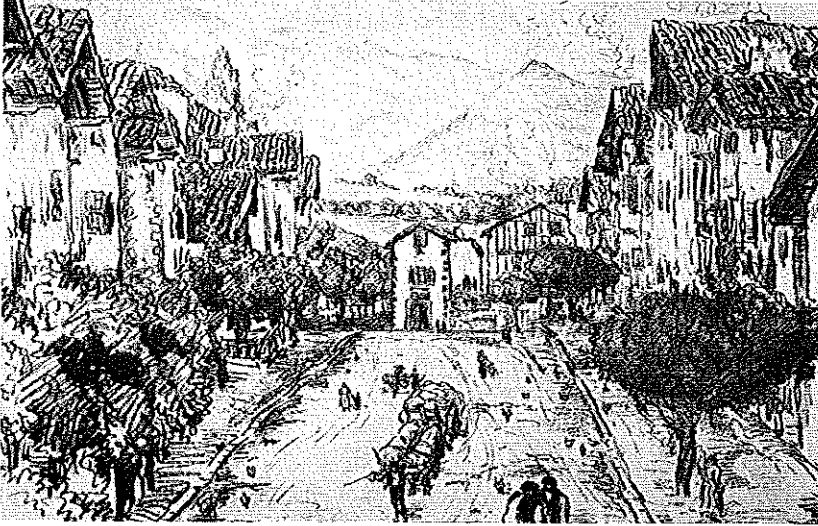


# LOS MONTES PÚBLICOS Y LOS BIENES COMUNALES DE NAVARRA ENTRE 1855 Y 1935<sup>1</sup>

*Iñaki Iriarte Goñi*



La inmensa mayoría de los trabajos de investigación que en los últimos tiempos se han dedicado al análisis histórico de la agricultura española coinciden en señalar la importancia que las superficies de titularidad pública (montes del Estado, montes de los pueblos y bienes comunales de carácter rústico en general) han tenido en la organización y en el desarrollo del sector primario. Sin embargo, y pese a que esta idea se haya convertido en un lugar común, los trabajos dedicados a analizar la evolución, así como la funcionalidad jugada por los montes públicos a lo largo de la Historia Contemporánea, no son demasiado abundantes<sup>2</sup>. Existe, eso sí, una ingente cantidad de estudios que abordan el proceso de privatización de los montes públicos que se produjo durante la segunda mitad del siglo XIX, a raíz de la aplicación de la

1. El presente artículo es un resumen de la tesis doctoral "Privatización, particularización y gestión de los montes públicos. Navarra, 1855-1935", defendida en septiembre de 1995 en la Universidad de Zaragoza.
2. En este sentido, los dos principales trabajos que han abordado el estudio de los montes públicos a escala nacional han sido los de Sanz Fernández, J. (1985 y 1986), "La historia contemporánea de los montes públicos españoles. Notas y reflexiones. (I y II)" en *Historia agraria de la España Contemporánea*, tomos 2 y 3, pp. 261-271 y 142-170, respectivamente, y los de Jiménez Blanco J.I. (1991), "Los montes de propiedad pública", en *Historia de la empresa pública en España*, pp. 241-281, Madrid. Posteriormente han aparecido algunos trabajos de carácter regional. El artículo del Grupo de Estudios de Historia Rural -G.E.H.R. (1994), "Más allá de la propiedad perfecta. El proceso de privatización de los montes públicos españoles (1859-1926)", en *Noticario de Historia Agraria*, N° 8, pp. 99-152- recoge las principales conclusiones de esos trabajos regionales.

ley desamortizadora de 1855<sup>3</sup>. Pero hasta ahora, el análisis de aquellas superficies que no fueron vendidas y que por lo tanto permanecieron en manos públicas más allá de la desamortización ha sido minoritario.

Por ello, en estas páginas se va a realizar un resumen de los principales factores que intervinieron en la evolución de las formas de propiedad, de las formas de gestión y de las formas de explotación desarrolladas sobre los montes públicos de Navarra, utilizando esa provincia como campo de pruebas. Quizás convenga advertir desde el principio que este trabajo no quiere ser, por tanto, una mera descripción de lo ocurrido en los montes de Navarra, que sirva como excusa para regodearse en las particularidades de la provincia, sino que pretende sobre todo realizar algunas aportaciones al debate general sobre el papel jugado por las superficies públicas en la modernización de la agricultura y, en definitiva, en el proceso de consolidación en el campo de unas relaciones de producción capitalistas.

La elección de los montes de Navarra como objeto de estudio presenta varias ventajas. Por una parte, se trata de una provincia en la que las superficies públicas han tenido históricamente una gran importancia cuantitativa, importancia que ha perdurado en el tiempo, de tal forma que en la actualidad las mismas vienen a conformar, aproximadamente, un 40% de la superficie provincial. Pero eso no es todo, sino que hay otra cuestión que incita al estudio de ese territorio. Y es que en contra de lo ocurrido en otras zonas del país, en esta provincia la gestión de los mismos, pese a no ser totalmente ajena a las disposiciones emanadas del gobierno central, recayó principalmente en la administración provincial representada por la Diputación, que, a través de la ley de modificación de fueros firmada en 1841, mantuvo la capacidad de controlar legislativamente el destino de los montes de los pueblos. Este hecho ofrece la posibilidad de analizar de forma comparativa los resultados de dos formas de actuación institucional distintas, y permite aportar algunas ideas interesantes sobre el papel jugado por las instituciones en el proceso de reforma agraria liberal.

## 1. Los montes públicos y las superficies comunales de Navarra a mediados del siglo XIX

Como punto de partida, parece conveniente trazar una panorámica general que nos muestre el estado en el que se encontraban las superficies públicas de Navarra a la altura de 1855, esto es, antes de que se promulgara la ley de desamortización civil, que iba a incidir directamente sobre ellas. Los objetivos perseguidos en esta parte del trabajo son básicamente dos. Por un lado, se trata de medir lo más exactamente posible la superficie que ocupaban los montes públicos en esas fechas; por otra se trata de ir un poco más lejos, tratando de desentrañar qué función cumplían esos terrenos en los ámbitos económico y social.

