

# SENADO

## I LEGISLATURA

Serie II:  
PROYECTOS Y PROPOSICIONES  
DE LEY REMITIDOS POR EL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

22 de septiembre de 1980

Núm. 101 (c)

(Cong. Diputados, Serie B, núm. 33)

### PROPOSICION Y PROYECTO DE LEY

De Montes Vecinales en Mano Común.

## INFORME DE LA PONENCIA

### PRESIDENCIA DEL SENADO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 149 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, del informe emitido por la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Agricultura y Pesca, en la Proposición y Proyecto de Ley de Montes Vecinales en Mano Común.

Palacio del Senado, 16 de septiembre de 1980.—El Presidente del Senado, **Cecilio Valverde Mazuelas**. El Secretario primero del Senado, **José Luis López Henares**.

La Ponencia designada para estudiar la Proposición y Proyecto de Ley de Montes Vecinales en Mano Común, integrada por los señores don José García García, don Antonio Iglesias Casado, don Josep Ball i Armengol, don Francisco González Amadios y don Antonio Rosón Pérez, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 91 del Reglamento del Senado, tiene el honor de elevar a la Comisión de Agricultura y Pesca el siguiente

### INFORME

#### I. SENTIDO DE LA PROPOSICION Y PROYECTO DE LEY REFUNDIDOS POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y ORIENTACION DEL TEXTO APROBADO POR ESTE.

El texto remitido al Senado tiene su origen en dos iniciativas diferentes: 1) Un proyecto de Ley de Urgencia remitido por el Gobierno, fundamentado en que el reconocimiento de la titularidad dominical de los montes vecinales en mano común a favor de las respectivas comunidades de vecinos debe hacerse con todas sus consecuencias y, especialmente, la del percibo íntegro por los vecinos de los beneficios netos que produzcan su aprovechamiento, a fin de fomentar entre éstos el sentido de la conservación y cuidado de sus propios montes; y, 2) Una proposición de ley del Grupo Parlamentario Centrista que, con la misma orientación básica propugnaba una nueva regulación general, y no sólo unas modificaciones a la existente en materia de aprovechamientos y beneficios, como ocurría con el proyecto.

Este diferente alcance de ambos textos llevó a que se tomase la decisión de refundirlos, siguiendo la sistemática de la proposición, pero recogiendo en esa refundición una parte muy sustancial de las enmiendas presentadas, así como soluciones de conciliación no meramente transaccionales, sino inspiradas en el deseo de avanzar en el tratamiento jurídico de los problemas propios de esos montes.

El texto resultante responde a los siguientes criterios:

a) Reconocimiento de las cualidades esenciales de la propiedad en mano común, como es su tipo germánico de comunidad y los principios de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que a lo largo de los siglos han garantizado la conservación y el cumplimiento de la función social de estos montes.

b) Potenciación, sin mengua de aquellas características, de la puesta en producción de tales montes y la actualización de sus aprovechamientos mediante inversiones adecuadas, permitiendo que el arbolado y las demás edificaciones o plantaciones que puedan existir se constituyan en garantía real por la vía del derecho de la superficie, que se regula siguiendo una pauta inspirada en la Ley del Suelo.

c) Devolución de las facultades de gestión a los grupos vecinales, sustituyendo las ordenanzas aprobadas administrativamente por estatutos acordados por la propia comunidad, para la regulación de la voluntad comunitaria y del disfrute, gestión y explotación de los montes; y facilitando la formalización gratuita de dichos estatutos ante la Justicia Municipal y su constancia en un registro público para conocimiento y garantía de terceros.

d) Exigencia de ciertas mayorías mínimas para los acuerdos más importantes, y establecimiento de un criterio para determinar quién ha de representar "la casa abierta con humos", en defecto de normas estatutarias al respecto.

e) Exclusión de los arrendamientos que recaigan sobre estos montes de las leyes especiales sobre la materia, cuyas disposi-

ciones serían difícilmente aplicables en algunos aspectos importantes.

