

# *La pervivencia de bienes comunales y la teoría de los derechos de propiedad.*

## *Algunas reflexiones desde el caso navarro, 1855-1935*

*Iñaki Iriarte Goñi*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Entre los historiadores de la economía es comúnmente aceptado que la definición de derechos de propiedad que se fue produciendo en el mundo occidental, con especial intensidad desde comienzos del siglo XIX, constituyó uno de los pilares fundamentales sobre los que reposó la consolidación de una economía de rasgos plenamente capitalistas. Siguiendo un razonamiento que puede considerarse como un lugar común en las ciencias sociales, se argumenta que esa definición sirvió tanto para fortalecer la nueva sociedad liberal que se estaba gestando, como para potenciar el cambio económico. Desde el punto de vista social, se ha señalado, por ejemplo, cómo en el Ochocientos se fue conformando una visión idílica del propietario, que identificaba la posesión material con una serie de cualidades

---

*Artículo recibido en redacción: Febrero de 1997. Versión definitiva: Noviembre de 1997*  
*Versiones previas de este trabajo fueron presentadas respectivamente en el Seminario del Departamento de Economía de la Universidad Pública de Navarra, en el VIII Simposio de Historia Económica organizado por la Universidad Autónoma de Barcelona y en el Seminario de Historia de la Universidad Autónoma Metropolitana de Ciudad de México. Agradezco a los participantes en esas reuniones sus comentarios y críticas que han contribuido a matizar algunas de las ideas barajadas en un principio. Así mismo agradezco a Domingo Gallego, Vicente Pinilla, Joseba de la Torre, Xesus Balboa, Josean Garrués y José Ramón Moreno, la lectura que hicieron de las anteriores versiones y sus comentarios, que han ayudado a mejorar estas páginas. Finalmente, algunas de las sugerencias de los cuatro evaluadores anónimos designados por esta revista me han sido también de gran utilidad.*

*Iñaki IRIARTE GOÑI es profesor titular de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza.*

*Dirección para correspondencia: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública. Gran Vía, 4. 50005 Zaragoza.*

morales propias del buen ciudadano<sup>1</sup>. Desde el punto de vista económico, y en estrecha relación con la teoría de los derechos de propiedad, se ha resaltado habitualmente cómo la más exacta definición de derechos otorgaba a los nuevos propietarios una mayor seguridad en sus actuaciones, eliminando incertidumbres y potenciando una utilización más eficiente de los recursos<sup>2</sup>. Como consecuencia de todo ello, este proceso ha pasado a considerarse como un elemento no sólo positivo, sino prácticamente imprescindible para favorecer el desarrollo económico y social.

Descendiendo al caso español, el sector en el que más se ha insistido sobre la importancia que tuvo la definición de derechos de propiedad ha sido el agrario<sup>3</sup>. De hecho, la mayoría de los trabajos dedicados al análisis de la agricultura española del XIX coinciden en señalar ese proceso como el más importante de los que afectaron al sector. El planteamiento podría resumirse como sigue. A principios del ochocientos las formas de tenencia y aprovechamiento de la tierra se basaban en fórmulas complejas heredadas del Antiguo Régimen. Tierras sometidas a diversos derechos señoriales, mayorazgos vinculados, superficies en las que se diferenciaba entre el dominio útil y el dominio directo, tierras municipales explotadas de forma colectiva o cedidas a terceros a través de mecanismos diversos, todo ello mantenía buena parte del principal factor de producción al margen del mercado y generaba situaciones confusas en la asignación y la distribución. La denominada reforma agraria liberal a través de diversos procesos como la abolición de los señoríos, la desvinculación de los mayorazgos, la supresión de los privilegios mesteños o las diferentes desamortizaciones eclesiásticas y civiles, fue la encargada de ir removiendo esos "obstáculos". Y lo hizo, precisamente, a base de definir una propiedad de tipo capitalista que permitiera a los nuevos dueños de la tierra una libre disposición de la misma, de tal forma que pudieran utilizarla para aquellos fines que consideraran más oportunos o intercambiarla a través del mercado<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> GROSSI (1986:23) resume esta visión idílica en la siguiente frase: "el propietario teme perjudicar a los demás porque tendrá que pagar los daños con sus propiedades, posee una mayor confianza en el porvenir, [y] teme más que nadie una sacudida en el Estado".

<sup>2</sup> En este sentido NORTH y THOMAS (1977:240) afirman que "la existencia de derechos de propiedad exclusivos que recompensan a los propietarios constituye un incentivo directo para mejorar la eficiencia y la productividad o, dicho de una manera más profunda, para adquirir un nivel mayor de conocimientos y desarrollar nuevas técnicas".

<sup>3</sup> Sólo algunos autores han hecho extensiva la importancia de este proceso al conjunto de la economía española. Así por ejemplo, TEDDE (1994:533) ha expresado algunas ideas generales al respecto señalando que: "la seguridad que otorga la propiedad consagrada por la ley y a resguardo de arbitrariedades o interferencias ajenas, debió favorecer la inversión, y por tanto el aumento de la productividad".

<sup>4</sup> Una visión general sobre la reforma agraria liberal y sus efectos sobre la tierra, en GARRABOU y GARCÍA SANZ (1986). La práctica totalidad de la producción historiográfica ha hecho suyas estas ideas independientemente de sus tendencias ideológicas. Para el caso concreto de los comunales, la diferencia está en que mientras la postura más ortodoxa observa el fenómeno como insuficiente, otras versiones tienden a poner el acento en los problemas sociales que esa definición de derechos generó sobre todo para los más desfavorecidos, en un proceso que se ha denominado como "la tragedia de los enclosures". Véase al respecto MARTINEZ ALIER (1993: 39).

Sin duda, el planteamiento general esbozado resulta acertado en muchos sentidos. Sin embargo, conviene no olvidar que, en muchas ocasiones, esa transformación fue menos lineal de lo que habitualmente se ha supuesto y que, de hecho, la definición de derechos de propiedad sobre una cantidad de superficie rústica no despreciable siguió pautas que no se ajustan a ese modelo general. El mejor ejemplo de ello lo constituyen, sin lugar a dudas, muchos bienes comunales y montes públicos del país. A pesar de que la privatización de esos espacios fue una constante desde principios del siglo XIX y se reforzó a partir de 1855 con la Ley de Desamortización General, a la altura de 1926 -ya finalizado el proceso desamortizador- más de 6.800.000 hectáreas seguían siendo bienes comunales de los pueblos o montes del Estado. Aunque esa cifra que venía a representar alrededor del 13% de la superficie del país no resulta excesivamente llamativa, la cuestión se revela más interesante si descendemos a un análisis provincial, ya que en determinadas zonas los porcentajes de superficie no privatizada se disparan. Por tomar tan sólo los datos más significativos, en Salamanca la cifra se eleva a un 20% de la superficie provincial, en Valencia a un 23%, en La Rioja a un 26%, en Asturias y en Zaragoza a un 32% y en Cantabria, León o Navarra, se sitúa por encima del 40%<sup>5</sup>. Dicho de otra manera, hubo regiones en las que una parte significativa de la tierra no fue privatizada o, lo que es lo mismo, en las que el proceso de definición de los derechos de propiedad siguió unas pautas menos homogéneas de lo que normalmente se ha creído.

Las preguntas que sugiere este hecho son varias. En primer lugar ¿qué factores incidieron en que una parte considerable de la superficie no fuera privatizada? Además, si sobre esos espacios no se produjo una definición exacta de los derechos de propiedad ¿qué mecanismos actuaron para determinar el acceso a los mismos y sus formas de uso? Por otra parte, ¿supuso este hecho una rémora para el cambio económico de las zonas en las que se produjo o, por el contrario, existieron fórmulas alternativas que permitieron su adaptación a la economía de mercado? Finalmente, y en este contexto general, ¿hasta qué punto se puede considerar válida la teoría económica de los derechos de propiedad para explicar este tipo de fenómenos?

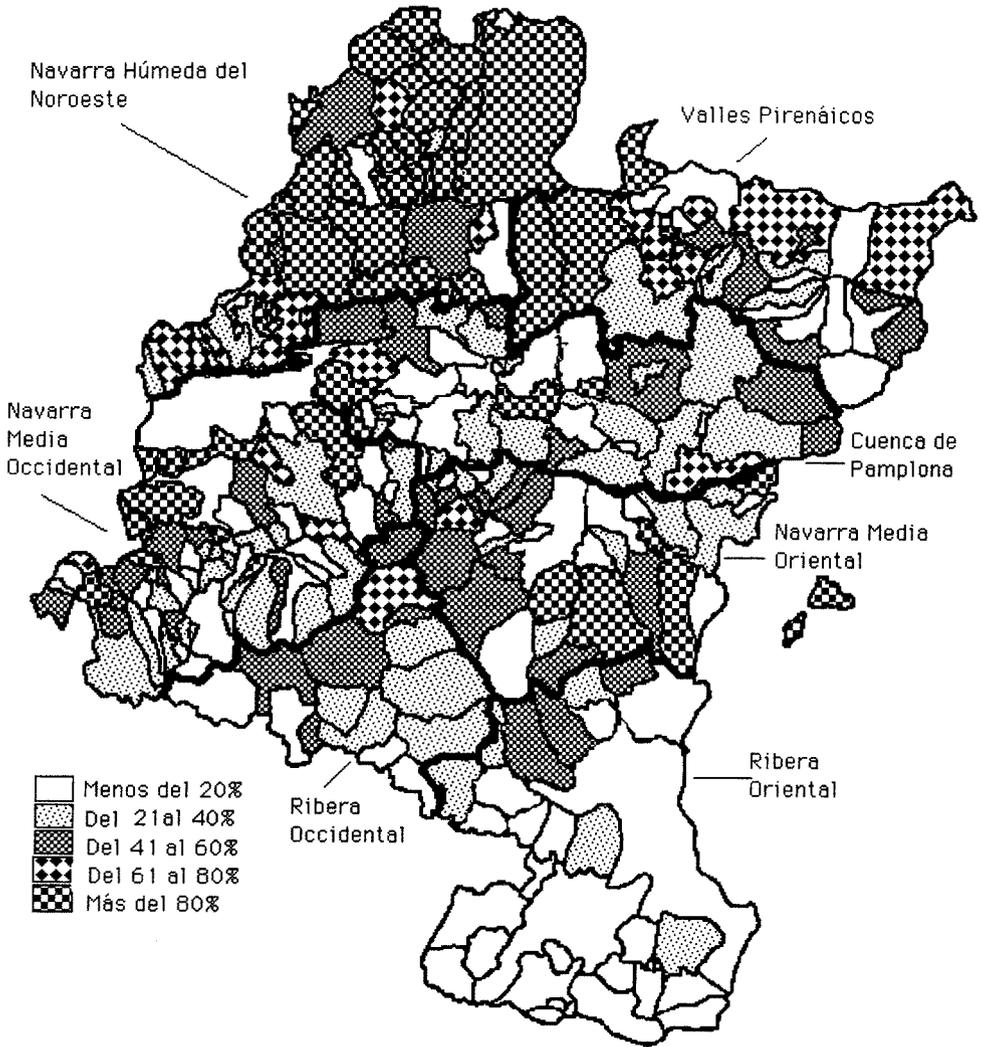
Con el fin de aportar alguna reflexión sobre todas estas cuestiones, estas páginas van a abordar el problema de la pervivencia de los bienes comunales, utilizando Navarra como campo de prueba y tratando de integrar lo ocurrido en esa provincia en un contexto más amplio<sup>6</sup>. Para ello, en un primer apartado se realiza un análisis crítico de los principales postulados de la teoría de los derechos de propiedad; se pasa en segundo lugar a describir qué pautas concretas siguió la

---

<sup>5</sup> Las cifras han sido tomadas de G.E.H.R. (1994), trabajo en el que pueden seguirse las principales características del proceso de privatización y su diferente incidencia en las distintas zonas del país.