En lo que se refiere al primero de los aspectos señalados, el cuadro 1, elaborado con fuentes de diversa procedencia<sup>4</sup>, muestra la importancia cuantitativa de los montes públicos de la provincia. Como puede apreciarse en él, los mismos ocupaban a mediados del siglo XIX un

3. Una recopilación exhaustiva de los trabajos dedicados a las desamortizaciones en Rueda, G. (1989), "Bibliografía sobre el proceso desamortizador en España", en *Cuadernos de Investigación Histórica*, Nº 9, pp. 191-220.
4. La estimación se ha realizado agregando los datos aportados por los municipios de Navarra sobre sus montes y comunales, en respuesta a una encuesta realizada en 1861 por la Diputación provincial, y

total de 619.826 hectáreas. Aproximadamente un 12% de las mismas pertenecían al Estado<sup>5</sup>, pero la inmensa mayoría –el 87% restante– eran de titularidad municipal, concejil, o de las Juntas de Valle, o montes mancomunados –*facerías*– que eran disfrutados por varias de esas entidades al mismo tiempo. En conjunto, un 61% de la superficie provincial era de titularidad pública. Si bien esta cifra dice poco por sí sola, se hace más elocuente si la comparamos con la superficie media que los montes públicos ocupaban en el conjunto del país, que rondaba el 23%. En Navarra, por tanto, el porcentaje se multiplicaba casi por tres.

**Cuadro 1.1- Estimación de los montes públicos y de las superficies comunales. Navarra mediados siglo XIX**

Zona	Superficie (Has.)	% a	% b
Valles Pirenaicos	141.672,09	22,86	87,27
N.H.N.O.	179.802,02	29,01	95,33
Cuencas Prepirenaicas	48.929,51	7,89	36,22
Navarra Media Occidental	89.425,85	14,43	56,37
Navarra Media Oriental	65.652,52	10,59	48,06
Ribera Occidental	31.351,30	5,06	35,30
Ribera Oriental	62.993,27	10,16	46,38
Total Montaña	370.403,62	59,76	76,21
Total Zona Media	155.078,37	25,02	52,52
Total Ribera	94.344,57	15,22	42,00
Total Navarra	619.826,56	100,00	61,62

% a: porcentaje del total de montes y comunales por zonas agroclimáticas.

% b: porcentaje de montes y comunes respecto al total de la superficie censada.

Fuentes: Clasificación 1859 / declaraciones municipales 1861 /

Catálogo de montes de utilidad pública 1912.

Elaboración propia.

Pese a lo dicho, los montes públicos no poseían la misma importancia en todas las zonas agroclimáticas de la provincia. Volviendo al cuadro 1, se observa cómo los montes públicos se concentraban principalmente en la parte septentrional e iban perdiendo importancia conforme se descende hacia el sur. Por coger tan sólo los dos ejemplos extremos, mientras que en la Navarra Húmeda del Noroeste las superficies públicas venían a ocupar la práctica totalidad del territorio (un 95% del mismo), en el caso de la Ribera Occidental la cifra, pese a seguir siendo superior a la media nacional, descendía drásticamente hasta situarse en torno al 35%.

Esta situación era el reflejo de dos modelos distintos de organización agraria. En la

que se conservan en el Archivo Administrativo de Navarra. Las cifras incompletas o claramente erróneas de esas declaraciones han sido corregidas y completadas con los datos de la *Clasificación General de los Montes Públicos* de 1859 (M.A.P.A., 1990) y del Catálogo de los montes de Utilidad Pública de Navarra. D.F.N., (1969), *Legislación administrativa y fiscal de Navarra*.

- Se trataba de las sierras de Urbasa, Andía y Aralar, de los montes Aézcoa, Erreguerena, Legua Acotada, Quinto Real, La Cuestión, Alaiz, Orraun, Sarvil, Francoandía y Francoach., y de las Bardenas Reales.

Montaña, la importancia de las actividades ganaderas y forestales, el tamaño reducido de las explotaciones agrícolas y el hecho de que las diferencias en los niveles de renta vinieran marcadas muchas veces más por la propiedad de ganado que por la propiedad de la tierra, hacía posible la conservación de la mayor parte de los montes en manos públicas. Por contra, en la Ribera, la importancia más limitada de las actividades ganaderas y forestales, la potencialidad de los secanos para ser roturados, junto con la mayor diferenciación en la distribución de la propiedad de la tierra, habían hecho que ya a mediados del siglo XIX la integración del saltus en el marco de las explotaciones privadas fuera más elevado.

La medición de la importancia cuantitativa de los montes es sólo un primer paso, ya que la cuestión más interesante es descubrir el papel económico y social que jugaban estas superficies. En este sentido, conviene recordar que a mediados del siglo XIX la economía navarra, como la de la mayor parte del país, estaba basada principalmente en actividades relacionadas con el sector primario y en especial con la agricultura y la ganadería. Era además una economía de base orgánica en la que la inmensa mayoría de los recursos provenían del mismo entorno agrario. Se trataba, en definitiva, de aprovechar los diferentes elementos que ofrecía el medio natural para rendir al máximo con las técnicas agrícolas disponibles. En este contexto, las superficies públicas jugaban un papel fundamental en la organización de las explotaciones agrarias, las cuales utilizaban los recursos provenientes de aquellas como un complemento esencial para su funcionamiento. Evidentemente, los rasgos concretos de esa complementariedad podían variar ostensiblemente de unas a otras zonas agroclimáticas de la provincia, pero, en términos generales, las utilidades que ofrecían los montes públicos iban en tres direcciones.

En primer lugar constituían una reserva de superficie cultivable a la que poder recurrir cuando diversas coyunturas poblacionales o económicas así lo aconsejaban. En segundo lugar servían como principal elemento de manutención de la ganadería a través del aprovechamiento de los pastos. Una ganadería que resultaba primordial tanto como fuerza de tiro para llevar a cabo las faenas agrícolas, como para conseguir los abonos necesarios que sirvieran para aportar a la tierra los nutrientes perdidos. Finalmente, de los bosques se extraía toda una serie de recursos necesarios para la vida diaria (leña para los hogares, frutos silvestres) y para el desarrollo de diversas actividades industriales (combustible para las ferrerías, las tejerías u otras industrias rurales).

A su vez, la forma de acceder a los montes para conseguir cualquiera de los bienes citados se podía materializar a través de dos mecanismos. El primero de ellos era el acceso directo a los montes por parte de las economías domésticas, que ejercían así sus derechos de aprovechamiento vecinal. El segundo se basaba en la cesión de los derechos de aprovechamiento a determinados particulares, a través de diversas fórmulas, de tal manera que dicha cesión producía unos ingresos a las entidades titulares (municipios, concejos, Juntas de valle o el propio Estado) que eran utilizados para financiar sus presupuestos. Esta segunda forma de acceso se podía realizar, bien hipotecando los montes para conseguir préstamos que ayudaran a cubrir deudas o a realizar obras públicas, bien vendiendo los mismos en «carta de gracia» (es decir, incluyendo una cláusula que daba derecho a la entidad propietaria a recuperar el bien enajenado después de un determinado periodo), bien arrendando a particulares los aprovechamientos de hierbas o de madera de los montes.