f) Previsión de que los movimientos demográficos que experimenta el mundo rural puedan dar lugar en algún momento a que se extinga la agrupación vecinal propietaria del monte, utilizándose la figura jurídica del "patrimonio ordenado a un fin" para resolver esa situación, en lo que el bien se despoja de la apoyatura de pertenecer a alguien sin que pueda ser arbitrariamente apropiado, porque debe reservarse para el caso de restauración de la comunidad, a cuyo fin se confieren facultades de vigilancia y defensa al ente local menor o, en su defecto, al Municipio.

g) Conservación de los Jurados de Montes Vecinales en Mano Común, reduciendo y retocando su composición, delimitando plazos de actuación y adoptando medidas de garantía de los derechos de los futuros titulares durante el período de tramitación.

h) Papel activo de la Administración no sólo en cuanto a la conservación e integridad de los montes, sino en cuanto al apoyo de las agrupaciones vecinales, mediante acciones de deslinde y amojonamiento, divulgación y auxilio técnico, promoción y planificación general de los aprovechamientos.

i) Previsión de la posible transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y de sus efectos.

j) Régimen aplicable a los negocios jurídicos realizados antes de la entrada en vigor de la ley o de la clasificación del monte, para que la comunidad titular de éste pueda optar por la solución que le resulte más beneficiosa.

## II. ENMIENDAS PRESENTADAS EN EL SENADO.

### Artículo 1.º

La enmienda número 6 (señor Casalderrey) propone cambiar el punto final del artículo por una coma, añadiendo:

"... que a la vez sean propietarios o trabajadores, agropecuarios."

“Argumentando que el tradicional disfrute del monte ha ido ligado a la actividad agropecuaria no bastando la simple vecindad para tener derecho al mismo.

La Ponencia estima que el mejor modo de que el derecho al disfrute del monte se mantenga de acuerdo con las características tradicionales estriba en dejar libertad a este respecto a cada comunidad vecinal, para que precisen dichas características en sus Estatutos, concretando en los mismos qué ha de entenderse por “casa abierta con humos”, que es la circunstancia que da derecho a participar. En tal sentido, propondrá a la Comisión que se modifique el artículo 7.º, dejando inalterado el texto del Congreso para el artículo 1.º, solución que el propio enmendante estima la más acorde con el espíritu de su enmienda.

#### Artículo 2.º

La enmienda número 7 (señor Casalderrey) propone añadir al apartado 2 un nuevo párrafo que diga:

“Dicha permuta sólo podrá tener lugar por causa de utilidad pública para las comunidades interesadas.”

Justificándola por la conveniencia de una mayor seguridad en el disfrute y conservación de los bienes, así como el evitar las permutas caprichosas y aún especulativas o por motivos ajenos a los intereses de las comunidades.

La Ponencia, aún comprendiendo la mayor garantía que representaría la introducción de la enmienda en orden a evitar especulaciones, estima que sería difícil determinar qué órgano ajeno a la comunidad podría determinar cuándo concurre una causa de utilidad pública y cuándo no; siendo preferible respetar la autonomía comunitaria, especialmente cuando las permutas, al ser actos de disposición, requieren el acuerdo favorable de tres cuartas partes de los miembros, según el artículo 5.º, apartado 2.

En consecuencia, el enmendante retira la enmienda.

#### Artículo 3.º

La enmienda número 1 (señor Bosque) añade, al final del apartado 2:

“... primándose en un cien por cien la valoración del precio de expropiación a fin de producir los mayores efectos sociales en beneficio de la comunidad vecinal.”

Con objeto de potenciar los beneficios sociales que quienes pierdan contra su voluntad un bien necesario para su subsistencia, lo que aconseja una máxima compensación.

La Ponencia estima que el procedimiento de expropiación forzosa está regulado de forma a obtener el precio justo del bien expropiado, al que se añade un 5 por ciento por la afección. Aumentar en un 100 por ciento dicho precio justo sería un privilegio para una clase especial de propietarios, como son las comunidades vecinales, sin razón especial para ello y que podría constituir un peligroso precedente en un sistema de justo precio que ha de tener carácter de generalidad.

La misma enmienda sustituye en el apartado 3 treinta años por veinticinco años, por estimar excesivo el plazo de concesión.