<sup>6</sup> Navarra resulta un campo de prueba apropiado, tanto por la importancia de los bienes comunales a mediados del siglo XIX, como por la pervivencia de los mismos a lo largo del periodo estudiado. En la actualidad, aproximadamente un 40% de la superficie provincial continúa bajo esa titularidad.

MAPA 1. PORCENTAJES DE SUPERFICIE PÚBLICA RESPECTO AL TOTAL DE SUPERFICIE MUNICIPAL. NAVARRA, MEDIADOS SIGLO XIX



definición de derechos en los comunales de Navarra, tratando de demostrar cómo los hechos no siempre encajan en la teoría; en tercer lugar, se plantea una propuesta interpretativa que pretende ayudar a explicar más satisfactoriamente el mantenimiento de muchos comunales como tales; finalmente, se presentan algunas conclusiones globales en torno al problema planteado.

## **2. LA TEORÍA: UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA**

La teoría de los derechos de propiedad comenzó a enunciarse formalmente en la década de 1960, en el marco de lo que se ha denominado como la *Nueva Economía Institucional*, una corriente investigadora que pretende elaborar un tipo de análisis económico más rico en variables explicativas que los tradicionales análisis neoclásicos, aunque en lo referido al problema que aquí nos ocupa, como más adelante trataré de demostrar, no siempre lo consigue<sup>7</sup>. Desde la perspectiva de dicha teoría, los derechos de propiedad se pueden definir como los derechos que tienen uno o varios individuos a la utilización de un bien o un recurso determinado. Esta definición básica lleva implícitas dos cuestiones importantes ya que, de un lado, los derechos deben de estar socialmente reconocidos y aceptados bien por la ley bien por la costumbre, y de otro, la necesidad de esa aceptación social hace que la propiedad nunca sea absoluta<sup>8</sup>. Teniendo en cuenta que la posesión de derechos entraña la posibilidad de beneficiar o perjudicar no sólo al titular de los mismos, sino también a los demás a través de las externalidades generadas por el uso, es prácticamente imposible que la sociedad acepte unos derechos totalmente ilimitados en la utilización de los bienes, siendo lo habitual que se establezcan algunas restricciones<sup>9</sup>.

Así pues, a la hora de abordar los derechos de propiedad hay que pensar que los mismos se presentan más bien como una gradación en la que las posibilidades de los titulares para actuar libremente pueden ser mayores o menores. En este sentido, la teoría distingue dos elementos esenciales para calibrar el grado que pueden alcanzar los derechos. Por una parte, los mismos serán más completos cuanto mayor sea la capacidad del poseedor de excluir al resto de los individuos del uso de un bien. Por otra, y en estrecha relación con lo anterior, serán también

---

<sup>7</sup> Una visión general sobre los principales autores de la N.E.I., sobre los principales problemas abordados por esta corriente y sobre sus diferencias con la "Vieja" Economía Institucional, puede encontrarse en TOBOSO (1996).

<sup>8</sup> Como han señalado ALESSI Y STAAF (1991:219) "Estos derechos son creados y hechos respetar no sólo mediante normas jurídicas formales y el poder del Estado, sino también gracias a convenciones sociales"

<sup>9</sup> Como ha señalado DEMSETZ (1981:286), las restricciones impuestas socialmente a los derechos de propiedad pueden adquirir una enorme complejidad. Así por ejemplo, "puede estar permitido perjudicar a un competidor a base de producir artículos de superior calidad en tanto que se prohíbe asesinarle [o] puede permitirse a una persona que se irrogue a sí misma un beneficio matando a quien allana su morada, pero se puede impedir que venda sus productos a precio inferior a un mínimo o tope especificado".

más completos cuanto mayor sea la capacidad del titular para asumir todos los costes derivados del uso de un bien y para recibir, a su vez, todos los beneficios resultantes de su utilización, o dicho de otra manera, cuanto mayor sea la capacidad del titular para internalizar los costes y beneficios del uso<sup>10</sup>. Partiendo de estos postulados básicos, es fácil comprender que la teoría tienda a considerar la propiedad privada -para el problema que aquí vamos a tratar, la propiedad privada de la tierra- como el estadio superior de la definición. Es en los bienes privados en los que el titular, en principio, posee una mayor capacidad de excluir a los demás, y es en ellos en los que las posibilidades de internalizar la mayor parte de los costes y los beneficios son también superiores, pudiendo negociarse con el resto de los individuos el pago o el cobro de las externalidades restantes<sup>11</sup>.

Ahora bien, ¿qué impulsa a los individuos a excluir y a internalizar? Para explicar este hecho la teoría recurre al problema de los costes de transacción<sup>12</sup>. La utilización de un bien lleva implícitos una serie de costes, derivados de obtener la información necesaria, de negociar la utilización con el resto de los individuos, de intercambiar derechos de uso y de hacer cumplir los acuerdos adoptados. Todos ellos pueden ser pequeños cuando la utilización de un bien es escasa, ya que, en esa situación, obtener la información, negociar, intercambiar y hacer cumplir los acuerdos resultará sencillo habida cuenta del escaso interés que el bien suscita. Sin embargo, cuando por determinadas causas se producen cambios (en la demanda, en los precios relativos o en las técnicas) que incrementan la posibilidad o la necesidad de utilizar ese bien, los costes de transacción pueden crecer, de tal forma que los individuos prefieran una mayor definición de los derechos, que haga más sencillas la exclusión y la internalización. No hay que olvidar, sin embargo, que la definición de derechos lleva implícitos en sí misma unos costes de implantación que pueden ser considerados también como costes de transacción, en la medida en que para redefinir los derechos es necesario adquirir información, negociar, intercambiar derechos y hacer cumplir los acuerdos. Así pues, ¿cómo actuarán los individuos?. La teoría resuelve la situación asegurando que los mismos realizarán un cálculo, de modo que se producirá una definición de derechos más exacta siempre que las ganancias derivadas de excluir e internalizar -de redefinir derechos de propiedad, en definitiva- sean superiores a los costes de las mismas<sup>13</sup>.

En este sentido, la teoría otorga un papel relevante a las instituciones públicas y en especial al Estado, ya que su intervención puede facilitar la definición de

---

<sup>10</sup> La internalización supone un acotamiento de las externalidades, entendidas como los perjuicios o beneficios que la acción de un titular causa a otras personas. Así, en principio, con la definición de derechos "se ayuda a definir la estructura de costes y recompensas y a determinar las expectativas que los individuos pueden mantener en sus relaciones con los otros" ALESSI Y STAAF (1991:220).

<sup>11</sup> Sin embargo, como más adelante se señala, esta cuestión está sometida en la actualidad a un profundo debate que pone en cuestión la superioridad de la propiedad privada sobre algunas formas de organización comunal. Véanse al respecto notas 18, 24 y 25 de este artículo.

<sup>12</sup> Un planteamiento general sobre los costes de transacción en WILLIAMSON (1984)

<sup>13</sup> Según ALCHIAN y DEMSETZ (1973) este se puede considerar como el punto central de la teoría de los derechos de propiedad

derechos actuando, precisamente, sobre los costes de transacción<sup>14</sup>. Así por ejemplo, el Estado puede ofrecer información fiable a los demandantes de derechos sobre los bienes a adquirir, establecer mecanismos sencillos de negociación e intercambio entre los interesados en adquirir derechos, y contribuir de forma decisiva a rebajar los costes de cumplimiento de acuerdos, utilizando para ello los sistemas judicial y policial. Por supuesto que el Estado puede inhibirse del proceso o incluso legislar para mantener unos derechos confusos, pero, según la teoría, esa actuación redundaría negativamente al impedir una asignación eficiente de los recursos y, por consiguiente, el crecimiento económico<sup>15</sup>.

Hasta aquí se ha pretendido mostrar de forma acrítica los principales postulados teóricos sobre los derechos de propiedad. Partiendo de este andamiaje, podemos pasar ahora a observar hasta qué punto el mismo resulta operativo para analizar la trayectoria de los bienes comunales. A este respecto, podría decirse en primer lugar que, implícitamente, la teoría tiende a considerar los comunales como formas de propiedad en las que la definición de derechos es imperfecta. La postura extrema de esta visión de las cosas viene representada por la ya famosa "tragedia de los bienes comunales" formulada por Hardin, que al presuponer que el acceso a esos bienes era completamente libre (*open access*), aseguraba que los mismos generaban necesariamente ineficiencia y sobreexplotación<sup>16</sup>. Han sido muchos los autores que posteriormente han tratado de enmendar este error mostrando cómo el acceso a los bienes comunales nunca ha sido totalmente libre y cómo las comunidades de usufructuarios han regulado el aprovechamiento de esos recursos mediante normas de diverso tipo<sup>17</sup>.

Pero incluso reconociendo que en los bienes comunales han existido ciertas fórmulas de exclusión y de internalización, muchas de las formulaciones de la teoría de los derechos de propiedad siguen considerando las mismas imperfectas y abo-

---

<sup>14</sup> Según NORTH (1984:39), las dos funciones básicas del Estado consisten en "especificar las reglas fundamentales de competencia y cooperación que proporcionarán una estructura de derechos de propiedad para maximizar las rentas correspondientes al gobernante [y] reducir los costes de transacción para favorecer el máximo de producción social y, de este modo, incrementar el rendimiento de los impuestos"

<sup>15</sup> Volviendo a la interpretación de NORTH (1984:40) durante el periodo clásico de la Historia y también en el feudalismo, existió un conflicto continuo entre los derechos de propiedad establecidos que beneficiaban exclusivamente a los gobernantes y su grupo, y el sistema eficiente capaz de reducir los costes de transacción y fomentar el crecimiento económico. "Esta dicotomía -concluye el autor- es la causa originaria del fracaso de las sociedades para experimentar un crecimiento económico continuo".

<sup>16</sup> HARDIN (1980). No parece necesario incluir aquí el razonamiento de ese autor sobre el comportamiento maximizador de los "pastores racionales" y sobre sus efectos sobre el medio, ya que es de sobra conocido. Por otra parte, la tragedia ha querido ser reformulada a través del "dilema del prisionero". Un estado de la cuestión al respecto en SALA (1996).