En definitiva, las posibilidades económicas que ofrecían las superficies públicas eran muchas y muy variadas. Ahora bien, ¿se beneficiaban todos los grupos sociales por igual de estas utilidades? Una idea bastante arraigada en Navarra acerca de la función social de los bienes comunales es que el uso de los mismos favorecía sobre todo a los sectores más pobres del mundo rural. Sin embargo, esta afirmación es más bien un tópico que tiene poco que ver con la realidad. Una realidad que se imponía justamente en el sentido contrario, ya que eran precisamente los sectores con más medios de producción (tierra en propiedad, ganado, aperos de labranza, capital) los que se apropiaban de la mayor parte del excedente que generaban los montes públicos, bien roturando más superficie comunal o llevando más cabezas de ganado a pastar a los montes, bien arrendando los aprovechamientos que se podían realizar sobre los mismos. Esto no resultaba incompatible con que los sectores más desfavorecidos pudieran extraer de los comunales determinados recursos imprescindibles para la reproducción de sus economías, que porcentualmente podían suponer una parte importante de las rentas de esos grupos. Sin embargo, en una sociedad con una desigual distribución de la riqueza, los aprovechamientos realizados sobre los comunales no servían para mitigar las diferencias sociales, sino que, al contrario, eran una mera extensión de las mismas y por lo tanto contribuían a perpetuarlas en el tiempo.

## 2. Los efectos de la Desamortización Civil en Navarra

La idea que se acaba de expresar empalma directamente con el análisis del proceso de privatización de los montes públicos. Y es que la desigualdad en el acceso a los comunales, o dicho de otra forma, el hecho de que el carácter público de muchos montes no fuera un obstáculo para que los grupos más acomodados pudieran acumular riqueza, constituye uno de los elementos explicativos más importantes para entender por qué en Navarra se vendió tan poca superficie pública al amparo de la desamortización.

Porque, en efecto, las privatizaciones en Navarra fueron escasas. Como puede apreciarse en el cuadro 2, tan sólo fueron enajenadas algo más de 27.000 has. que constituían un 4,4% de la superficie pública existente en la provincia a mediados del ochocientos. Los trabajos que han estudiado el proceso de desamortización civil en la provincia<sup>6</sup> han explicado la escasez de las ventas en clave foral, presentando a la Diputación como defensora de los derechos de los pueblos a conservar sus montes, frente a las perversas intenciones privatizadoras del Estado. Sin embargo, esta visión de las cosas no resiste un análisis en profundidad. Si bien en esta provincia las reglas del juego que rigieron el proceso de ventas fueron especiales<sup>7</sup>, ello no fue

6. Los principales trabajos que hasta ahora habían abordado el proceso de desamortización civil en Navarra son los de Floristán Samanes, (1966), "Desamortización de bienes pertenecientes a las corporaciones civiles y al Estado", en *Homenaje a D. Amado Melón Ruiz de Gordejuela*, pp. 109-116; y (1993), "Desamortización y organización del espacio agrario en Navarra a mediados del siglo XIX", en *Actas del Segundo Congreso General de Historia de Navarra 3*, pp. 285-298; Gómez Chaparro, (1967), "La desamortización civil en Navarra"; y Donezar Díez de Ulzurrun, (1989), "Desamortización y los bienes de los pueblos", en *Navarra Agraria, Especial Montes y Comunales*, pp. 98-103.
7. Las reglas con las que se aplicó la ley de desamortización en Navarra fueron especiales en dos sentidos. Por un lado, la Diputación estuvo representada en la Junta Provincial de Ventas por sus siete

en realidad determinante para que el proceso revistiera características radicalmente distintas al de otras zonas del país.

Dos hechos pueden servir para corroborar esta idea. Por un lado, en otras provincias del norte de la península que no contaban con privilegios forales<sup>8</sup>, las ventas también fueron muy escasas, lo cual obliga a volver la vista hacia otro tipo de factores explicativos más relacionados con el tipo de organización de la agricultura y, en definitiva, con la economía real, que con la acción de las instituciones. Por otro, a pesar de que las especiales reglas del juego con las que se aplicó la desamortización en Navarra eran iguales para toda la provincia, no en todas las zonas de la misma las ventas tuvieron las mismas dimensiones.

**Cuadro 2.1- Ventas totales realizadas durante el proceso desamortizador.  
Navarra, 1855-1923**

	municipios	fincas	superficie	capital	%a
Nº Nº Has. Ptas. (*)					
Valles Pirenaicos	11	61	213,26	43.307,35	0,15
Navarra Húmeda del Noroeste	22	379	111,69	448.114,76	0,06
Cuencas Prepirenaicas	25	686	3.654,03	1.039.291,66	7,47
Navarra Media Occidental	28	329	2.892,57	185.591,66	7,47
Navarra Media Oriental	20	208	5.000,32	460.287,20	7,62
Ribera Occidental	12	190	8.800,35	1.341.633,80	28,07
Ribera Oriental	18	144	7.063,46	1.657.388,87	11,21
Total Montaña	58	1126	3.978,97	1.530.713,77	1,07
Total Navarra Media	48	537	7.892,89	645.878,94	5,09
Total Ribera	30	334	15.863,81	2.999.022,67	16,81
Total Navarra	136	1997	27.735,67	5.175.615,38	4,47
		% B	% B	% B	% B
Valles Pirenaicos		7,97	3,06	0,77	0,84
Navarra Húmeda del Noroeste		15,94	19,01	0,40	8,66
Cuencas Prepirenaicas		19,57	34,40	13,17	20,08
Navarra Media Occidental		20,29	16,50	10,43	3,59
Navarra Media Oriental		15,22	10,43	18,03	8,89
Ribera Occidental		7,97	9,53	31,73	25,92
Ribera Oriental		13,04	7,22	25,47	32,02
Total Montaña		43,48	56,47	14,34	29,58
Total Navarra Media		35,51	26,93	28,46	12,48
Total Ribera		21,01	16,75	57,20	57,95
Total Navarra		100	100	100	100

% A: Porcentaje de la superficie pública vendida, respecto a la estimación de superficie pública en 1861.

% B: Porcentaje de cada concepto por zonas agroclimáticas respecto al total de Navarra.

(\*) Pesetas de 1913.

Fuente: Expedientes de venta 1855-1923.

Elaboración propia.

