 se conceden 30 días de plazo para concluir la documentación en las excepciones presentadas; y en 1871 se prorroga aquél por otros treinta.

En 1886, hubo de declararse que «el número de reclamaciones, igual al de los pueblos, dueños ó poseedores por cualquier concepto de terrenos ó dehesas; la cantidad ó calidad de los datos y documentos exigidos, *algunos completamente innecesarios*, y la inercia de los Ayuntamientos y de la Administración, han sido causa de que, aun en la fecha presente, permanezcan indefinidos el derecho de los pueblos y el del Estado, sin declararse ni negarse la mayor parte de las excepciones solicitadas». La confesión es preciosa para hecha en un Real decreto, y basta para contestar á los que echan toda la culpa de medidas rigurosas posteriores, á la pereza de los pueblos que las han motivado. El Ministro, que lo era á la sazón el Sr. Camacho, se prometía que, «concretando la instrucción y los requisitos inherentes á esta clase de reclamaciones, á lo estrictamente necesario para deducir el derecho de los pueblos ó el del Estado, imponiendo severos correctivos á las corporaciones y funcionarios administrativos que demoren el cumplimiento de los deberes que las instrucciones señalan, y determinando la manera de subsanar la falta de los expedientes ó de los datos que por el transcurso del tiempo y por las transformaciones del personal y de la organización administrativa puedan haberse extraviado», se resolverían pronto las reclamaciones pendientes; y al efecto, se dictaron varias medidas (1).

(1) Real decreto de 13 de Abril de 1886.

En esta situación y para coronamiento de la tendencia desamortizadora, se presentó en Enero de 1887 el proyecto de ley sobre dehesas boyales, suscrito por el Ministro Sr. Puigcerver, y en él, para castigo de la incuria ó la ligereza, no sólo de los pueblos, sino también de nuestra Administración central, y cuidando en demasía de los derechos y beneficios del Estado, se carga á los bienes libres de la desamortización por reunir las condiciones ya citadas, con un 20 por 100 del valor en venta ó un 25 según tasación pericial, á favor de la Hacienda y en pago de la generosa concesión á los municipios de su disfrute en común.

Ya hemos dicho que de los bienes de los pueblos, en la ley de desamortización de Mayo del 55, se reservaba el Estado el 20 por 100, quedando á los pueblos el 80 que ingresó en la Caja de Depósitos, de donde podían retirar aquéllos las cantidades que presupuestaran para gastos extraordinarios, según ciertas condiciones y formalidades que repite la circular de la Dirección de Administración local, fecha de 5 de Octubre de 1886; autorizando además á la mencionada Caja para que del 80 por 100 correspondiente á los pueblos, retirase una *tercera* parte.

El no haberse despachado los expedientes, no obstante tan largo transcurso de tiempo, aprovechó para suponer también un derecho al Estado en los bienes que exceptuó la ley del 55 y respecto á cuya excepción habían transcurrido los plazos.

Proveyendo á la realización de este derecho que importaba mucho al Tesoro, y secundariamente á la resolución de atranques y dificultades surgidas en los expedientes que dormían el sueño de los justos olvidados, se presentó el mencionado proyecto autorizado por R. D. de 26 de Enero de 1887. El preámbulo contiene párrafos de un valor inestimable para penetrar la intención y sentido del articulado. El proyecto, á lo que se lee, se propone «restablecer el derecho ya prescrito de los Ayuntamientos á reclamar y justificar en nuevos plazos las excepciones...; pero sin que las excepciones que en su virtud se concedan, *priven al Estado del derecho adquirido al 20 por 100 del valor* de las fincas no exceptuadas»; y afirma esta disposición diciendo que «las que pueden ser y son razones de excepción para los municipios, pueden no serlo bastante para que el Estado renuncie á sus derechos, mientras que *dejando éstos á salvo, podrán ser atendidas con más desembarazo* (1) las exigencias razonables de las corporaciones interesadas». El art. 1.º del proyecto confirma el derecho que por las leyes del 55 y 56 se reconoció para solicitar que se exceptúen de desamortización los terrenos de *aprovechamiento común y gratuito* de sus vecinos, ó los que en iguales condiciones se hallen destinados al pasto de los ganados de labor. Las condiciones fijadas son: que los terrenos no hayan sido arbitrados ni arren-

dados desde 1835 á la fecha de la reclamación; que sus aprovechamientos sean *enteramente comunes* y *gratuitos* para todos los vecinos, ó sus pastos utilizados de igual modo por los ganados de labor del distrito municipal. La extensión se fija en 1 hect. 50 a. por vecino; y en las dehesas, 2 hect. por cabeza vacuna y 1 por la asnal, mular ó caballar. Y en fin, las exceptuadas *de antiguo* ó cuya excepción se revise ó reclame, pagarán: 20 por 100 valor en venta, si fueron subastadas y no adjudicadas; y el 25 según tasación pericial, si no hubo subasta ó quedó desierta. Por el art. 11 se daba la misma ocasión de exceptuarse *con iguales condiciones de pago* que para los terrenos de aprovechamiento común, á los predios rústicos ó urbanos que se consideren exceptuados con arreglo al núm. 10, art. 2.º de la ley del 55 (1), etc., siempre que de su venta corresponda al Estado, según leyes anteriores, el 20 por 100.