La Ponencia entiende que el plazo de treinta años puede ser necesario en ciertos casos, aunque debe aclararse que no es forzoso atenerse al plazo máximo e insistir en el carácter temporal de los derechos de superficie que puedan constituirse, retocando, al propio tiempo, el apartado para una mayor claridad y para evitar la repetición de conceptos que vienen ya en otros apartados posteriores. En consecuencia, propone la siguiente redacción:

“3. Con carácter temporal, las comunidades titulares de los montes podrán establecer sobre éstos, hasta un plazo máximo de treinta años, derechos de superficie con destino a instalaciones, edificaciones o plantaciones.”

**Artículo 4.º**

No ha sido objeto de enmiendas.

**Artículo 5.º**

Al apartado 1 se refieren las dos enmiendas presentadas a este artículo, que son:

— La enmienda número 2 (Grupo Parlamentario Socialista del Senado) sustituye la expresión “plena capacidad jurídica” por “personalidad jurídica”, estimando que es necesario resaltar el dato de la personalidad jurídica en la comunidad propietaria, tal y como hacía la ley de 1968 y que es jurídicamente más perfecto; y

— La enmienda número 8 (señor Casalderey), que propone sustituir la misma expresión por “plena capacidad y personalidad jurídica”, pues entiende que la capacidad que se otorga tendría serias limitaciones de no gozar a la vez las comunidades de personalidad jurídica.

La Ponencia no ha logrado un acuerdo sobre la conveniencia de admitir alguna de estas enmiendas, que se mantienen para el pleno de la Comisión.

**Artículos 6.º a 8.º**

No han sido objeto de enmiendas. Sin embargo, la Ponencia, por las razones expuestas al tratar de la enmienda número 6, al artículo 1.º, propone que el artículo 7.º quede redactado en la siguiente forma:

“Los Estatutos regularán qué ha de entenderse por “casa abierta con humos” y quién ha de representarla en todo lo concerniente al monte, así como la forma de acreditar esa representación. En su defecto, la comunidad vecinal se entenderá válidamente con quien designen expresamente los miembros mayores de edad de cada familia o, si no lo hicieren, con quien asuma de hecho la dirección de la explotación familiar de cada casa.”

**Artículo 9.º**

La enmienda número 3 (Grupo Parlamentario Socialista del Senado) propugna suprimir de la relación de Vocales de los Jurados de Montes Vecinales en Mano Común la mención a “un representante de la Cámara Provincial Agraria”, aduciendo que, dada la naturaleza de éstas, no es necesaria su representación en el Jurado.

La Ponencia no ha llegado a un acuerdo para la admisión de esta enmienda, que se mantiene para el pleno de la Comisión.

La enmienda número 4 (Grupo Parlamentario Socialista del Senado) propone añadir a la relación de Jurados “un representante de las Asociaciones Sindicales Agrarias Provinciales”, con carácter complementario y alternativo en relación con la enmienda anterior y por estimar beneficiosa para el funcionamiento de los Jurados la representación propuesta.

La Ponencia no ha llegado a un acuerdo para la admisión de esta enmienda, que se mantiene para el pleno de la Comisión.

Y la enmienda número 10 (señor Casalderey) propone añadir antes del último párrafo el siguiente texto:

“Bajo la directa dependencia del Secretario, funcionará una Secretaría permanente, que, además de ser órgano auxiliar y de colaboración del Jurado, se encargará cerca de las Comunidades, de las funciones de información, asesoramiento, control de legalidad y seguimiento, de las posibilidades de actuación de aquéllas, en la forma que se determine reglamentariamente.”

Para una mayor operatividad del Jurado y apoyo legal de las Comunidades.

La Ponencia estima que, como se deduce de la propia enmienda, esta Secretaría permanente, que la ley no impone ni prohíbe, tendría, en todo caso, carácter reglamentario, por lo que siempre podrá crearse si la práctica lo aconseja, no siendo necesario consignarlo en la ley. El señor Se-

nador enmendante, a la vista de estas razones, retira su enmienda.

### Artículo 10

La enmienda número 1 (señor Bosque Hita) redacta el final del apartado 1 así:

"..., de la Administración Agraria y los órganos de gestión de la comunidad."