Como puede apreciarse en el cuadro 2, las enajenaciones de tierra pública tuvieron mucha más importancia en la Ribera, zona que, como hemos visto, había sido más castigada por la privatización ya a mediados del siglo XIX. Este hecho lleva a replantear el papel jugado por la Diputación, que no se dirigió tanto a defender los derechos de los pueblos como a ejercer una mera función arbitral, presionando al Gobierno para que las decisiones sobre lo que había que vender y lo que había que conservar se tomaran en Navarra y trasladando las mismas al ámbito local. Un ámbito que no debe considerarse monolítico, sino en el que existían una serie de grupos sociales con intereses distintos, algunos de los cuales eran partidarios de la privatización, mientras que otros eran proclives al mantenimiento en manos públicas de los montes. Así, la decisión última iba a depender de la relación de fuerzas que se estableciera en cada municipio entre esos grupos y ello explica *grosso modo* las diferencias en las enajenaciones entre el Norte y el Sur. Mientras que en la zona septentrional los grupos con posibilidades de ejercer su influencia en la toma de decisiones optaron claramente por la conservación en manos públicas de la mayor parte de los montes por ser compatible con un uso diferenciado de los mismos, en la meridional la existencia de intereses agrarios distintos más relacionados con el uso privado de la tierra desembocó en unas ventas mucho más cuantiosas.

### 3. La gestión provincial de los montes públicos

De cualquier forma, conviene no perder de vista que la mayoría de los montes de la provincia permanecieron en manos públicas, y ello hace necesario estudiar la evolución de la gestión que se desarrolló sobre los mismos, así como el proceso de particularización –es decir, de privatización no de la superficie, pero sí del uso de los montes– que esa gestión fue produciendo con el tiempo.

En contra de lo ocurrido en otras zonas del país, en Navarra la gestión de los montes exceptuados de la desamortización recayó en manos de la Diputación. Después de algunas fricciones entre las administraciones estatal y provincial, en 1862<sup>9</sup> se reconocía a esta última la capacidad de controlar las formas de aprovechamiento que se desarrollaban sobre los montes de los pueblos, unos bienes sobre los que tradicionalmente las instituciones provinciales habían ejercido una tutela que se mantenía ahora a raíz de la ley de modificación de fueros de 1841. Sólo algunos montes de la provincia permanecían en manos del Estado y, en consecuencia, eran gestionados por el Ministerio de Fomento<sup>10</sup>.

componentes que tenían voz y voto y que por tanto eran mayoría a la hora de tomar las decisiones. Por otro, Navarra no tuvo que contribuir al estado con el 20% del valor de los bienes de propios, como ocurrió en el resto de las provincias. El resto de las leyes referidas a la desamortización fueron iguales para Navarra que para el resto del Estado.

8. Este fue el caso de Vizcaya, Guipúzcoa, Asturias, Lugo, Orense, Pontevedra, Huesca y Lérida. Una visión de conjunto de las ventas realizadas en todo el país, disgregadas por provincias, en Simón Segura (1973), *La desamortización española del siglo XIX*.
9. Real Orden 30 de abril de 1862, citada en D.F.N. (1969), *op. cit.*, p. 1637.
10. Los montes gestionados por el Ministerio de Fomento durante todo el periodo considerado en este trabajo fueron los de Erreguerena, La Cuestión, Quinto Real, Aézcoa y Legua Acotada. Las sierras de Urbasa, Andía y Aralar pasaron a ser gestionadas por la Diputación en la década de los 30. Las Bardenas Reales, pese a su pertenencia teórica al Estado, fueron gestionadas en realidad por la Junta

Fue precisamente en la década de los 60 cuando se creó en Navarra la Dirección Provincial de Montes, que de ahí en adelante fue el órgano administrativo encargado de controlar el uso de las superficies públicas de los pueblos. La forma de actuación que se siguió para ello era, en buena medida, heredera de las disposiciones emanadas por las últimas Cortes de Navarra en su ley «procurando la conservación, fomento y replantación de montes, plantíos y viveros»<sup>11</sup>. Así, las entidades titulares de los montes, y también los particulares, estaban obligados a elevar a la Dirección Provincial unos expedientes en los que solicitaban de forma razonada los diferentes aprovechamientos que querían realizar –roturación, recogida de leña, arrendamiento de pastos, subastas de árboles–. La Dirección, por su parte, estudiaba dichos expedientes, realizaba si lo consideraba necesario visitas a los montes a través de los celadores, y elaboraba un informe señalando la conveniencia o inconveniencia de conceder los permisos. El informe iba a parar a manos de la Diputación, que era la que, en último término, decidía y comunicaba a los interesados su resolución a través de un decreto.

En definitiva, el elemento que mejor define la gestión provincial que se desarrolló sobre los montes municipales es el carácter descentralizado de la misma. De hecho, las iniciativas sobre el uso que se pretendía dar a los montes públicos partían en primer término de las entidades titulares, y la administración provincial se limitaba únicamente a analizar cada petición, decidiendo si la misma podía o no llevarse a cabo. La prueba más evidente de este comportamiento es que en Navarra no se redactaron planes de aprovechamiento o de ordenación para los montes de los pueblos hasta la década de los 60 de este siglo, en contra de lo ocurrido con los montes que el Estado había mantenido bajo su control. La explotación de estos últimos estuvo supeditada, al menos teóricamente, desde la década de 1870, a los planes de aprovechamiento redactados por el Distrito Forestal de Navarra y Vascongadas, y desde principios del siglo XX se aplicaron sobre ellos planes de ordenación llevados a cabo por entidades particulares.

En el caso de los bienes de los pueblos, la Diputación provincial se limitó por tanto a establecer un control del uso de los montes, pero donde en realidad se ventilaban las cuestiones referidas a los aprovechamientos era en los municipios. Por ello, conforme la evolución de la economía durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX hizo que la presión sobre los montes fuera creciendo, en muchos pueblos se produjo la necesidad de elaborar reglamentos locales con los que se pretendía determinar quién, en qué medida y a través de qué mecanismos podía acceder al uso de las superficies públicas. A la altura de 1924 el Reglamento Para la Administración Local de Navarra (R.A.M.N.) vino a refundir la mayor parte de las disposiciones recogidas en los reglamentos locales, creando un cuerpo legal que ha servido para supervisar la gestión de los comunales hasta 1988, año en el que una nueva ley de comunales vino a sustituir al Reglamento de principios de siglo.

compuesta por representantes de los pueblos congozantes. El resto de los montes del Estado citados en la nota 5 de este artículo fueron vendidos durante el proceso desamortizador.

11. Ley 26 de las Cortes de Navarra de los años 1828-1829, citada por Toni y Compains (1908), *Novísimo manual para la administración municipal de los pueblos de la provincia de Navarra*. Este trabajo recoge igualmente las principales disposiciones provinciales que afectaron a los montes de Navarra durante la segunda mitad del siglo XIX.



Recapitulando, se puede decir que la principal peculiaridad de la regulación de los usos de los montes municipales de Navarra estuvo basada en un doble movimiento que iba desde la administración provincial hasta los municipios y viceversa. La primera dictó unas normas generales que posteriormente los municipios concretaron en sus reglamentos. Unas concreciones que finalmente la administración provincial recogió y elevó al rango de bases provinciales. El principal resultado de este doble movimiento que venimos describiendo fue la enorme flexibilidad que produjo en las formas de explotar los montes públicos, la cual originó a su vez dos consecuencias.