<sup>17</sup> Los trabajos criticando la interpretación de Hardin son muy numerosos. Para el caso español se iniciaron con AGUILERA (1991) y posteriormente han proliferado tanto en el campo de la antropología -véase por ejemplo CHAMOUX y CONTRERAS (1996)- como de la economía -véase por ejemplo ARBUÉS (1996)- Desde el punto de vista de la Historia Económica puede verse GONZÁLEZ DE MÓLINA y GONZÁLEZ ALCANTUD (1992) y SALA (1996).

cadras por tanto a la desaparición en aras de una mayor eficiencia<sup>18</sup>. De hecho, según lo dicho en párrafos anteriores, sólo se admiten dos posibilidades para que los comunales se mantengan. La primera estaría relacionada con un escaso desarrollo del mercado o de las técnicas que haría que los individuos no percibieran como necesaria una definición más exacta; la segunda se relacionaría con los costes de transacción de la propia definición, que al ser elevados actuarían como un obstáculo para la misma<sup>19</sup>. ¿Cómo podemos entonces explicar la pervivencia de importantes superficies comunales en muchas provincias españolas?, ¿debemos achacarlo al escaso crecimiento de sus economías o quizás a que los costes de transacción se mantuvieron elevados, entre otras cosas por una mala intervención del Estado que fue incapaz de promover suficientemente el paso hacia la propiedad individual?

A mi modo de ver, reducir la pervivencia de comunales a esas dos cuestiones resulta un tanto simplista y, por ello, podría decirse que la teoría de los derechos de propiedad presenta un poder explicativo limitado. Los problemas pueden buscarse en varias direcciones. En primer lugar, la teoría tiende a dar por buena una racionalidad económica propia del paradigma neoclásico, en la que se supone a los individuos un afán exclusivamente maximizador en virtud del cual son capaces de realizar un cálculo tanto de los costes de transacción como de los beneficios que la definición de derechos les va a generar, y actuar en consecuencia. Pero la cuestión puede mostrarse mucho más compleja si se parte de una racionalidad limitada en la que, además, las decisiones de los individuos no responden únicamente a la maximización en abstracto sino, más bien, a la satisfacción de necesidades en momentos concretos, para lo cual se adoptan determinadas estrategias, no estáticas, en función no sólo de la utilidad material, sino de toda una gama de factores motivacionales complejos<sup>20</sup>. Los aspectos morales e ideológicos, la posibilidad de que exista cooperación de reciprocidad entre los individuos, el velo de la incertidumbre en la fase previa de la negociación, o las formas de actuación del resto de los implicados, pueden dar lugar a situaciones confusas respecto al cálculo de las ganancias y los costes de la definición de derechos de propiedad y producir, en consecuencia, resultados aparentemente contradictorios en el establecimiento de derechos que la teoría presupone.

---

<sup>18</sup> Para el caso inglés han sido varios los autores que han tratado de explicar y justificar la existencia y el mantenimiento de los bienes comunales durante el periodo preindustrial. Así, los comunales han sido considerados como un seguro frente al riesgo -McCLOSKEY (1986)- como un sistema que ofrecía economías de escala para el pastoreo -DAHLMAN (1980)- o como una forma de organización eficiente desde el punto de vista de la supervisión y el control -FENOALTEA (1986)-. Pese a ello, los tres autores citados coinciden en señalar que desde finales del siglo XVIII las formas de organización comunitaria dejaron de ser viables en Inglaterra, independientemente de cual hubiera sido su ventaja inicial.

<sup>19</sup> DEMSETZ (1988: 273) justifica expresamente la pervivencia de comunales cuando los costes de transacción son elevados.

<sup>20</sup> Este tipo de racionalidad no es meramente utilitarista, sino que encaja mejor con los planteamientos de la *"Economía Política Constitucional"* planteada entre otros por BUCHANAN y TULLOCK (1980) que presenta al *homo economicus* con unas motivaciones más complejas. Una visión global de esta corriente económica en SÁEZ (1996).

En segundo lugar, la teoría tiene en cuenta muy escasamente los problemas en la distribución que la redefinición de derechos puede generar. La capacidad de exclusión resulta en este sentido determinante, ya que a través de ella el resto de los individuos se ven privados del acceso a unos recursos de los que hasta entonces disfrutaban. Este problema puede intentar obviarse si se presupone -como implícitamente hace la teoría- que tras la definición de derechos ninguna de las partes implicadas en la misma -el que adquiere los derechos y los que quedan excluidos- sale perjudicada, ya que el aumento en la eficiencia permite una mejora en el conjunto de la sociedad. Así, por ejemplo, el adquiriente de un bien podría contratar para llevar a cabo su explotación a los anteriores usuarios, pagándoles salarios superiores a las rentas que conseguían con la utilización directa del mismo. Pero esa situación "idílica" se ha producido pocas veces a lo largo de la historia y, además, no deja de suponer un cambio cualitativo para los excluidos, que éstos no siempre tienen por qué estar dispuestos a aceptar.<sup>21</sup> Por ello no es extraño que la tendencia hacia la definición aséptica que plantea la teoría, se pueda ver frenada o reforzada en función de las relaciones sociales que se establezcan en torno a la utilización de los comunales y a la distribución de su producto<sup>22</sup>.

Finalmente, la teoría tiende a restar importancia a los aspectos medioambientales, olvidando en la mayoría de los casos que la redefinición de derechos puede alterar drásticamente, y no siempre en sentido positivo, las formas de utilización de los recursos. En este sentido conviene tener en cuenta dos cuestiones. De un lado, algunas formas de gestión comunal pueden ser eficientes y permitir una explotación sostenible de los recursos a través del establecimiento de reglas y restricciones al uso que eviten el esquilmo, sin que para ello sea necesaria una privatización de los mismos ni tampoco una intervención estatal<sup>23</sup>. De otro, la

---

<sup>21</sup> Este argumento de que la apropiación es legítima si no deja peor a los excluidos de la propiedad es el que, según OVEJERO (1994:88), utilizó Locke para legitimar la "propiedad original". La falacia del planteamiento es totalmente trasladable al caso que estamos tratando aquí. Como señala el propio OVEJERO (1994:90) "Para alguien que defiende la propiedad porque permite decidir sobre uno mismo, no está nada claro que, desde el punto de vista del bienestar subjetivo, [el excluido de la propiedad] se sienta mejor como asalariado. Dispone de más renta, pero tiene menos soberanía".

<sup>22</sup> La teoría de los derechos de propiedad ha intentado incluir en cierto modo estos problemas a través de la "teoría de los grupos de interés en los derechos de propiedad" y del problema de la "búsqueda de rentas" (ver EGGERTSSON 1995: 264-272). Pero ninguna de las dos propuestas resulta satisfactoria ya que ambas presuponen que la acción de los grupos o de los individuos -actuando como *free-rider*- tiene por objetivo aumentar su riqueza personal -visión maximizadora- ocasionando una contribución negativa a la riqueza neta de su comunidad, sin tener en cuenta que las relaciones sociales están impregnadas de una complejidad mucho mayor.

<sup>23</sup> El trabajo de OSTROM, GARDNER Y WALKER (1994) acerca de los *Common-Pool-Resources* (CPRs) analiza algunos casos concretos de gestión comunal de recursos y plantea cómo el establecimiento de reglas de uso y el funcionamiento de instituciones comunitarias pueden evitar la sobreexplotación de una forma más efectiva que la intervención de instancias burocráticas superiores. Se trata por tanto de una nueva refutación a la teoría de Hardin a la que antes aludíamos.

redefinición de derechos de propiedad sobre los recursos no garantiza la desaparición de externalidades medioambientales, ni tampoco que las mismas puedan ser negociadas de forma satisfactoria a través de los mecanismos propios del mercado<sup>24</sup>.

En definitiva, a pesar de que la teoría pueda resultar útil para enfocar algunos problemas referidos a los bienes comunales, un análisis en profundidad de los mismos requiere la utilización de otras variables adicionales que traten de integrar los problemas a los que se ha aludido. Para seguir abordando estas cuestiones podemos recurrir al análisis de un caso concreto.

### **3. LOS HECHOS: LA REDEFINICIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD EN LOS COMUNALES DE NAVARRA ENTRE 1855 Y 1935<sup>25</sup>**

Como puede observarse en el cuadro 1 (columnas 1 y 2) -ver también mapa-, a la altura de 1861 los bienes comunales ocupaban en Navarra algo más de 600.000 hectáreas que venían a representar alrededor de un 61% de la superficie provincial<sup>26</sup>.

La distribución de esos espacios no era homogénea. Si bien todas las regiones de la provincia poseían tierras comunales, las mismas tendían a concentrarse mayoritariamente en la zona septentrional, para ir disminuyendo conforme se avanza hacia el sur. Ello da una idea de que, ya a mediados del XIX, el grado de privatización de la tierra había alcanzado un nivel diferente en estrecha relación con los rasgos medioambientales, la formas de organización agraria y el tipo de sociedad predominantes en cada zona. En cualquier caso, tanto en el norte como

---

<sup>24</sup> El problema de las externalidades medioambientales en función de los derechos de propiedad es una de las cuestiones que más polémica están despertando en los debates económicos de los últimos tiempos. Mientras que la visión más ortodoxa considera que las mismas pueden aminorarse a través de la definición de derechos y del sistema de precios, o la versión pigouviana tiende a considerar las externalidades como fallos de mercado cuya disminución sólo es posible a través de la intervención pública (subsidios e impuestos), la economía ecológica considera que la evaluación monetaria (crematística) de esas externalidades es una quimera al no incluir a las generaciones futuras que no pueden participar en ninguna transacción actual. Puede verse al respecto MARTINEZ ALIER (1992: 32-33 y 1993: 42-44)

<sup>25</sup> En este epígrafe se realiza una síntesis sobre la evolución de los bienes comunales de Navarra haciendo referencia a las cifras globales que se han considerado más significativas. Un análisis cuantitativo más desarrollado y disgregado, con referencias más exhaustivas a las diferentes zonas agroclimáticas de la provincia, en IRIARTE GONI 1995, 1996 y 1997.

<sup>26</sup> Alrededor de un 12% de esa superficie (80.000 has. aproximadamente) estaba constituida por montes del Estado. Pese a ello, los municipios en los que se hallaban ubicados mantenían fuertes servidumbres de aprovechamiento que les permitían una utilización sustanciosa de esos espacios. El control de esas servidumbres se realizaba normalmente por parte de los ayuntamientos, de tal manera que esos bienes, pese a su titularidad estatal, eran equiparables en muchos sentidos a los comunales de los pueblos.

## EVOLUCION DE LOS BIENES COMUNALES DE NAVARRA. 1861-1935

	SUP. COMUNAL		SUP. PRIVATIZADA		COM. ROTURADOS		EVOLUCION SUBASTAS FORESTALES		
	1861		1861-1898		1866-1935		1866-1935		%C
	HAS.	%A	HAS.	%B	HAS.	%B	PTS. (*)	PTS. (*)	
Valles pirenaicos	141.672,09	87,27	213,26	0,15	1.046,49	0,74	12.114,37	283.507,88	2340,26
Navarra húmeda del N.O.	179.802,02	95,33	111,69	0,06	1.358,15	0,76	228.692,85	642.163,96	280,80
Cuencas prepirenaicas	48.929,51	36,22	3.654,03	7,47	2.628,87	5,37	31.402,02	136.450,79	434,53
Navarra media occid.	89.425,85	56,37	2.892,57	3,23	6.806,57	7,61	84.287,81	320.765,46	380,56
Navarra media oriental	65.652,52	48,06	5.000,32	7,62	6.687,48	10,19	4.643,56	4.832,95	104,08
Ribera occidental	31.351,30	35,3	8.800,35	28,07	10.473,01	33,41	1.176,08	3.232,64	274,87
Ribera oriental	62.993,27	46,38	7.063,46	11,21	25.325,78	40,20	51,66	115,10	222,80
Total montaña	370.403,62	76,21	3.978,98	1,07	5.033,51	1,36	272.209,24	1.062.122,63	390,19
Total zona media	155.078,37	52,52	7.892,89	5,09	13.494,05	8,70	88.931,37	325.598,41	366,12
Total ribera	94.344,57	42	15.863,81	16,81	35.798,79	37,94	1.227,74	3.347,74	272,67
Total Navarra	619.826,56	61,62	27.735,68	4,47	54.326,35	8,76	362.368,35	1.391.068,78	383,88

%A: Superficie comunal, respecto al total de superficie de cada zona

%B: Superficie privatizada o roturada, respecto al total de superficie comunal de 1861.