A fin de eliminar órganos y elementos que no tienen ni intereses ni relación con la comunidad vecinal propietaria, e incluir ésta, que, sorprendentemente, en el proyecto queda fuera.

La Ponencia estima que no es posible mencionar a los órganos de gestión de la comunidad cuando se trata precisamente de iniciar el expediente que ha de determinar si el monte tiene carácter de vecinal en mano común, es decir, en un momento en que esos órganos de la comunidad ni siquiera existen. Por ello, el texto legal faculta que la iniciación del expediente sea promovida por cualquier vecino con derecho a aprovechamiento, y, como se trata de favorecer estas iniciativas, autoriza a que puedan partir, no sólo de dichos vecinos, sino de la Administración Agraria de las Cámaras Agrarias o de las Organizaciones Sindicales Agrarias y del propio Jurado actuando de oficio. En consecuencia, entiende la Ponencia que no es aconsejable introducir la enmienda.

### Artículos 11 a 15.

No han sido objeto de enmienda.

### Disposición adicional (nueva).

Propone su inclusión la enmienda número 11 (señor Pardo Montero), con el siguiente texto:

"La presente ley se entiende sin perjuicio de lo que disponga el Estatuto de Autonomía de Galicia y la legislación que en su día dicte el Parlamento de la Comuni-

dad Autónoma de Galicia en uso de sus competencias."

Expresando como motivación de la enmienda que se trata de cohonestar la oportunidad y contenido del proyecto de ley con las competencias que, tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía prevén para la Comunidad Autónoma de Galicia.

La Ponencia entiende que esta ley, al tener rango inferior a los Estatutos de las Comunidades Autónomas no puede, en modo alguno, entenderse como cercenadora de las competencias que dichos Estatutos, ya sea de Galicia o de cualquiera otra de las Comunidades en que puedan existir estos montes, reconozcan a dichas Comunidades. Introducir en cada una de las leyes que, con carácter general, se disten después de los Estatutos una cláusula que deje a salvo las competencias que en éstos se reconozcan a las diferentes Comunidades Autónomas, podría tener un efecto contrario al que con la enmienda se pretende, porque se prestaría a entender que cabe la duda sobre dichas transferencias de competencias, cuando dicha duda ni siquiera puede existir.

Por otra parte, existen actualmente Jurados de Montes Vecinales en Mano Común, no sólo en las provincias de la Comunidad Autónoma de Galicia, sino en provincias que en la actualidad forman parte de otros entes preautonómicos, por lo que la mención exclusiva del Estatuto de Autonomía de Galicia y de la legislación que se dicte al amparo del mismo, podría dar la sensación de discriminación y de duda respecto de las competencias que se atribuyan en los Estatutos de otras Comunidades.

Por ello, la Ponencia entiende que no debe introducirse esta Disposición adicional, sin perjuicio de lo que, en definitiva, acuerde la Comisión.

"La presente ley se entiende sin perjuicio de lo que disponga el Estatuto de Autonomía de Galicia y la legislación que en su día dicte el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia en uso de sus competencias."

Expresando como motivación de la enmienda que se trata de cohonestar la oportunidad y contenido del proyecto de ley con las competencias que, tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía prevén para la Comunidad Autónoma de Galicia, la Ponencia entiende que esta ley, al tener rango inferior a los Estatutos de las Comunidades Autónomas no puede, en modo alguno, entenderse como cercenadora de las competencias que dichos Estatutos, ya de Galicia o de cualquiera otra de las Comunidades en que puedan existir estos montes, las que reconozca a dichas Comunidades. Introducir en cada una de las leyes que, con carácter general, se dicte después de los Estatutos una cláusula que deje a salvo las competencias que en esto se reconozcan a las diferentes Comunidades Autónomas, podría tener un efecto contrario al que con la enmienda se pretende, porque se prestaría a entender que cabe la duda sobre el efecto derogatorio de las leyes ordinarias sobre dichas transferencias de competencias, cuando dichas dudas ni siquiera pueden existir.