De un lado, la flexibilidad hizo posible que el uso dado a las superficies públicas no permaneciera inmutable, sino que fuera ajustándose a las necesidades que iban dictando los cambios económicos y también sociales que se fueron produciendo en la provincia. De otro, fue esa misma flexibilidad la que hizo que el uso real que se daba a los montes pudiera amoldarse a los intereses de clase existentes en cada municipio, en función de las relaciones de fuerza existentes entre los diversos grupos sociales de cada localidad.

Este tipo de gestión afectó a todos los aprovechamientos que se realizaron sobre los montes públicos. Aquí, sin embargo, nos vamos a centrar en los dos procesos que más importancia tuvieron a lo largo del periodo considerado y que fueron la roturación de los comunales y la mercantilización de los aprovechamientos forestales.

#### 4. La roturación de los comunales

Las roturaciones en los comunales constituyen sin duda uno de los procesos más originales de los desarrollados sobre los montes públicos de la provincia. La escasez de privatizaciones al amparo de la desamortización que ya hemos observado, hizo que el desarrollo extensivo de la agricultura que se produjo en Navarra durante la segunda mitad del siglo XIX, y sobre todo durante las primeras décadas del XX<sup>12</sup>, se tuviera que basar en gran medida en las tierras que habían permanecido en manos públicas. El principal resultado fue la puesta en cultivo a través de diversos mecanismos de muchos montes públicos.

El gráfico 1 presenta una estimación de la superficie cultivada sobre los comunales entre 1866 y 1935 y como puede apreciarse en él la cifra alcanzada (alrededor de 54.000 hectáreas) resulta considerable. Más si tenemos en cuenta que puede tratarse de un mínimo, ya que hay evidencias de que las fuentes utilizadas para llegar a estos resultados no recogen toda la superficie que en realidad se roturó<sup>13</sup>. De la comparación de esta cifra con la superficie pública vendida en la provincia –que como se ha indicado no llegó a alcanzar las 28.000 hectáreas– se

12. Los trabajos que han analizado en profundidad la evolución de la agricultura navarra durante este periodo son el de Gallego Martínez, D. (1986), *La producción agraria de Alava, Navarra y la Rioja desde mediados del siglo XIX a 1935*, Tesis doctoral (inédicta), Universidad Complutense de Madrid, y el de Floristán Samanes, A. (1968), "Las transformaciones modernas de la agricultura navarra", *Aportación española al XXI congreso Geográfico Internacional*, India, pp. 89-110.

13. Para llegar a esta estimación global se han cruzado las cifras obtenidas de la agregación de datos de los expedientes de roturación tramitados por los pueblos entre 1866 y 1935, con las cifras aportadas por los presupuestos provinciales a partir de 1925, sobre superficie comunal roturada en cada municipio.

deduce que la roturación de comunales constituyó una vía de liberalización de la tierra cuya importancia, en Navarra, fue superior a la de la vía privatizadora.

Como era de esperar, la magnitud alcanzada por estas roturaciones no fue igual en todas las zonas de la provincia. En términos generales puede decirse que la inmensa mayoría de los concejos y municipios de Navarra llevaron a cabo roturaciones en sus montes, pero que la superficie puesta en cultivo en cada uno de ellos varió significativamente de norte a sur. Mientras que en la Montaña las roturaciones realizadas por cada pueblo difícilmente superaron las 100 hectáreas, en la Ribera fueron muchas las localidades que roturaron más de 500 y aún más de 1.000 hectáreas de sus montes. Las dos formas distintas de organización agraria a la que antes nos hemos referido vuelven a ponerse de manifiesto.

En esa gradación incidió directamente la potencialidad de las diferentes zonas agroclimáticas para aumentar su superficie cultivada, en función de sus características climáticas, vegetales y edafológicas, que estaban a su vez en estrecha relación con la orientación productiva y con las relaciones sociales de producción imperantes en cada una de ellas.

Así, las roturaciones fueron escasas en la parte septentrional, donde las condiciones físicas no eran propicias para una extensión a gran escala de los cultivos y donde, como consecuencia, se imponía la orientación ganadera y forestal. Las posibilidades de acumulación y de extracción del excedente no estaban ligadas en esta zona tanto a la producción agrícola como a esas otras actividades. Por otro lado, la capacidad de reproducción del campesinado dependía aquí no sólo de la tierra cultivada, sino del desarrollo de una pluriactividad —realizada sobre todo, aunque no únicamente, sobre los bosques— que permitía mantener su subsistencia. Por ello, es normal que la superficie pública cultivada no aumentara espectacularmente. La única excepción dentro de la montaña la constituyen las Cuencas Prepirenaicas, parte de las cuales estaban magníficamente dotadas para el cultivo de cereales en secano. Esto unido a la cercanía del mercado pamplonés, que aseguraba la colocación del producto, hizo que el proceso roturador adquiriera allí una mayor relevancia.