%C: Incremento del valor de los productos subastados en los montes comunales.

PTS: (\*): Pesetas constantes 1913.

Fuente: Iriarte Goñi (1995)

Elaboración propia

en el sur, aunque a diferente escala, los bienes comunales seguían constituyendo una pieza fundamental para el funcionamiento de la economía rural<sup>27</sup>.

La cuestión que aquí más interesa, sin embargo, es la que se refiere a las formas de acceso utilizadas para explotar esos espacios. Pues bien, en términos generales se puede hablar de dos mecanismos. El primero era el acceso directo a través del cual los individuos con derechos de uso (normalmente los vecinos de cada localidad) podían obtener una determinada cantidad de recursos de acuerdo con las normas que la comunidad hubiera establecido (de aquí en adelante aprovechamientos vecinales); el segundo se basaba en la cesión de derechos temporales de aprovechamiento a particulares, que a través de fórmulas variadas se hacían con el uso exclusivo de los recursos o de una parte de los mismos durante

<sup>27</sup> Los comunales constituían por una parte una reserva de tierra cultivable sobre la que se podían realizar roturaciones cuando existían incentivos para ello; representaban además la principal fuente de alimentación para el ganado tanto de renta como de trabajo (de ambos se obtenía el estiércol necesario para regenerar la tierra y el segundo tipo de ganado era, además, la principal fuerza de tiro para las labores agrícolas); finalmente, eran utilizados para conseguir de ellos una inmensa gama de recursos (leña, madera, hojas, carbón vegetal, caza, recolección de plantas y frutos) necesarios para desarrollar actividades domésticas y también algunas actividades industriales.

un periodo de tiempo establecido<sup>28</sup>. Las comunidades y en especial sus instituciones, recibían así unos ingresos por la cesión, que ayudaban a cubrir sus gastos presupuestarios. En definitiva, la asignación podía seguir caminos confusos y ajenos muchas veces al mercado, pero en ningún caso se puede hablar de un acceso libre -al estilo de Hardin- que permitiera la utilización de estos bienes sin restricciones. Al contrario, la regulación por parte de las comunidades constituía el punto central de los usos, tratando de posibilitar un aprovechamiento racional del medio<sup>29</sup>.

La existencia de regulaciones no debe hacer pensar que la distribución del producto de los comunales entre los miembros de las comunidades fuera equitativa. Conviene no olvidar que nos encontramos ante sociedades en las que se daba un desigual reparto de la riqueza que, en buena medida, quedaba reflejado en las posibilidades de aprovechamiento de esos bienes<sup>30</sup>. Así, en el caso de los aprovechamientos vecinales, el hecho de que todos los vecinos de una comunidad tuvieran derechos de uso no significaba que todos ellos utilizaran los comunales en igual medida. Al contrario, la cantidad de producto conseguido podía ser marcadamente desigual dependiendo de la disponibilidad de medios de producción (tierra en propiedad, ganado, mano de obra) que las diferentes explotaciones vecinales poseyeran. En lo que se refiere a la cesión de derechos, los ingresos conseguidos por la misma tampoco beneficiaban por igual al conjunto de vecinos. Las cantidades recaudadas por ese concepto servían para evitar aportaciones directas de los miembros de la comunidad (repartimientos) que se hacían en función de la renta, de tal manera que el ahorro conseguido por las grandes explotaciones era superior al de las pequeñas.

---

<sup>28</sup> Las fórmulas de cesión podían estar relacionadas con préstamos realizados a la comunidad en los que se utilizaban los comunales como hipoteca, con "ventas en carta de gracia" en las que se incluía una cláusula por la que la comunidad se reservaba el derecho de rescatar el bien transcurrido un tiempo, o en formas de arriendo o de cesión del usufructo a través del pago de un canon. Los derechos adquiridos por los particulares a través de cualquiera de estas fórmulas no tenían porque incluir todos los usos posibles de los comunales. Era habitual, por ejemplo, que la comunidad cediera derechos de pasto o de roturación a individuos concretos, reservando el resto para el conjunto de vecinos.

<sup>29</sup> En la zona septentrional, la regulación de los aprovechamientos de pastos estableciendo las fechas en las que los ganados podían entrar a pastar, los lugares concretos donde podían hacerlo y el número de cabezas, son una muestra de los intentos de explotación racional. Algunas regulaciones concretas para el caso del valle de Baztán pueden verse en ARIZKUN (1988). Para la zona meridional, el mantenimiento de costumbres tales como la derrota de mieses, abolidas por la legislación nacional pero vigentes en la mayoría de los municipios, son también un ejemplo de los intentos de llevar a cabo un aprovechamiento integral del medio, haciendo compatibles usos privados y usos colectivos sobre los mismos terrenos.

<sup>30</sup> La visión de la comunidad rural como un ente cerrado -ajeno al mercado- e igualitario en la pobreza, que prevaleció durante mucho tiempo, ha sido desmontada sistemáticamente por los estudios antropológicos. Desde el punto de vista de la Historia Económica, y para el caso español, puede verse al respecto la fundamentada crítica que DOMÍNGUEZ MARTÍN (1996) realiza sobre esa visión mítica de la comunidad. véase también el trabajo de BALBOA (1996) en el que se ofrece una propuesta sugerente para redefinir el concepto de comunidad.

Esto no quiere decir que la funcionalidad social de los comunales fuera nula. Simplemente nos advierte de que a la hora de analizar los efectos que producían esos espacios sobre la sociedad, conviene no caer en el error de imaginar a las comunidades con recursos explotados en común como arcadias felices en las que predominaba la igualdad y la armonía entre sus miembros. Resulta evidente, sin embargo, que la existencia de comunales creaba situaciones en las que los grupos más menesterosos conseguían recursos importantes para asegurar su reproducción y en las que, además, se podía dar un cierto grado de cooperación de reciprocidad o de ayuda mutua, basada en las expectativas de interacción futura entre los implicados, que podían moderar la competencia y el individualismo a ultranza<sup>31</sup>. Obviamente, cuanto menor fuera la diferenciación social y de renta o cuanto más profundo fuera el grado de cohesión de las comunidades, mayor sería también la funcionalidad social atribuible a los comunales.

Partiendo de esta situación, podemos indagar en las características concretas que siguió la redefinición de derechos de propiedad en Navarra. En esa provincia, como en el resto del país, durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX se fueron produciendo cambios en los mercados y en las técnicas que, según la teoría de los derechos de propiedad, deberían haber impulsado una redefinición de derechos<sup>32</sup>. Y, efectivamente, esa redefinición se produjo, sólo que con unas características bastante peculiares. A grandes rasgos pueden diferenciarse dos vías complementarias. De un lado, al igual que en el resto del país, una parte de esas superficies fueron enajenadas al amparo de la ley de desamortización de 1855. Se trata de la vía privatizadora. Pero lo que más sorprende es que la inmensa mayoría de los espacios comunales permanecieron como tales. ¿Inmovilidad y permanencia de usos tradicionales? Nada más lejos de ello. La peculiaridad estribó en que las regulaciones que regían el uso y el acceso a esas superficies se fueron modificando constantemente, generando una redefinición de derechos sin que mediara la privatización absoluta. Observemos brevemente las características de las dos vías esbozadas.

La vía privatizadora estuvo marcada por la actuación del Estado que trató de potenciarla. Desde la óptica de la teoría de los derechos de propiedad, podría

---

<sup>31</sup> SALA (1996:144-145) diferencia entre una cooperación altruista que funciona casi exclusivamente entre grupos próximos de parentesco y una cooperación de reciprocidad en la que "A més probabilitat de retrobament i, per tant, a més capacitat de represàlia sobre la defecció, mes col·laboració es podrà establir entre els individus". En este mismo sentido, conviene tener en cuenta la aclaración de DOMINGUEZ MARTIN (1996: 7), cuando refiriéndose al concepto de ayuda mutua señala, entre otros aspectos, que "no suponía un comportamiento hostil a la persecución del interés propio (de las familias), simplemente era un sistema de aseguramiento que permitía reducir riesgos y minimizar las pérdidas de eficiencia". Así pues, cualquier mitificación de estos mecanismos de funcionamiento parece estar fuera de lugar.

<sup>32</sup> No existe un trabajo que aborde las transformaciones de la economía navarra en su conjunto para estas fechas. Sin embargo, para el caso del sector agrario el trabajo de GALLEGO MARTINEZ (1986) da buena muestra de los cambios en los mercados y en las técnicas y de la adaptación de la agricultura navarra a los mismos. Para el sur de la provincia puede verse el reciente trabajo de LANA BERASAIN (1997).

decirse que el Estado actuó adecuadamente ayudando a rebajar los costes de transacción. Así, a través de la ley de desamortización se ofreció información a los demandantes de derechos<sup>33</sup>. Se estableció también un mecanismo sencillo de negociación e intercambio mercantil legislando que la privatización se realizaría "sacando a pública licitación las fincas o suertes a medida que lo reclamen los compradores"<sup>34</sup>. Se trataba por tanto de una negociación a través del mercado por medio de la cual los derechos se irían traspasando en función de la demanda. Otros cambios institucionales como la creación del Registro de la propiedad, la elaboración de un catastro parcelario o el encargo a la Guardia civil de la custodia de la propiedad rural, contribuyeron a defender las tierras adquiridas y a rebajar, por tanto, los costes de cumplimiento de acuerdos para los compradores<sup>35</sup>. Se estaba potenciando, en definitiva, una transferencia de derechos desde las comunidades hacia los particulares, que de ahí en adelante podrían excluir del uso de los bienes a otros individuos, podrían intercambiarlos libremente y, en general, podrían internalizar en gran medida los costes y los beneficios del uso.

Pese a todo ello, el éxito alcanzado por esta vía en Navarra fue realmente modesto. Como puede verse en las columnas 3 y 4 la privatización alcanzó entre 1861 y 1898 -fechas entre las que estuvo en vigor la ley de desamortización en la provincia- a un 4,4% de la superficie comunal existente a mediados del XIX, y se centró, además, casi exclusivamente en la zona meridional. El principal problema reside, por tanto, en explicar la escasez de las enajenaciones y para ello parece fundamental conocer qué mecanismos funcionaron para decidir qué superficies se privatizaban y cuáles permanecían como comunales. En este sentido, hay que tener en cuenta que en el seno de las comunidades rurales existían individuos y grupos con intereses diferentes, algunos de los cuales eran partidarios de privatizar -eran por tanto demandantes de derechos de propiedad- mientras que otros preferían el mantenimiento de los comunales. No parece descabellado suponer, desde esta perspectiva, que, previamente a la negociación mercantil establecida por el Estado, se hizo necesaria una negociación de carácter político entre las institucio-

---

<sup>33</sup> Las subastas de tierra se publicaban en el Boletín Oficial. Existen además algunos aspectos interesantes que enlazan con la reducción de los costes de información. Así por ejemplo, las cabidas de las fincas se ofrecían en medidas de superficie basadas en el sistema métrico decimal y no en las medidas locales y provinciales muy al uso en la época.