Por otra parte, existen actualmente Jurados de Montes Vecinales en Mano Común, no sólo en las provincias de la Comunidad Autónoma de Galicia, sino en provincias que en la actualidad forman parte de otros entes preautonómicos, por lo que la mención exclusiva del Estatuto de Autonomía de Galicia y de la legislación que se dicte al amparo del mismo, podría dar la sensación de discriminación y de duda respecto de las competencias que se atribuyan en los Estatutos de otras Comunidades.

Por ello, la Ponencia entiende que no debe introducirse esta Disposición adicional, sin perjuicio de lo que, en definitiva, acuerde la Comisión.

**Disposiciones finales 1. y 2.**

No han sido objeto de enmienda.

**Disposición final 3.**

La enmienda número 9 (señor Casalderey) propone sustituir el apartado o párrafo b) por este otro texto;

“b) Acerca de los consorcios o convenios concertados por la Administración Forestal, con intervención o no de las Diputaciones Provinciales, la comunidad titular del monte adoptará cualquiera de las opciones siguientes: 1.ª Subrogarse en los derechos y obligaciones derivadas del consorcio. 2.ª Resolver el consorcio o convenio reintegrando al Estado las inversiones que hubiera efectuado y no estuvieran ya amortizadas. 3.ª Convertir el antiguo consorcio en un convenio de los establecidos en la ley 5/1977, de 4 de enero, de Fomento de Producción Forestal, o cualquier otro de los que permita la legislación vigente en cada momento. En este último supuesto, el convenio se concertará directamente entre la comunidad propietaria y el ICONA.

Las cantidades que, según las opciones de la comunidad, se reintegren al Estado o hayan de constituir las partidas iniciales de las cuentas de anticipo de los nuevos convenios, serán la diferencia entre la totalidad de los gastos realizados en el monte con motivo del anterior consorcio o convenio y la totalidad de los ingresos procedentes de los aprovechamientos realizados, con excepción de los percibidos por la parte que haya intervenido en aquél como supuesto propietario del suelo.

El ICONA podrá reducir total o parcialmente tales partidas iniciales, siempre que el plan de aprovechamiento del monte, o de parte de éste, así lo aconseje por razones de interés agrario.”

Por entender que es más simple, preciso e inteligible.

La Ponencia comparte el punto de vista del señor Senador enmendante y entiende que debe sustituirse el texto del párrafo b) del proyecto por el que ofrece la enmienda.

**Disposición final 3. bis (nueva).**

Propugna su introducción la enmienda número 5 (señor Casalderey), y diría así:

“El plazo establecido en la Disposición transitoria segunda del Reglamento para la aplicación de la ley 5/1977, de 4 de enero, de Fomento de Producción Forestal,

aprobado por Real Decreto 1.279/1978, de 2 de mayo, para solicitar la conversión de consorcios en convenios, con aplicación de los beneficios referidos en dicha disposición, se contará, para los montes regulados en esta ley, desde la fecha de su entrada en vigor, si en ella ya estuvieran clasificados como vecinales en mano común, y en otro caso, desde que adquiriera firmeza la correspondiente declaración del Jurado Provincial en tal sentido.”

Por razón de justicia, para que no decaiga la posibilidad de acogerse a tales beneficios para quien todavía no tenía el reconocimiento de su verdadera titularidad, puesto que ésta depende de la actividad

de un Jurado administrativo, de cuya celeridad o lentitud no pueden ser responsables las comunidades vecinales.

La Ponencia comparte las razones en que se apoya la enmienda, que estima debe ser acogida.

**Disposición final 4. y Disposiciones transitorias y derogatorias.**

No se ha presentado enmienda alguna a estos preceptos.

Palacio del Senado, 16 de septiembre de 1980.—**José García García, Antonio Iglesias Casado, Josep Ball i Armengol, Francisco González Amadios y Antonio Rosón Pérez.**

**Suscripciones y venta de ejemplares:**  
**SUCESORES DE RIVADENEYRA, S. A.**  
Paseo de Océstimo Redondo, 36  
Teléfono 247-23-00, Madrid (5)  
Depósito legal: M. 12.533 - 1961  
Impreso: RIVADENEYRA, S. A.-MADRID