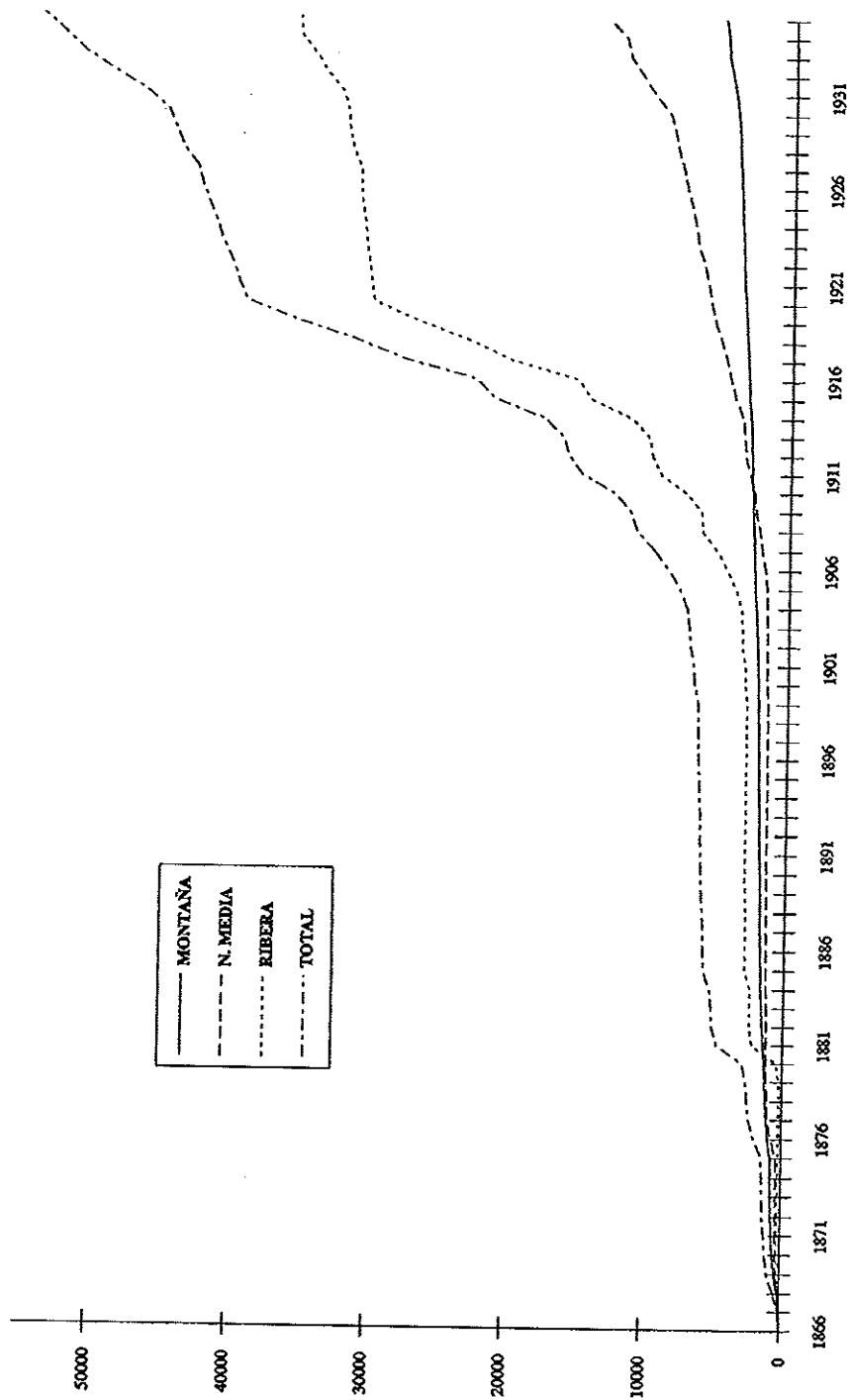
Así pues, fue la parte sur de la provincia —y aquí deben incluirse los municipios más meridionales de las zonas medias— la gran protagonista del proceso de roturación en suelo público. Sobre todo a partir de los primeros años del siglo XX, las innovaciones técnicas introducidas en el sector<sup>14</sup> permitieron el rompimiento de extensas superficies de secano, que constituyeron el soporte de la expansión agrícola. Las expectativas de mejora económica de los grandes propietarios, de los labradores más o menos acomodados y de los propietarios ínfimos y jornaleros, se centraban en esta zona, primordialmente en la posesión —en propiedad o en usufructo— de tierra para cultivar y con la que poder participar en el reparto del gran pastel que constituía el producto agrícola en crecimiento. Ni que decir tiene que algunos grupos estaban en condiciones de desplegar estrategias que les iban a permitir hacerse con un gran trozo del mismo, mientras que otros tuvieron que luchar denodadamente para conseguir, en el mejor de los casos, unas migajas con las que poder subsistir.

Estas diferencias en la intensidad del proceso entre norte y sur hacen que la roturación de comunales deba ser interpretada más como una vía complementaria de liberalización de la

14. Sobre el desarrollo técnico de la agricultura navarra en las primeras décadas del siglo XX, ver Gallego Martínez, D., *op. cit.*

Gráfico 1

Roturación en los comunales. Navarra, 1866-1935



tierra que como un mecanismo alternativo a la privatización, ya que fue precisamente en aquellas zonas de la provincia donde más tierras públicas se vendieron, en las que, al mismo tiempo, la puesta en cultivo de comunales adquirió una mayor intensidad. Es en este contexto de mayor privatización y de mayor «particularización» de las superficies públicas en el que se deben explicar las fuertes tensiones sociales que acompañaron a las roturaciones en la mitad sur de la provincia, zona en la que la conflictividad surgida en torno al proceso fue muy elevada durante el primer tercio del siglo XX, conformando el punto nodal de lo que se ha denominado como la cuestión agraria navarra<sup>15</sup>.

Ello nos lleva a adentrarnos en un problema más interesante que la mera cuantificación de la superficie comunal roturada, y que no es otro sino la forma en la que se llevó a cabo la distribución de esa superficie puesta en cultivo entre los vecinos con derecho a la utilización de los montes. En este sentido se pueden distinguir tres mecanismos de acceso a la tierra cuyos resultados distributivos presentaron diferencias. Estaban en primer lugar las roturaciones «fraudulentas», que eran realizadas por los particulares al margen de toda legalidad y cuya importancia exacta no es posible descubrir para el conjunto de la provincia por tratarse de roturas que por ser realizadas fuera de la ley no dejaban en la mayoría de los casos ningún rastro documental. Estaban después lo que se puede denominar como roturaciones «arbitrarias», esto es, formas de acceder a la tierra que contaban con el beneplácito de una comunidad vecinal, pero que no estaban reguladas por normas estrictas que impusieran a los cultivadores un límite de tierra para cultivar o un límite de tiempo para mantener la superficie en cultivo. Y estaban, finalmente, las roturaciones «reglamentadas», que eran aquellas que se realizaban bajo el control de la administración provincial siguiendo unas normas dictadas desde la Dirección Provincial de Montes, y cuya principal característica era que se realizaban a través de repartos igualitarios de tierra entre todos los vecinos de los municipios.

A grandes rasgos, se puede afirmar que conforme menos estrictas eran las normas que regulaban las roturaciones llevadas a cabo sobre los comunales, más posibilidades existían de que la superficie puesta en cultivo recayera en pocas manos, dando lugar a una distribución de la tierra marcadamente desigual. Y ese era en efecto el caso de las roturaciones «fraudulentas» y «arbitrarias», en las que, básicamente, aquellas explotaciones agrícolas que contaban con más medios de producción (animales de tiro, aperos de labranza, disponibilidad de mano de obra o de capital para invertir) estaban en mejores condiciones para poner en cultivo una mayor superficie, que de ahí en adelante tratarían de explotar de forma particular, como si de una propiedad privada se tratara.