De modo que después de tales y tantas protestas de excepción, se arrebata á los pueblos, del importe de los *comunales*, el mismo tanto por 100 que en los bienes de *proprios* no exceptuados; y si al fin quedan en ser de disfrute vecinal, común y libre, no será sin una depreciación notable, condición ineludible para que sea declarada la excepción. En esto venimos después de 33 años de haberse dictado la ley definitiva de desamortizaciones!

Se aprobó la ley, sin toda la discusión que merecía, porque lo cierto es que en el Senado sólo salieron á la defensa de los municipios los señores Hernández Iglesias, Oliva y algún otro, sin que lograsen ventaja alguna (2).

Según los términos en que fué promulgada la ley en 8 de Mayo de 1888, después de modificar la cabida de los terrenos comunes y otros detalles del proyecto, se concedían nuevos plazos para incoar reclamaciones y alegar la documentación (siete meses, en junto), lo cual hubo de reglamentarse últimamente en la instrucción de 21 de Junio; y con esto quedó satisfecha la pretensión fiscal, á costa de los intereses de los pueblos, no como corporaciones municipales, sino, lo que es más grave, como agrupaciones de vecinos. No sabemos el efecto real de esta ley; pero bien puede esperarse que algún día se remedie su falta de equidad y se salven sus consecuencias, uniendo al interés del bienestar de los pueblos, sentido en los gobiernos centrales, la conciencia despertada en aquéllos de su propio valor y de las necesidades de su vida como

(1) El núm. 10 dice: «cualquier edificio ó finca cuya venta no crea oportuno el Gobierno por razones graves.»

(2) Debe leerse esta discusión, especialmente por las declaraciones del Ministro, que son muy significativas.

agrupaciones, volviendo en cierto modo á la solidaridad del régimen vecinal.

Los términos de la ley parecen indicar que los bienes comunales cuya excepción no se pida en el término de los tres meses, completando la documentación en otros cuatro, serán puestos en venta como si no fuesen de aprovechamiento común: medida que ha de producir no pocas cuestiones entre la Administración y los municipios, los cuales se verán más de una vez en imposibilidad de justificar su derecho con las condiciones pedidas, no obstante poseerlo y disfrutarlo realmente.

La interpretación del carácter de comunales, ha de originar también repetidas dudas; porque es muy de temer que la Administración, ni reconozca los repartos periódicos, ni la forma labrantía del uso común, apartándose del R. D. S. de 1875.

Tal es el estado de la propiedad de comunales en España: estado que no podemos dar por definitivo, puesto que, sin duda, han de necesitarse pronto nuevas medidas encaminadas á una mejor regulación de la materia, respetando más los derechos de los pueblos y habida consideración á la falta de personalidad en que han caído por efecto del sentido centralizador. La apreciación, además, del espíritu del derecho en aquellas agrupaciones—las cuales, como toda la población rural y aun las clases bajas de la ciudadana, no comprenden ni estiman necesaria la prueba legal de un derecho cuando realmente lo tienen, suponiendo que basta el hecho de ejercitarlo en la actualidad y la conciencia de su justicia y de su tradición,—debe tenerse en cuenta para explicar, como es debido, su incuria en pedir las excepciones que las leyes les reclaman, aun tratándose de cosas que tan directamente les interesan; apreciación sin la cual, queriendo juzgar los legisladores y la alta Administración los hechos de quienes están en diferente grado de cultura y de sentimientos jurídicos, se exponen al mismo fracaso de todos los unitaristas que desconocen la costumbre y las modalidades de localidad ó región, por implantar el ideal falsamente concebido que llevan en la cabeza; ó al desengaño del educador que con una psicología absoluta y rutinaria, pretende guiar al niño según las leyes y las exigencias que á sí mismo, como adulto, se impone.

La ley municipal vigente, que es de 2 de Octubre de 1877, reconoce la existencia de los bienes comunales en los municipios, estimándolos acertadamente, como de uso de todos los vecinos: aunque añade con marcado error que estos «adquieren *el pleno dominio* de la parte que en los aprovechamientos comunes les haya sido adjudicada» (1).

(1) Art. 26.

El artículo 75, es muy importante, porque fija el modo de división, aprovechamiento y disfrute de los comunales, estableciendo que si los bienes son susceptibles de utilización general, se hará «la distribución de los productos, entre todos los vecinos», formando divisiones ó lotes que se adjudicarán conforme á cualquiera de las bases siguientes: 1.º por familias ó vecinos; 2.º por personal ó por habitantes; 3.º por la cuota de repartimiento, si la hubiere.