<sup>34</sup> MARTINEZ ALCUBILLAS (1877:644). A pesar de que la aplicación de la ley de 1855 en Navarra tuvo algunas diferencias respecto al resto del país, -ver IRIARTE GONI (1997)- los aspectos generales que aquí nos interesan fueron de igual aplicación en esa provincia que en el resto.

<sup>35</sup> Afirmar que estos cambios institucionales rebajaron los costes de transacción puede parecer un tanto arriesgado, ya que es muy probable que los costes de implantación que conllevaron la creación del Registro de la propiedad o de la Guardia civil fueran muy elevados. Sin embargo, lo que aquí se defiende es que los elementos citados rebajaron los costes para los compradores de tierras, que pudieron recurrir a la ley o a las fuerzas de orden público para defender los derechos adquiridos e incluso los usurpados. El coste material de abortar, por ejemplo, la ocupación de una finca por parte de jornaleros, no recaía directamente sobre el propietario de esa finca, sino que iba a parar sobre todo al Estado.

nes -locales, provinciales y nacionales-, los demandantes de derechos y los partidarios de la conservación. Más adelante profundizaremos en estas cuestiones pero por ahora, y a modo de hipótesis, se puede decir que esa negociación política previa a la mercantil pudo tener dos consecuencias fundamentales. De un lado, influyó en que la privatización fuera escasa; de otro, dio como resultado una enorme confusión en los derechos realmente intercambiados.

El mejor ejemplo para ilustrar esta situación lo encontramos en el caso de las corralizas del sur de la provincia. Unas superficies dedicadas principalmente a la producción de pastos, cuya privatización nominal fue elevada, pero en las que la definición de derechos siguió una enorme casuística. Si en algunos municipios los nuevos propietarios se hicieron con la propiedad plena de las mismas, en otros los derechos adquiridos sólo incluyeron el aprovechamiento de los pastos, y en otros en fin, pese a la privatización, los vecinos se reservaron determinados derechos de servidumbre sobre las superficies vendidas (cazar, leñar, "rancar piedra", recoger esparto, e incluso roturar). Una casuística que se puede relacionar con la negociación política previa a la negociación mercantil y con la capacidad de presión de los implicados. Como es evidente, esta confusión en la definición de derechos desembocó posteriormente en conflictos entre los protagonistas en los que los "corraliceros" -esto es, los compradores de corralizas- recurrieron frecuentemente a los tribunales y también a las fuerzas de orden público para hacer valer unos derechos que, en realidad, no habían sido adquiridos, trasladando así buena parte de los costes de la definición a los vecinos y a las instituciones.

La segunda vía bosquejada más arriba afectó a la práctica totalidad de los bienes que permanecieron como comunales. A través de ella no se promovió una definición exacta de la propiedad, sino que las comunidades -sus instituciones y también las provinciales- se limitaron a ir transformando las reglas de acceso a esos espacios. A pesar de que también en esta vía la casuística fue muy elevada, en líneas generales puede decirse que las nuevas reglas tendieron a potenciar la cesión temporal de derechos de uso a particulares, en una dinámica que, al menos en la teoría, trató de controlarse desde los ayuntamientos y la Diputación<sup>36</sup>. A grandes rasgos, el proceso se llevó a cabo a través de dos mecanismos. En primer lugar, se hizo mucho más habitual la cesión del uso de pastos y de productos forestales a través de contratos temporales de arrendamiento. Como puede verse en las columnas 7 a 9, el valor de los aprovechamientos forestales cedidos a particulares en pública subasta creció espectacularmente durante el periodo considerado y lo hizo sobre todo en la zona septentrional donde la privatización había sido prácticamente inexistente. En segundo lugar, desde mediados del siglo XIX se hizo también habitual la cesión a particulares de los derechos de roturación de los

---

<sup>36</sup> Para entender esta forma de actuación, hay que tener en cuenta que, en Navarra, la Diputación provincial mantuvo a través de la nueva foralidad emanada de la ley de Modificación de Fueros de 1841 una alta capacidad de gestión sobre los bienes comunales. De hecho, a partir de 1866 se creó la Dirección Provincial de Montes que fue el órgano administrativo encargado de controlar las transformaciones que se iban produciendo en las formas de acceso a esas superficies.

comunales a cambio del pago de un canon a los ayuntamientos. Las columnas 5 y 6 dan una idea de la importancia de este mecanismo que afectó a una cantidad de superficie superior a la desamortizada y que se desarrolló sobre todo en la zona meridional, pudiéndose considerar como un elemento complementario a la privatización. La importancia de la roturación de comunales se hace evidente si tenemos en cuenta que aproximadamente un 40% de la superficie roturada entre mediados de XIX y 1935 se puso en cultivo a través de este mecanismo. El crecimiento extensivo de la agricultura navarra, superior al que se estaba produciendo en el resto del país en ese periodo, descansó por lo tanto, en buena medida, sobre tierras que seguían siendo comunales<sup>37</sup>.

Para desarrollar cualquiera de estos dos mecanismos de cesión, las instituciones locales y provinciales elaboraban una serie de reglamentos en los que se establecían las normas básicas que los usuarios debían de cumplir<sup>38</sup>. Dicho de otro modo, a través de las reglamentaciones las comunidades podían influir en el grado de exclusión sobre el uso de los bienes y en el grado de internalización de costes y beneficios que podían conseguir las personas con derecho al uso. Si tenemos en cuenta que los reglamentos no fueron inamovibles, sino que por el contrario estuvieron sujetos a numerosas modificaciones a lo largo de los años, hay que pensar que el tipo de negociación que primó para redefinir los derechos de acceso y uso a esos espacios, fue eminentemente político. Así, los interesados en el uso de los recursos trataban de influir en las instituciones para que éstas establecieran una normativa acorde a sus intereses, presionando para que los derechos cedidos fueran mayores o menores según los casos. Por poner un ejemplo que resultó habitual en muchos municipios, los grupos con intereses ganaderos podían ser partidarios de que los pastos comunales se arrendaran a particulares para poder hacerse con el uso privativo de los mismos, mientras que los grupos con intereses agrícolas podían preferir que se realizaran repartos de suertes para el cultivo. El resultado final y las condiciones concretas en las que se permitiera el aprovechamiento a través de la normativa creada al respecto, iba a depender de la capacidad de negociación de esos grupos entre sí y de sus posibilidades de presión frente a las instituciones tanto locales como provinciales.

Ello no quiere decir que la negociación para adquirir el uso tuviera un carácter exclusivamente político. Al contrario, de forma paralela funcionaba también una negociación a través del mercado. Esto resulta evidente en el caso de los arrendamientos de pastos y de productos forestales, ya que en última instancia la adjudicación del uso se realizaba a través de una subasta pública en la que el mejor

---

<sup>37</sup> Mientras que en el conjunto del país la superficie roturada creció en ese periodo un 38%, en Navarra lo hizo en un 63,9%. Vease al respecto GALLEGO MARTINEZ (1986).

<sup>38</sup> Así por ejemplo, para el caso de los repartos de comunales, se intentaba regular quién tenía derecho a beneficiarse de los mismos, durante qué periodo y bajo qué condiciones específicas; para los arrendamientos de pastos se establecían normas sobre épocas del año en la que se debían realizar los aprovechamientos, número de cabezas, o lugares de entrada y salida de los animales; y para los arrendamientos de productos forestales se especificaba el número de árboles o de otros recursos que se podían extraer, los métodos de corta y los lugares de saca. Vease IRIARTE GOÑI (1995 y 1997).

postor conseguía los derechos temporales de aprovechamiento. Pero el mecanismo se hacía también extensible al caso de la cesión de comunales para roturar, ya que en torno a ellos se fue estableciendo un peculiar mercado de factores en el que fue muy habitual la contratación de trabajo asalariado para roturar las parcelas adjudicadas, la realización de préstamos de capital entre particulares para hacer frente a los gastos de roturación, e incluso la compra-venta y el arrendamiento, no de la tierra que seguía siendo comunal, pero sí de los derechos de cultivo.

En definitiva, tanto en la vía privatizadora como en la vía de los cambios en las reglas, se fueron conjugando, aunque a diferente escala, las negociaciones de tipo político y de tipo mercantil, y fue a través de ambas como se fueron redefiniendo los derechos de propiedad y de uso. Pero el hecho indiscutible es que la inmensa mayoría de los comunales pervivieron, de tal forma que parece necesario preguntarse acerca de los factores que actuaron para que en Navarra se optara por esas fórmulas, tratando de ofrecer algunas claves para la interpretación.

#### **4. UNA PROPUESTA INTERPRETATIVA: HACIA EL ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO COMPLEJO**

En este sentido, la hipótesis que aquí se defiende es que los implicados en el proceso de redefinición no actuaban guiados exclusivamente por un afán maximizador, sino que de forma paralela al cálculo de costes y beneficios -un cálculo que como vamos a ver era imperfecto y que dependía del contexto en el que se realizara- podían tomar en consideración otras cuestiones que en conjunto compensaran el mantenimiento de unas formas organizativas quizás costosas si se miden en términos de costes de transacción, pero que los protagonistas podían percibir como preferibles desde sus parámetros de actuación. Para desarrollar esta idea se opta por un modelo ecléctico que toma en consideración algunos postulados de la teoría de los derechos de propiedad, pero que trata de ir más allá integrando otras variables. Con ese fin, se van a tener en cuenta tres cuestiones: los intereses individuales de los implicados en la redefinición de derechos, las estrategias de grupo que fueron surgiendo en torno al problema y, finalmente, el papel jugado por los diferentes niveles institucionales en el proceso. Vayamos por partes.

En lo que se refiere a los intereses individuales, hay que partir de la idea de que no todos los individuos tenían las mismas preferencias respecto a la redefinición de derechos. Una buena parte de la población debía ser consciente de sus escasas posibilidades de acceder a la propiedad si ese acceso se realizaba a través del mercado, ya que sus disponibilidades de capital líquido o su capacidad de endeudamiento eran limitadas. Por tanto, esos individuos serían partidarios de mantener los bienes comunales y de negociar políticamente el acceso a los mismos, ya que esa era su única posibilidad de obtener alguna ventaja.

El problema reside en explicar el comportamiento de aquellos otros individuos que, por el contrario, contaban con medios suficientes para hacerse con los

derechos de propiedad a través del mercado. ¿Por qué en casos como el de Navarra no se produjo una demanda superior de derechos por parte de estas personas? La contestación a esta pregunta puede buscarse en varias direcciones. En primer lugar, conviene recordar que, como se ha señalado más arriba, las formas tradicionales de asignación de recursos comunales y de distribución del producto de los mismos, podían beneficiar en mayor medida a las explotaciones que contaban con más medios de producción. En segundo lugar, los costes totales de hacerse con los derechos de propiedad, podían resultar muy elevados y no siempre estaba claro que, posteriormente, se pudieran hacer cumplir los acuerdos que se establecieran. Finalmente, hay que tener en cuenta que si los individuos con medios suficientes optaban claramente por la negociación a través del mercado, corrían el riesgo de que personas ajenas a la comunidad pujaran por los derechos y se hicieran con ellos excluyendo a los locales del uso de los recursos. En resumen, la duda que podía surgir en la mente de muchos de estos individuos podía ser: en una situación en la que era posible acceder a los comunales de forma ventajosa y a un bajo coste, ¿tenía alguna utilidad presionar para que esos espacios se privatizaran, si además al ponerlos en venta cabía la posibilidad de que elementos foráneos se hicieran con ellos y alteraran el *statu quo* existente?