La excepción a esta regla general venía marcada por lo que hemos denominado como roturaciones «reglamentadas», ya que el control establecido sobre las mismas por parte de la administración provincial estaba pensado, en principio, para promover una distribución de la tierra más equitativa. Pese a ello, una cosa eran las pretensiones de la legislación y otra muy

15. El término «cuestión agraria navarra» fue acuñado por Virto, J.J. y Arbeloa, J.M, en tres artículos publicados en 1985 en la revista *Príncipe de Viana* (números, 172, 173 y 174, pp. 117-127, 617-651 y 274-294, respectivamente). En ellos se ofrecen datos interesantes sobre los conflictos sociales de los pueblos de la Ribera. Un análisis interpretativo de la conflictividad social desarrollada en el campo navarro durante este periodo en Majuelo Gil, E. (1992), "Sociedad y movimientos sociales en el capitalismo agrario", en *Navarra, siglo XIX*, pp. 193-219.

distinta la materialización de la misma en la realidad. Y es que las veleidades del reparto igualitario de comunales que se trataba de promover desde la Diputación podían tener escasos resultados en una sociedad marcada por importantes diferencias en los niveles de renta, en la que no todos los grupos estaban en las mismas condiciones de partida. Así, las explotaciones más o menos saneadas podían cultivar las parcelas comunales que les correspondían en los repartos y beneficiarse de ellas, mientras que los grupos más desfavorecidos, y sobre todo los jornaleros, tenían grandes dificultades para poder explotar las suertes que les eran adjudicadas, ya que no contaban con los medios necesarios para ello. Ante esta situación, no fue inhabitual que los sectores con mayores problemas para cultivar las parcelas comunales recurrieran a préstamos de personas acomodadas o que, directamente, optaran por ceder a terceros la suerte que les había correspondido, desbaratando de esta manera las intenciones equitativas de la legislación provincial.

En definitiva, también en el caso de las roturaciones reglamentadas existieron posibilidades de acumulación de tierra en pocas manos, y también en torno a ellas se estableció un mercado de factores muy similar al desarrollado sobre las superficies privadas. Un mercado que estuvo caracterizado por la compra-venta no de la tierra, que seguía siendo pública, pero sí de los derechos de uso de la misma, por los préstamos de capital entre cultivadores y por la contratación de mano de obra asalariada para realizar cultivos en las suertes comunales adjudicadas. Así pues, el proceso de roturación llevado a cabo sobre los montes de Navarra fue un fenómeno que, pese a desarrollarse sobre una superficie que continuaba siendo pública, debe interpretarse, fundamentalmente, como una vía complementaria a la liberalización de la tierra y de los factores de producción en general que acompañó a la implantación en el campo de unas relaciones de producción capitalistas.

Sin embargo, conviene resaltar la doble función que los repartos de tierras comunales jugaron en la provincia. Si en las coyunturas económicas favorables su principal papel consistió en contribuir a un crecimiento agrícola del que las clases acomodadas se beneficiaban en mayor medida, en los periodos de crisis y recesión, es decir, cuando las posibilidades de acumular eran más limitadas, se reforzaba el componente social de los repartos, de tal forma que los mismos eran utilizados como una forma de paliar las condiciones de miseria de los sectores desfavorecidos, y sobre todo para tratar de evitar una conflictividad social generalizada. Sobre todo a partir de los años 20 de este siglo, el papel de los comunales como elemento que sirviera para amortiguar la conflictividad se fue reforzando y alcanzó su máxima expresión durante la Segunda República, periodo en el que los comunales fueron utilizados para intentar poner coto a una Reforma Agraria que amenazaba con afectar a la propiedad privada.

##### 5. La mercantilización de los aprovechamientos forestales

El otro gran proceso de particularización que afectó a los montes públicos de la provincia, y en este caso de forma especial a los de la zona septentrional, estuvo relacionado con la explotación de los recursos forestales destinados a los mercados, fundamentalmente de madera. Al igual que en el resto del país, la forma en la que se organizó la explotación maderera estuvo basada en la realización de subastas públicas, a través de las cuales las entidades titulares de los montes cedían los derechos de explotación a particulares a cambio del pago de una determinada cantidad. Como ocurría con los demás aprovechamientos realizados sobre

superficies públicas, la Diputación, a través de la Dirección Provincial de Montes, trataba de supervisar el proceso analizando las peticiones de los municipios y concediendo o denegando la realización de subastas. Esta forma de organización contribuyó, en términos generales, a una mayor penetración del mercado en la sociedad rural, tanto por restringir en cierta medida el acceso libre a los montes por parte de los vecinos, como por posibilitar la contratación de mano de obra por parte de los rematantes de las subastas para realizar los aprovechamientos.

El aspecto más interesante del proceso reside por tanto en el análisis de la mercantilización y en los efectos generales que la misma produjo. Por ello, en primer lugar, conviene hacer alguna referencia a los numerosos factores que podían incidir sobre la oferta y la demanda de los productos forestales, tratando de mostrar las peculiares condiciones que regían esos mercados. Y es que los elementos que contribuían a definir esas peculiaridades eran muchos y muy variados. Estaban en primer lugar los condicionantes ecológicos, ya que las posibilidades de ofertar más o menos productos dependía de la composición física y vegetal de los montes. Estaban después los condicionantes institucionales, ya que el carácter público de los montes hacía que, al menos en teoría, fueran las instituciones y no solamente el mercado las que estableciesen las reglas del juego. Estaban finalmente los condicionantes económicos, que iban desde las necesidades líquidas de las entidades propietarias, hasta las necesidades de las industrias relacionadas con la madera, pasando por la mayor o menor facilidad que los montes ofrecieran para extraer, transformar y transportar los productos a precios razonables.

Ahora bien, teniendo en cuenta todos estos elementos, ¿que características concretas presentó la comercialización de recursos forestales en los montes públicos de Navarra? En términos generales puede decirse que la oferta de madera atravesó por dos etapas diferenciadas. Desde mediados del siglo XIX hasta la década de los 20 del presente siglo, la mercantilización de productos forestales se vio afectada por numerosos problemas. Las dificultades crónicas de las haciendas municipales hicieron que los pueblos ofertaran una gran cantidad de productos que la actividad económica no podía absorber en su totalidad. La sobreoferta que este hecho produjo se convirtió así en un problema estructural del sector, que otorgaba importantes ventajas a los contratistas de madera a la hora de fijar los precios de remate de las subastas.

Sin embargo, a partir de 1925 la creciente importancia de las industrias relacionadas con la madera y en especial el desarrollo del sector papelero y de la destilación de madera para la obtención de productos químicos, las mejoras en las vías de comunicación representadas por la creación de nuevas vías de ferrocarril y algunas innovaciones técnicas en los procesos de extracción de la madera, hicieron que la demanda se disparara y que fuera capaz de absorber una oferta creciente proveniente tanto de los montes de los pueblos como de los montes del Estado.