En la primera forma se hará el reparto con igualdad *estricta entre cada uno de los vecinos*, «sea cual fuere el número de individuos de que conste su familia ó que vivan en su compañía y bajo su dependencia». A esto se atenderá en la división por habitantes; y en la tercera se hará en proporción á la cuota que cada vecino tenga asignada, dando á los pobres exceptuados del pago, «una porción que no exceda de la que corresponda al contribuyente por cuota más baja».

Por último, se autoriza en casos extraordinarios, *exigiéndolo así las atenciones del pueblo*, que se subasten entre vecinos los aprovechamientos comunales propiamente dichos, ó fijar un precio que cada uno ha de satisfacer por el lote que se le haya adjudicado (1).

Téngase en cuenta que los bienes comunales pueden consistir en dehesas, prados, montes, aguas y otros provechos comunes (2), y que en todos ellos queda á los municipios la facultad de arreglar su uso cuando no tienen régimen especial competentemente autorizado (3), y sin exceder de los límites de la ley de 1877. De todas las formas que ésta declara, la más equitativa y más conforme con el carácter originario de aquellos bienes, es la segunda, ó sea: la distribución por habitantes, y así debe recomendarse á los municipios, excitándoles á que no recurran á la base de la cuota del repartimiento.

Los montes de los pueblos se declararon en venta, considerándolos como públicos; mas la ley de 24 de Mayo de 1863, declaró que quedaban subsistentes las servidumbres y aprovechamientos vecinales que existieran legitimamente, «cuando ni las unas ni los otros sean incompatibles con la conservación del arbolado» (4); caso aparte de la excepción que, conforme á las leyes de 1855 y 56, correspondía á los montes «de aprovechamiento común (es decir, en que hubiese, más que un simple uso de los vecinos, una propiedad común de éstos), ó que estuvieren dedicados á dehesas de labor» (5).

(1) Art. 75, núm. 4.º Es el caso de Vega de Espinareda.

(2) Art. 90 y R. D. de 7 de Octubre de 1863.

(3) R. D. de 7 de Octubre de 1863.—Cf. con la prohibición de la Sent. de 27 de Marzo de 1871.

(4) Art. 9.º y el 77 del reglamento de 17 de Mayo de 1865.

(5) Art. 89 del reglamento citado.

La ley de 1877, todavía reconoce una forma más de usos comunales; y en este punto hay que confesar que resulta muy completa y amplia de doctrina. Los arts. 80 y 81 autorizan, y aun expresan la intención de fomentar y proteger, las asociaciones y comunidades (*fazendas*) entre Ayuntamientos para los aprovechamientos vecinales, ordenando que se rijan mediante Juntas compuestas por un delegado de cada Ayuntamiento; en lo cual, no se hace sino reconocer la costumbre tradicional en muchas regiones, v. gr., Asturias y Vascongadas.

Respecto á las *antiguas comunidades de tierras*, si se produjeren reclamaciones sobre la manera actual de administrarlas, se las podrá someter á aquel régimen (1).

Ya veremos más adelante lo que queda de estas asociaciones de los pueblos, así como de las mancomunidades entre ganaderos y municipios.

\* \* \*

En una ú otra forma, ya autorizando la división, ya ordenándola, siguen igual tendencia que nuestras leyes, respecto á los bienes comunales de los pueblos y á toda forma de comunidad, las legislaciones de Hungría, Holanda, Austria, Alemania, Inglaterra y Rusia. Bélgica reconoce la existencia de bienes *comunes* «á cuya propiedad ó usufructo han adquirido derecho los habitantes de uno ó muchos pueblos» (2), sujetando á la inspección y aprobación de la Comisión permanente provincial, y á veces del rey, las disposiciones de los Consejos municipales que puedan afectar á estos bienes, y disponiendo en la ley de 1847 la venta de los comunales no reducidos á cultivo ó no explotados, si los particulares piden la concesión; causa que ha producido, según Laveleye, desde 1847 á 1860, la venta de terrenos en extensión de 33.000 hec. Portugal también reconoce la existencia de organizaciones comunales como la de San Miguel de Entré-Ríos, que es, sin embargo, excepcional, y sólo habla en el Código de comunidad de pastos en terreno público y de la que se establece en tierras de diversos propietarios, forma que no interesa á nuestro objeto (3). Rusia autoriza en la ley de 1861 la división y reparto, habiendo acuerdo de los  $\frac{2}{3}$  de vecinos, medida menos radical que la francesa de 1793; y en fin, la *parroquia* (4) inglesa,

(1) Párrafo segundo del art. 81 citado.

(2) Art. 542 del Código civil.

(3) Véase también la ley municipal portuguesa.

(4) Último grado de las divisiones administrativas del territorio inglés. Las otras son el *condado*, *ciudades* y *provincias* (Inglaterra, Escocia, Irlanda).