Desde esta perspectiva, la preferencia de estos individuos por mantener en manos públicas los comunales y por negociar el acceso a los mismos de forma política puede resultar comprensible. Además, hay que tener en cuenta que también en ese aspecto los individuos económicamente más favorecidos contaban con ventajas. Su capacidad de control económico y social dentro de las comunidades era superior (podían actuar como prestamistas de capital, como arrendadores de tierra o como oferentes de puestos de trabajo) y sus posibilidades de negociación con los diferentes niveles institucionales (ayuntamientos, diputaciones o delegaciones del gobierno) era también elevada, aunque sólo fuera por sus mejores contactos, su mayor conocimiento de los vericuetos legales o administrativos, o sus mayores posibilidades de contar con abogados y expertos en leyes. Todo ello podía hacer que sus criterios sobre las formas de utilización de los comunales prevalecieran en los procesos de negociación y fueran respetados posteriormente, de buen grado o a la fuerza, por la mayor parte de la comunidad e incluso por los representantes institucionales.

Ahora bien, ¿cómo encaja este hecho con el diferente grado de privatización que se produjo en las distintas zonas agroclimáticas de la provincia? Como primera aproximación al problema se puede recurrir a la teoría de los derechos de propiedad, dando por buena para los protagonistas una racionalidad tendente a maximizar, que les llevara a calcular los costes y beneficios derivados de la definición, pero sin olvidar que el cálculo debía ser por fuerza distinto en función del medio natural en el que se insertaban los individuos y, en consecuencia, en función de las formas predominantes de organización agraria de cada zona y también de las relaciones sociales establecidas en torno a la producción.

En la zona septentrional de Navarra (al igual que en otras zonas de alta y media montaña de la península) concurrían toda una serie de factores que podían

hacer que las ganancias de la definición de derechos se percibieran cuando menos como dudosas. Allí, la producción agraria no estaba basada únicamente en el cultivo de la tierra, sino también en actividades ganaderas y forestales cuya importancia podía resultar incluso superior a la agrícola. Se trataba, por otra parte, de unas actividades para cuyo desarrollo la definición de derechos de propiedad sobre la tierra no resultaba fundamental. En el caso de la ganadería era precisamente la propiedad de los animales la que constituía el punto central de la actividad y en el caso de los aprovechamientos forestales las disponibilidades de capital para rematar subastas de montazgos o para contratar mano de obra, podían resultar más importantes que la propiedad de los montes en sí mismos. Además, la privatización de bosques y pastos de montaña hubiera entrañado unos costes de exclusión enormemente elevados. La imposibilidad técnica de realizar cerramientos que evitaran las intrusiones sólo podía compensarse con un alto grado de vigilancia que difícilmente podían sopotar los particulares. Finalmente, las propias características del poblamiento, basado en pequeños pueblos dispersos cada uno de los cuales poseía sus propias superficies comunales, podían hacer que las posibilidades de control económico y social por parte de los individuos más acomodados y, por tanto, la utilización de los comunales de acuerdo con sus intereses resultara relativamente sencilla.

Por contra, en la zona meridional (como en otras zonas de valle o llanura) se daban unas condiciones diferentes que podían incentivar en mayor medida la demanda de derechos de propiedad. En primer lugar, la mayor importancia de la agricultura y la escasez de terrenos de pasto hacía que la propiedad de la tierra resultara un factor preponderante para desarrollar las actividades tanto agrícolas como ganaderas. Así, el establecimiento de derechos mejor definidos podía dar a los individuos con posibilidades de adquirirlos una mayor seguridad en el medio plazo para orientar sus actividades hacia el mercado, y más en los momentos en los que la demanda de productos agrícolas crecía. En este sentido, resulta esclarecedor que muchos compradores de corralizas que en la segunda mitad del siglo XIX se habían contentado con adquirir los derechos sobre los pastos, intentaran en el primer tercio del siglo XX hacerse con derechos exclusivos que incluyeran la posibilidad de roturación. Finalmente, la existencia de municipios con un número de habitantes muy superior a los de la Montaña y la mayor diferenciación social existente en los mismos, hacía que las posibilidades de controlar los comunales a través de la negociación de carácter político resultaran más complicadas para los individuos más acomodados.

Así pues, el cálculo de las ganancias individuales de la definición podía resultar muy distinto en una y otra zona y ello explicaría en cierta medida las diferencias que se produjeron en la privatización. Los postulados de la teoría pueden ayudar, por tanto, a entender el problema aunque muy probablemente esquematizan una situación que en la realidad debía ser mucho más compleja. Para abordar esa complejidad se pueden incluir en este razonamiento las diferentes estrategias de grupo que se fueron desarrollando en torno a la definición, a fin de entender mejor las variables sociales que actuaron en el proceso y que en parte

podieron reforzar los comportamientos individuales y en parte pudieron contribuir a su modificación.

Al hablar de los grupos sociales implicados en uno u otro sentido en la definición de derechos de propiedad, no hay que pensar en conjuntos homogéneos férreamente consolidados y organizados, sino más bien en conglomerados de individuos que se podían unir para defender intereses comunes en momentos determinados, pero cuyas pretensiones y estrategias no tenían por qué coincidir siempre. Ello hace que la definición exacta de esos grupos resulte complicada, ya que su composición podía variar en relación a una enorme gama de factores. Pese a ello, y a efectos metodológicos, se podría hacer referencia a dos grandes bloques. Estarían por una parte los grupos acomodados, constituidos por aquellas personas que disponían de medios de producción suficientes y que se encontraban en una situación económica desahogada. Aunque a escala local estos sectores podían conformar una oligarquía con una alta capacidad de control sobre la comunidad, a escala provincial o nacional, en muchos casos, es posible que los mismos no pasaran de constituir una clase media con niveles discretos de renta. El otro gran bloque estaría constituido por lo que podríamos denominar grupos desfavorecidos, cuya composición podía ser enormemente heterogénea. Jornaleros, pastores, leñadores y carboneros, pequeños propietarios con una superficie escasa para formar una explotación rentable, e incluso pequeños artesanos relacionados con el sector agrario, podían tener intereses coincidentes respecto al futuro de los comunales. Para profundizar en el comportamiento de estos dos grandes bloques, conviene volver a realizar una diferenciación regional, ya que las estrategias de los mismos pudieron variar en función de los diferentes contextos ambientales, sociales y económicos en los que se desarrollaron.

En la zona septentrional de la provincia, habida cuenta de las características de la organización agraria descritas más arriba y en el marco de las pequeñas comunidades predominantes en la zona, parece que existió un alto grado de coincidencia entre los diferentes grupos sociales sobre la conservación de los comunales, que produjo un consenso social elevado respecto a la conservación de lo público. Los elementos que contribuían a reforzar ese consenso podían ser variados pero probablemente el que predominaba era el mantenimiento de un *statu quo* que de alguna manera beneficiaba, aunque a diferente escala, a todos los miembros de la comunidad. Los grupos más acomodados podían seguir realizando sobre los comunales unos aprovechamientos diferenciados a través de los cuales conseguían la mayor parte del producto bruto de esos espacios, mientras que los grupos desfavorecidos podían conseguir de ellos diversos esquilmos que contribuían a su reproducción. Unos y otros podían ver además en el mantenimiento de esos espacios, una defensa de la propia comunidad que amortiguara la implantación de un mercado "salvaje", y evitara la emigración de aquellas personas privadas del acceso a los comunales<sup>39</sup>. ¿Mantenimiento de una economía moral como la planteada por

---

<sup>39</sup> La percepción de que la privatización de comunales obligaría a muchos vecinos a emigrar es una constante en los expedientes elevados por los pueblos a la Diputación provincial para evitar la privatización. Así por ejemplo, el ayuntamiento de Ulzama declaraba que

Thomson?<sup>40</sup>, ¿intento de los grupos acomodados de mantener el control social? Fuera como fuere, lo que parece claro es que se trataba de evitar una fractura social que los protagonistas podían percibir de consecuencias calamitosas.

Pero el consenso respecto a la pervivencia de los comunales no debe interpretarse como elemento de inmovilidad, ni tampoco como prueba irrefutable de ausencia de conflictos. La conservación de lo público era el objetivo básico de las comunidades, pero una vez conseguido, los problemas podían darse a la hora de tomar decisiones sobre cómo gestionar esos espacios. No hay que olvidar que los pequeños municipios no eran núcleos aislados, sino que se estaban viendo influidos de forma creciente por la situación de los mercados externos, en la medida en que los recursos que gestionaban (madera, carbón vegetal o animales, por ejemplo) eran cada vez más demandados por particulares y empresas foráneas, que bien de forma directa o bien a través de algunos miembros de la propia comunidad, podían intentar hacerse con el producto de los montes. El avance del capitalismo que se estaba consolidando no sólo en la región sino en el conjunto de la Europa occidental, implicaba nuevos requerimientos a los espacios comunales. Así pues, ¿cómo hacer compatibles conservación y adaptación? Los cambios en las reglas de acceso jugaron en este sentido un papel fundamental, tratando de compatibilizar el mantenimiento de usos vecinales con la satisfacción de la demanda a través de la cesión temporal del usufructo a particulares, mediante arrendamientos en pública subasta. De hecho, durante el primer tercio del siglo XX este mecanismo fue creciendo y ello permitió a las oligarquías locales y a algunas empresas e intermediarios hacerse con una buena parte de la producción de los comunales. Esta forma de acceder al aprovechamiento de muchos montes de los pueblos, pese a no constituir una definición exacta de derechos de propiedad, fue suficiente para ir integrando cada vez más intensamente muchas de esas zonas de montaña en la economía de mercado <sup>41</sup>.

Fue en este proceso en el que el consenso pudo verse resquebrajado y en el que se creó un cierto grado de conflictividad que, en estas zonas de montaña, se manifestó sobre todo a través de usos de carácter fraudulento (recolección de

---

"todos los montes y terrenos del valle no pueden desamortizarse a no causar la ruina de muchos habitantes e introducir en sus intereses una perturbación tal que les obligue a la emigración del país, extremo éste espantoso". Expresiones similares se encuentran en las alegaciones de varios ayuntamientos. Pese a ello, como más abajo se plantea, el mantenimiento de los comunales no fue suficiente para evitar la emigración. Ver IRIARTE GOÑI (1997).

<sup>40</sup> La idea planteada por THOMPSON (1995) acerca de la existencia de una economía moral resulta muy sugerente. Las dudas para el caso que aquí se trata vienen dadas sobre todo por el período cronológico analizado, ya que es muy posible que la paulatina penetración de mecanismos mercantiles, unida a la diferenciación social interna de las comunidades, hubiera resquebrajado ya a mediados del XIX algunas de las pautas de dicha economía moral.