En lo que se refiere a los rasgos concretos del funcionamiento de los mercados, una primera característica fue la fuerte segmentación de los mismos. De hecho, los licitadores que participaron en las subastas de madera fueron muy heterogéneos, pero su comportamiento estuvo fuertemente mediatizado por el nivel de inversión que pudieran realizar. En este sentido, y una vez más, las diferencias entre las intenciones de la legislación y lo ocurrido en la realidad vuelven a ponerse de manifiesto ya que, pese a que las normas arbitradas en las subastas pretendían el establecimiento de unos mercados transparentes basados en la libre

competencia entre los licitadores, a la hora de la verdad los grandes rematantes contaron con importantes ventajas para imponer sus condiciones. Una prueba de ello la constituye el hecho de que conforme los niveles de inversión iban creciendo, crecían también las posibilidades de que los precios de venta fueran inferiores a los precios de tasación establecidos por las entidades titulares de los montes, con la consiguiente ventaja para los rematantes

En definitiva, se puede decir que a mayor capacidad de inversión, más posibilidades existían de realizar un control efectivo de los mercados. Ello hizo que, pese a que en algunos municipios fueron abundantes los vecinos que participaron en las subastas rematando pequeños lotes de madera, las posibilidades de hacer buenos negocios se centraron sobre todo en aquellas personas capaces de realizar inversiones suculentas. En este sentido, algunas importantes empresas navarras relacionadas con la madera actuaron sobre determinados montes públicos imponiendo sus condiciones en la explotación y procediendo en ellos como si se tratara en realidad de montes de su propiedad, con la ventaja adicional de que no habían tenido que invertir en su compra.

## 6. Algunas conclusiones generales

Al principio de estas páginas se ha señalado cómo una de las ventajas de escoger a Navarra como campo de pruebas era la posibilidad de observar una forma de actuación institucional distinta de la llevada a cabo a nivel estatal. En este sentido, se han tratado de resumir los principales rasgos que rigieron la gestión desarrollada por la administración provincial sobre los montes, destacando su carácter descentralizado y flexible. Frente a ello, la gestión desarrollada por el Estado en otras zonas del país estuvo caracterizada por una intención centralizadora que se manifestó tanto en las pretensiones teóricas de aplicar la ley desamortizadora de forma general y homogénea, como en la elaboración de planes de aprovechamiento y de ordenación para los montes que permanecieron en manos públicas, que trataban de dictar a priori la explotación que se podía desarrollar sobre ellos. Ahora bien, esos intentos centralizadores no tuvieron unos efectos homogéneos. La desamortización se materializó en realidad de forma muy dispar y hubo muchas zonas, además de Navarra, donde las ventas fueron también escasas. Por otra parte, el control efectivo que la administración forestal del Estado consiguió alcanzar en los montes públicos de las distintas zonas del país estuvo también marcado por la heterogeneidad, y en una parte de ellos —centrados sobre todo en las provincias del norte de la península— la gestión de los montes que no se vendieron dependió, como en Navarra, de los intereses de clase y de la relación de fuerzas que se establecía entre los diferentes grupos locales<sup>16</sup>.

En definitiva, la gestión descentralizada que desplegó la administración navarra no fue en realidad determinante para que lo ocurrido con las superficies públicas de esta provincia fuera radicalmente distinto de lo ocurrido en otras zonas del país. Pensar lo contrario, como ha hecho una parte de la historiografía provincial, es tanto como asomarse a la historia con prejuicios ideológicos —marcados principal aunque no únicamente por el foralismo—, que impiden ver una panorámica mucho más compleja. Navarra no era un territorio aislado, sino

16. Véase en este sentido, G.E.H.R., *op. cit.*

que estaba inserto en un marco económico, social y político mucho más amplio, y como tal tuvo que ir adaptándose a una situación cambiante, que venía inducida por fuerzas tales como la creciente comercialización del producto agrario, la integración de mercados a escala europea y mundial, las innovaciones técnicas y, en general, los cambios sociales y políticos, que difícilmente podían ser controlados desde los sillones de la Diputación. Y no es que se trate de defender aquí la preponderancia de una mano invisible que iba modelando la economía y contra la que nada se podía hacer. Al contrario, se trataba de una determinada opción de desarrollo, la capitalista, a la que muchos de los habitantes de la provincia no eran ajenos. Una opción que, además, no era socialmente inocua, sino que beneficiaba a unos sectores por encima de otros y, por extensión, a unos navarros por encima de otros.

Desde esta perspectiva, los grupos que en Navarra tuvieron capacidad de influir en la toma de decisiones vieron en el modelo descentralizado que hemos descrito una forma suficiente de adaptación a los cambios. Unos cambios que, como ocurriera a escala estatal, tampoco se materializaron de igual manera en todas las zonas de la provincia. De hecho, a lo largo de todos los procesos que hemos observado se percibía una desigual incidencia de las transformaciones en la zona septentrional y meridional, que venían marcadas por las diferentes formas de organización agraria, estrechamente relacionadas con distintos modelos de articulación social, y con mecanismos variados de extracción del excedente. Así, mientras que en el norte predominó claramente la opción de mantener los "montes municipales en manos públicas, en el sur la vía de la privatización aprovechando la ley desamortizadora tuvo un mayor éxito. Por otra parte, mientras que en la Montaña la integración de las superficies públicas en el marco de una economía de mercado se realizó principalmente a través de las subastas forestales, en la Ribera la particularización de los comunales vino marcada, sobre todo, por el proceso de roturación de los mismos.

Este artículo traza una panorámica general de la evolución de las formas de propiedad, de gestión y de explotación que se desarrollaron sobre los montes públicos de Navarra entre 1855 y 1935. Para ello, partiendo de la cuantificación y del análisis de la funcionalidad económica y social de esas superficies a mediados del siglo XIX, se aborda el proceso de privatización de las mismas, los mecanismos generales que rigieron su gestión, y la evolución de dos formas de aprovechamiento de gran importancia como son las roturaciones en los comunales y la mercantilización de los recursos forestales. A través del análisis de estos elementos, se pretende realizar algunas aportaciones sobre las variadas formas que adoptó la consolidación del capitalismo en el campo, así como sobre las consecuencias de ese proceso para los montes públicos.



Iñaki Iriarte Goñi. Licenciado en Historia. Miembro del Instituto de Investigaciones Históricas Gerónimo de Uztariz. Profesor asociado del Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

#### Laburpena

1855etik 1935era bitarte, Nafarroako mendi publikoetan gertatu ziren jabetzamoldeen, kudeaketamoldeen eta ustiakuntzamoldeen bilakaerari begirada orokorra botatzen dio artikulu honek. Horretarako, XIXgarren mendearen erdikaldean, azalera horien funtzionalitate ekonomikoaren eta sozialaren kuantifikaziotik eta azterketatik abiatuta, azalera berorien pribatizazioa, bere kudeaketaren nondik norakoak, eta garrantzia handiko bi probetxamendumoldeon bilakaera ikusten dira artikulu honetan: auzalorren luberritzea eta oihan baliagaien merkantilizazioa. Gauza horien azterketaren bitartez, kapitalismoak nekazaritzan errotzeko baliatu zituen hainbat era azaltzen dira hala nola prozesu horrek auzamendiendako ekarri zituen ondorioak.