<sup>41</sup> Esta idea encaja perfectamente con el planteamiento realizado por el G.E.H.R. (1994), sobre la búsqueda por parte de los interesados de una forma de uso "conveniente" más que de una propiedad "perfecta". Sobre la política desarrollada sobre los montes públicos en relación con los intereses particulares, véase G.E.H.R. (1996)

madera o leña, pastoreo ilegal, caza furtiva e incluso roturaciones al margen de la ley) que pudieron ser más abundantes allí donde la cesión de derechos de uso hizo disminuir en mayor medida los aprovechamientos vecinales<sup>42</sup>. Usos fraudulentos que podían llevarse a cabo bien por los grupos más desfavorecidos (allí donde las oligarquías locales controlaban las subastas) o incluso por el conjunto de la comunidad (allí donde las subastas eran controladas mayoritariamente por empresas foráneas)<sup>43</sup>. Aunque en este último caso el enfrentamiento con elementos ajenos a la comunidad podía mantener el consenso social interno, conviene tener en cuenta que la capacidad de llevar a cabo aprovechamientos fraudulentos era muy diferente dependiendo de las disponibilidades de medios de producción de cada explotación, con lo cual los grupos acomodados podían sacar más ventajas de la situación.

En la zona meridional de la provincia, las estrategias de los grupos implicados en el proceso de definición de derechos de propiedad sobre la tierra y las relaciones entre ellos, tomaron caminos distintos. En primer lugar, y teniendo en cuenta la situación descrita más arriba, las características de la actividad agraria y la mayor diferenciación social existente en el seno de las comunidades hicieron imposible un consenso tan generalizado como el que se estaba produciendo en la Montaña. En esta zona, la expansión del capitalismo también requería una nueva funcionalidad para los comunales basada sobre todo en la expansión de la superficie dedicada al cultivo, y los distintos sectores sociales iban a plantear estrategias diferentes al respecto. Así, los grupos acomodados de la zona fueron más propensos a la privatización, y la enajenación de tierras pese a sus modestas proporciones fue, como se ha visto, muy superior a la del norte. Frente a ello, los grupos desfavorecidos trataron de protegerse ante los cambios negociando políticamente los repartos de tierras comunales para roturar, en un intento de defenderse de los efectos de un mercado absolutamente libre. Las presiones para el reparto fueron realmente intensas durante todo el periodo y se produjeron en una doble vertiente. Por una parte, en los momentos de importante crecimiento agrícola (a grandes rasgos los años 80 del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX) los jornaleros y pequeños propietarios veían en "los comunes" su única posibilidad de participar

---

<sup>42</sup> COBO ROMERO, CRUZ ARTACHO y GONZÁLEZ DE MOLINA (1992 y 1993), han analizado para el caso de Andalucía Oriental los efectos que los cambios en las formas de acceso a los montes tuvieron sobre los usos ilegales y la protesta campesina. Para otras zonas de la península puede verse LINARES LUJAN (1995), MORENO FERNÁNDEZ (1994), SABIO (1995) y SALA (1995).

<sup>43</sup> Los usos fraudulentos pudieron incluir también ciertas formas de privatización "de hecho" de algunos espacios, realizadas al margen de la legalidad, pero con el beneplácito de la comunidad. Así por ejemplo, en la parte noroccidental de Navarra fue habitual la privatización ilegal de helechales por parte de los vecinos de los pueblos, a través de mecanismos no reconocidos por la administración pero aceptados socialmente en el marco local, y que aún hoy siguen funcionando. Se trata en definitiva de un establecimiento informal de derechos de propiedad que puede mantenerse hoy en día en otros ámbitos. En este sentido, aunque para un contexto muy diferente al que aquí se analiza, resulta esclarecedor el artículo de DE SOTO (1991) sobre el establecimiento de derechos de propiedad informales en la ciudad de Lima.

en el crecimiento del producto a un coste asequible para ellos. Por otra, en los momentos de recesión o estancamiento (crisis finisecular y década de los 20), el acceso a las tierras municipales fue interpretada por esos grupos como la principal forma de sobrevivir ante la crisis y evitar la emigración.

Las diferentes opciones tomadas por los distintos sectores hicieron que en esta zona la tensión social fuera mucho más intensa y creara una conflictividad muy superior, basada no pocas veces en ocupaciones de fincas que habían sido privatizadas o en motines y algaradas que reivindicaban los repartos de tierra<sup>44</sup>. En este marco, no fue inusual que los grupos acomodados y especialmente algunos corraliceros incrementaran la tensión, llevando hasta el final sus intentos de hacerse con la propiedad plena de la tierra. Ello suponía un traslado a las instituciones de los elevados costes que los conflictos generaban, ya que la responsabilidad de contener los desmanes recaía en realidad sobre los sistemas judicial y de orden público<sup>45</sup>.

Conviene señalar, sin embargo, que los repartos de suertes fueron tan generalizados que requirieron también de un cierto grado de consenso. De hecho, los sectores más acomodados no siempre se opusieron a los repartos, sino que en muchas ocasiones, por el contrario, estuvieron de acuerdo con su realización, bien porque podían ver en ellos una forma de aminorar la conflictividad, bien porque podían considerarlos como una forma de "justicia social" que -he aquí la gran ventaja- permitía hacer concesiones sin poner en peligro la propiedad privada y el orden social imperante<sup>46</sup>. En este sentido, el proceso guardó una estrecha relación con el contexto político por el que atravesara la provincia. Así por ejemplo, el advenimiento de la Segunda República en 1931 creó un clima especial, en el que los grupos desfavorecidos intensificaron sus reivindicaciones de repartos, mientras que los grupos acomodados estuvieron más dispuestos a ceder, tratando de evitar o retrasar la reforma agraria planteada desde el gobierno. En definitiva, los grupos más pudientes que atendiendo a una lógica estrictamente económica deberían haber demandado una mayor definición de derechos de propiedad en esta zona, fueron replanteando sus estrategias y atenuando el proceso de privatización a través del mercado, lo cual explicaría el escaso éxito de esta vía también en el sur.

---

<sup>44</sup> Un planteamiento sobre la conflictividad social en el sur de Navarra durante este periodo en MAJUELO (1994)

<sup>45</sup> A modo de ejemplo se puede presentar la queja que la Comandancia de la Guardia civil de Navarra elevaba en 1915 a la Diputación provincial, en la que se decía: "Desde hace largo tiempo [...] y por consecuencia del reparto de terrenos, de corralizas y roturación de los comunales, viene haciéndose necesario disponer concentraciones de fuerza de este instituto en la mayoría de los pueblos de esta provincia, con el consiguiente quebranto para el servicio que siempre trae consigo la necesidad de dejar huérfana de vigilancia la demarcación asignada a los puestos que han de acudir a aquellos núcleos, así como para los intereses particulares de los individuos y los del Estado, el cual no creo exagerado calcular en más de 100.000 pts. la cantidad que habrá satisfecho por pluses devengados en tales concentraciones". Archivo Administrativo de Navarra, Expedientes de Montes, nº 1264, año 1915.

<sup>46</sup> La visión de los comunales navarros como "colchón social" que amortiguaba la conflictividad ha sido resaltada por varios autores. Puede verse al respecto LANA (1992) o MAJUELO (1995)

Claro que, una vez que se había decidido repartir los comunales, los problemas no habían hecho sino comenzar. Era en ese momento cuando la negociación política tenía que continuar a fin de decidir qué características concretas iba a adoptar el reparto. Y eran muchas las cuestiones a decidir. ¿Se adjudicarían parcelas a todos los vecinos mayores de edad o se entregaría una a cada unidad familiar independientemente del número de sus miembros? ¿Se realizaría el reparto entre labradores o se incluiría también a artesanos o a funcionarios -maestros de instrucción primaria, sacerdotes, etc.- avocados en los pueblos pero ajenos al sector agrario? ¿Se daría tierra a cualquier vecino independientemente de su nivel de renta o sólo se favorecería a los más necesitados? Las preguntas podrían multiplicarse, pero las expuestas sirven para introducir la complejidad del problema. Lo que se podría interpretar como una forma de protección ante un mercado libre, se convirtió en no pocas ocasiones en una pugna entre vecinos en la que como ya se ha señalado, se fue conformando un peculiar mercado de factores en torno a los repartos y en la que no faltaron intentos por parte de los beneficiarios de legitimar las parcelas convirtiéndolas en propiedad plena, o de alargar los periodos de usufructo de tal forma que los mismos tendieran a ser permanentes y hereditarios<sup>47</sup>.

En definitiva, tanto en el norte como en el sur, la actuación de los diferentes grupos sociales implicados en el uso de los comunales fue un elemento fundamental en la evolución que registraron esos espacios. Un elemento que no se puede desligar completamente de un cierto afán maximizador por parte de los protagonistas, pero que en muchos aspectos se situó por encima de él, introduciendo una mayor complejidad en el proceso. Podría decirse a este respecto que el velo de la incertidumbre sobre los cambios que podía representar la privatización absoluta, pudo ser más decisivo a la hora de frenar esa tendencia que el simple cálculo de los costes y beneficios de la definición de derechos. La mayor o menor transparencia de dicho velo en situaciones concretas, explicaría los cambios en las estrategias que se fueron produciendo.

Para concluir con esta propuesta interpretativa, resulta necesario incluir un elemento adicional. Hasta ahora se ha tratado de perfilar la actuación de los individuos y de los grupos, pero ¿qué postura adoptaron las instituciones públicas al respecto? Como ya se ha señalado más arriba, el Estado trató de influir en la definición de derechos de propiedad a través de una legislación que propiciaba las privatizaciones. Ahora bien, una vez establecidas las reglas básicas del juego, ¿tuvo el Estado una actuación férrea y homogénea, intentando imponer su criterio por encima de cualquier otra consideración?

Los hechos parecen desmentir esta visión de las cosas. Por un lado, resulta evidente que el Estado burgués que se estaba consolidando durante la segunda mitad del XIX no tenía una fuerza suficiente como para hacer respetar la ley en cualquier situación. La información con la que contaba sobre los comunales exis-

---

<sup>47</sup> Un seguimiento más completo de los problemas surgidos en torno a los repartos de comunales durante este periodo en IRIARTE GOÑI (1997)

tentes en el país era parcial, y su capacidad de supervisión efectiva del proceso era limitada. Por otro, si se optaba por una imposición indiscriminada de las privatizaciones podía crearse una fuerte oposición social al proyecto, y no sólo por parte de los más pobres. Desde ambas perspectivas, parece más convincente suponer que las instituciones, una vez creado el marco de actuación, llevaron a cabo una aplicación flexible de la ley que permitiera un cierto acomodo entre la misma y la situación económica y social de cada localidad o de cada región. En aquellos casos en los que por determinadas causas existió una fuerte demanda de derechos de propiedad, facilitaron la definición de los mismos a través de la negociación mercantil e incluso absorbieron, como se ha visto, algunos de los costes de cumplimiento de acuerdos. En aquellos otros en los que la demanda no se produjo, se limitaron a realizar una labor que se podría considerar de arbitraje entre las partes interesadas en la negociación política aunque, eso sí, tratando de potenciar la cesión temporal del uso a particulares. Conviene tener en cuenta, en este sentido, que los agentes del Estado y de las instituciones en general (políticos, técnicos o burócratas) no eran "eunucos económicos"<sup>48</sup> y que, por tanto, su actuación no siempre tenía que responder al objetivo abstracto de aumentar la eficiencia social. Al contrario, una multitud de factores tales como su propia utilidad, su poder, su prestigio o su renta, podían hacerlos más o menos proclives a las presiones de los diferentes grupos, e influir por tanto de forma determinante en sus decisiones.

En este contexto, las instituciones locales debieron jugar un papel mucho más importante del que muchas veces se ha supuesto, ya que era en ellas en las que se ventilaban, en primera instancia, las diferentes opciones a seguir respecto a los comunales. Así, la composición de los ayuntamientos, los sucesivos pasos que se fueron dando en la democratización -si bien parcial- de los sistemas de elección y la existencia o no de mecanismos políticos de tipo caciquil, pudieron ser determinantes a la hora de otorgar mayor o menor poder de presión y de negociación a los distintos grupos implicados en el uso de esas superficies y ser, en definitiva, fundamentales a la hora de modelar los resultados.

## **5. A MODO DE CONCLUSIÓN**

A lo largo de estas páginas se han ido realizando algunas reflexiones acerca de la teoría de los derechos de propiedad y de su operatividad para explicar la pervivencia de bienes comunales a través del tiempo. A modo de conclusión, podría decirse que la teoría tiende a observar la cuestión de los comunales con una excesiva linealidad, reduciendo el problema al mantenimiento de altos costes de transacción que impidieron una especificación más satisfactoria de los derechos. La realidad se percibe, sin embargo, mucho más complicada y muestra como los aspectos medioambientales unidos a las relaciones sociales establecidas en torno a esos espacios, pudieron dar como resultado soluciones alternativas que permitieran una redefinición de derechos sin llegar a la privatización absoluta. Ello no

---

<sup>48</sup> La expresión ha sido tomada de BURTON (1994:131).

quiere decir que haya que desechar completamente la teoría. Al contrario, siempre que no se aplique de forma mecánica forzando la realidad, la misma plantea aspectos interesantes y permite abrir interrogantes que contribuyen a entender mejor el problema. Pese a ello, su capacidad explicativa resulta limitada y parece necesario integrar otras variables que permitan entender las ventajas que el mantenimiento de los comunales podía ofrecer a los protagonistas, más allá de los beneficios puramente económicos.

Desde este punto de vista, puede decirse que el mantenimiento de los comunales no puede explicarse por un estancamiento económico de las zonas en las que se produjo, ni tampoco, exclusivamente, por el mantenimiento de unos elevados costes de transacción. Más allá de estas cuestiones, la pervivencia de esos espacios tuvo dos implicaciones que conviene tener en cuenta para entender el problema. Por un lado, supuso un intento de protección por parte de las comunidades rurales frente a unos cambios que amenazaban con imponer bruscamente el libre mercado, y que podían ocasionar una importante fractura social que se percibía de consecuencias nefastas tanto para los grupos más pobres -por despojarles de los recursos comunales y abocarles a emigrar y/o a depender exclusivamente del mercado de trabajo para subsistir- como para algunos componentes de los grupos favorecidos locales -por romper el *statu quo* establecido e introducir la posibilidad de fuertes conflictos sociales.

Pero, por otro lado, pese a que la defensa de lo comunitario fue utilizada como un mecanismo de adaptación que permitiera hacer frente a los cambios de una forma más moderada, no supuso un freno absoluto para la expansión de una economía mercantil de rasgos plenamente capitalistas. Dicho de otra forma, el capitalismo pudo fagocitar las formas de organización comunal e ir adaptándolas a su propia evolución. En el caso de Navarra, si en el marco de un capitalismo de base orgánica los comunales servían primordialmente para obtener los recursos necesarios para llevar adelante las formas de agricultura tradicional, conforme la economía fue tornándose más industrial la funcionalidad de esos espacios fue también alterándose según zonas geográficas. En el norte, los montes del común sirvieron cada vez en mayor medida para obtener materias primas para otros sectores (madera para traviesas de ferrocarril, para entibaciones de minas o para pasta de papel, por poner algunos ejemplos). Mientras, en el sur, los comunales fueron utilizados para ampliar la superficie cultivada, y lo fueron en mayor medida conforme el uso de maquinaria o de abonos inorgánicos permitía reducir las superficies de producción espontánea<sup>49</sup>. Para todo ello, la redefinición de derechos se basó no tanto en la privatización -que en términos globales resultó muy escasa- como en las modificaciones de las normas de acceso. Unas modificaciones que deben achacarse tanto a la presión ejercida desde el exterior de los pueblos, como a la necesidad de las propias comunidades -de los diferentes grupos que las integraban, cada uno en la medida de sus posibilidades- de adaptarse a la situación cambiante.

---

<sup>49</sup> Respecto a la modernización técnica de la agricultura navarra sobre todo durante el primer tercio del siglo XX, véase GALLEGO (1986).

Así, los comunales en continuo proceso de transformación ni fueron incompatibles con la satisfacción de la demanda creciente de productos que se estaba produciendo durante el periodo, ni interfirieron de forma decisiva en la aplicación de nuevas técnicas; pero tampoco supusieron un obstáculo insalvable para la acumulación de determinados sectores, ni representaron una fórmula eficaz contra el empobrecimiento y la necesidad de emigrar de otros<sup>50</sup>. Desde esta perspectiva, la principal diferencia estuvo en que el mantenimiento de la gestión en manos de las comunidades hizo necesario seguir utilizando una negociación política para el acceso a esos bienes, que debía compatibilizarse con la estrictamente mercantil, pero sin olvidar que la capacidad negociadora de unos y otros era muy dispar.

Si observamos este hecho a la luz de la teoría de los derechos de propiedad, podría decirse que el mantenimiento de esa negociación de carácter político incidió en un incremento de los costes de transacción y que ello dificultó la definición más exacta de derechos de propiedad y redujo la eficiencia. Pero esa afirmación no deja de ser un contrafactual que podría contrarestarse con otro -igualmente inde-mostrable- que planteara que una privatización absoluta hubiera generado unos costes sociales y medioambientales mucho más elevados, beneficiando exclusivamente a las personas y grupos que se hubieran hecho con la propiedad y generando una ineficiencia más elevada.

Para concluir, cabría decir que la propuesta interpretativa que aquí se ha realizado no busca establecer, ni mucho menos, un modelo cerrado. Al contrario, creo que su operatividad estriba en su carácter abierto que permite integrar un gran número de variables, e incluso ir introduciendo otras que aquí se hayan podido pasar por alto. En cualquier caso, este planteamiento pretende, sobre todo, mostrar que los cambios económicos y sociales que acompañaron a la consolidación del capitalismo en el campo, no se pueden abordar de forma esquemática, y que el interés para los historiadores de la economía reside, precisamente, en su complejidad.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AGUILERA, F. (1991): "¿La tragedia de la propiedad común o la tragedia de la mala interpretación en economía?", *Agricultura y Sociedad*, 61, pág. 157-181.
- ALCHIAN, A. y DEMSETZ, H. (1981): "El paradigma de los derechos de apropiación" *Hacienda Pública Española*, nº 68, pág. 318-324.
- ALESSI, I. y STAUF, R.J. (1991): "Derechos de propiedad y elección", *Mercuro*, N. *Derecho y Economía*, pág. 215-236. I.E.F.

---

<sup>50</sup> Respecto a las posibilidades de acumulación, resulta evidente que los grupos con más capacidad de negociación política y mercantil pudieron acumular tierras a costa de los comunales. Respecto del empobrecimiento, el mantenimiento de los comunales fue incapaz de mejorar de forma generalizada el nivel de vida de los sectores más desfavorecidos, abocándolos en no pocos casos a la emigración. En ambos sentidos puede verse IRIARTE GOÑI (1997).

- ARBUES, F. (1996): "La paradoja económica de los activos naturales de propiedad común", *Acciones e investigaciones sociales*, nº 5, Pág. 2-20
- ARIZKUN CELA, A. (1988): "Bienes y aprovechamientos comunales en el país vasco del Antiguo Régimen. Su papel económico." *Actas del II Congreso Mundial Vasco. Congreso de Euskal Herria., Tomo III. Economía, sociedad y cultura durante el Antiguo Régimen*, Txertoa, pág. 137-171.
- BALBOA, X. (1996): "A comunidade campesina na Galicia contemporánea: algunhas reflexións sobre a súa persistencia e a súa crise", Asociación Galega de Historiadores, *O rural e o urbano na Historia de Galicia*, Universidade de Santiago
- BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. (1980): *El cálculo del consenso*, Espasa Calpe
- BURTON, J. (1994): "Externalidades y derechos de propiedad", Corona, J.F. (Ed.), *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva Ediciones, pág. 123-138.
- CHAMOUX, M.N. y CONTRERAS, J. (ed.) (1996): *La gestión comunal de recursos. Economía y poder en las sociedades locales de España y América Latina*. Icaria.
- COBO ROMERO, F, CRUZ ARTACHO, S. y GONZÁLEZ DE MOLINA, M. (1992): Privatización del monte y protesta campesina en Andalucía Oriental, *Agricultura y Sociedad*, Nº 65, pág. 253-302.
- COBO ROMERO, F, CRUZ ARTACHO, S. y GONZÁLEZ DE MOLINA, M. (1993): "Propiedad privada y protesta campesina. Aproximación a la criminalidad rural de Granada", *Areas*, Nº 15, pág. 33-54.
- DAHLMAN, C.J. (1980): *the Open Field System and beyond: A Property Rights Analysis of an Economic Institution*, Cambridge University Press.
- DE SOTO, H. (1991): "Derechos de propiedad y economía informal", Cabrillo, f. (Comp.), *Lecturas de economía política*, Minerva ediciones, pág. 37-53.
- DEMSETZ, H. (1981): "Hacia una teoría general de los derechos de propiedad" *Hacienda Pública Española*, nº 68, pág. 286-295.
- DEMSETZ, H. (1988): *Ownership, control, and the firm. the organization of economic activity*. Basil Blackwell.
- DOMINGUEZ MARTÍN, R. (1996): "De la aldea perdida a la aldea recobrada: el mito del declive de la comunidad campesina en Cantabria (1750-1950)", *Actas del I Encuentro de Historia de Cantabria*, Santander, diciembre 1996.
- EGGERTSSON, T. (1995): *El comportamiento económico y las instituciones*, Alianza Economía.
- FENOALTEA, S. (1991): "Transaction Cost, Wigh History and the common Fields", Gustafsson, (ed.) *Power and Economic Institutions. reinterpretations in Economic History*, Edward Elgar Publishing.
- GALLEGO MARTINEZ, D. (1986): *La producción agraria de Alava, Navarra y La Rioja desde mediados del siglo XIX a 1935*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- GARCÍA SANZ, A. y GARRABOU, R. (eds.) (1986): *Historia Agraria de la España Contemporánea: 1. Cambio social y nuevas formas de propiedad*. Crítica.
- GONZÁLEZ ALCANTUD, J.A. y GONZÁLEZ DE MOLINA, M. (1992): "La pervivencia de los bienes comunales: representación mental y realidad social. Algunas aportaciones al debate sobre "la tragedia de los comunes", González Alcantud, J.A. y González de Molina, M. (Eds.) *La tierra. Mitos, ritos y realidades*, Anthropos, Pág. 251-291.