

## La gestión de los patrimonios rústicos públicos\*

XESUS BALBOA LOPEZ\*\*

**RESUMEN:** La gestión de los patrimonios rústicos públicos se aborda desde objetos de estudio bastante dispares. Una línea de argumentación común es, sin embargo, la progresiva administrativización de la utilización y propiedad de tales patrimonios. Una intervención administrativa pocas veces acorde con los intereses campesinos y que, sobre todo en la edad contemporánea, se llevó a cabo en una dinámica permanente de confrontación con los pueblos.

*Palabras clave: patrimonios rústicos, gestión pública, administración forestal, comunidad rural.*

**ABSTRACT:** The management of public rural heritage is dealt from various point of view. A common line of argument, however, is the progressive administration management of the use and the property of those heritages. An administrative supervision, rarely in accordance to peasant interests, which was carried out in a permanent dynamic of confrontation among the people in the contermporary period.

*Kewy words: Rural heritage, government management, forest administration, rural community.*

---

\* Comentario al grupo de ponencias presentadas a la III Sesión de la V Reunión del SEHA.

\*\* Profesor Titular de Historia Contemporánea. Facultad de Geografía e Historia. Departamento de Historia II, Universidad de Santiago de Compostela (La Coruña).

En la IV Reunión del Seminario de Historia Agraria, celebrada en Torremolinos en 1991, se dedicó una sesión al estudio de los patrimonios rústicos públicos en la España contemporánea. El fructífero balance de la misma, destacado por los asistentes a la Reunión y por el relator Jiménez Blanco como un notable avance de nuestros conocimientos en este ámbito de la historia agraria, hizo pensar al Seminario en la conveniencia de que la siguiente Reunión reservase una de sus sesiones para dar salida a nuevos trabajos sobre el mismo tema, aunque centrándose en aspectos más concretos dentro de tan vasto campo de investigación.

De ahí que la V Reunión del SEHA, celebrada en Santiago de Compostela en septiembre/octubre de 1992, dedicase su tercera sesión al estudio de la gestión de los patrimonios rústicos públicos. Se centró así la atención en un aspecto —la gestión— apenas abordado en la anterior Reunión, al tiempo que se facilitó la apertura a estudios sobre períodos anteriores a la edad contemporánea.

No obstante el mayor acotamiento del tema, un elemento que a mi juicio llamó a primera vista la atención, fue el grado de dispersión de las ponencias, que dificultó el debate conjunto sobre las mismas, si bien con algunos elementos comunes, como trataremos de comprobar. Las ponencias presentadas fueron las siguientes:

- "La gestión de las tierras de propios de Madrid en el siglo XVIII", de Francisco Javier HERNANDO ORTEGO,
- "Aprovechamientos forestales, control administrativo y respuestas vecinales en el Campo de Cariñena (1840-1920), de Alberto SABIO ALCUTEN,
- "Los ingenieros de montes en la segunda mitad del siglo XIX. Desamortización civil y administración forestal", de José Ramón MORENO FERNÁNDEZ, y
- "El mito de la comunidad campesina: ¿crisis de un agente social, o crisis de un concepto dentro de las ciencias sociales?", de José María CARDESIN DÍAZ.

Nótese, pues, que las proposiciones para un debate parten de estudios en principio difícilmente "matrimoniables": en una se nos muestra como un propietario de derecho público —el Ayuntamiento de Madrid— lleva a cabo la gestión y explotación de sus terrazgos concejiles; en otra se analiza la confrontación —apreciable en muchos puntos de España— entre comunidades vecinales y administración forestal en torno a la gestión de los montes; en la tercera se aborda el papel de los ingenieros de montes como gestores, más o menos efectivos sobre el terreno, del patrimonio forestal público; y por último, José M. Cardesín pone en cuestión el concepto de "comunidad campesina", si bien sin referencias específicas a la gestión de terrenos de titularidad pública o colectiva.

A mi juicio, el trabajo de Hernando Ortego es un buen estudio sobre un proceso de asunción efectiva de la propiedad y el control de tierras antes comunales, protagonizado en este caso por el Ayuntamiento de Madrid. El autor no se detiene en el estudio de ese proceso previo de municipalización, acontecido a lo largo de los siglos XVI y XVII, pues se centra en la gestión que la corporación madrileña lleva a cabo una vez consolidado el dominio sobre sus propios. En el siglo XVIII, esa gestión tiene como objetivo

básico la mejora del control municipal y la puesta de la mayor parte del patrimonio municipal al servicio de la creciente demanda urbana de carne.

Si en el caso de los propios de labor el incremento del control municipal se traduce en un progresivo predominio del arrendamiento en subasta como fórmula de cesión, en detrimento de la simple ocupación y de los censos perpetuos y provocando una concentración del disfrute en la clase de "labradores", las directrices que sigue la gestión de los pastos señalan una creciente preocupación por el abasto de carne. La subordinación a esta política de abastecimiento de carne de la ciudad de Madrid, muy visible sobre todo a partir de 1740, permite observar la desaparición de las antiguas dehesas boyales, transformadas en auténticas dehesas "carniceras" (tránsito que el autor ejemplifica con las de Amanuel y Arganzuela).

La clara opción de los gestores municipales en favor de esta política de abasto es vinculada muy claramente por Hernando con los intereses de la oligarquía urbana, que triunfan a lo largo del período estudiado en su confrontación con los ganaderos, cuya oposición se da por desaparecida a mediados del setecientos sin que aparezcan claramente explicitadas las razones. En cualquier caso, es el madrileño un buen ejemplo de descomunización de tierras, jurídicamente similar al acontecido en muchos lugares de España, aunque su gestión como propios en el siglo XVIII presente a mi entender dos notables singularidades: en primer lugar la precocidad que el consistorio madrileño demuestra en su preocupación por ejercer un control firme y efectivo sobre sus tierras; en segundo lugar el carácter de lugar de tránsito y recuperación para reses destinadas al matadero que se le confiere a la parte más sustancial de ese patrimonio municipal. Parece evidente que para entender ambas singularidades es preciso tener en cuenta la presión de la demanda urbana y la influencia en la política municipal de una élite social vinculada a la red de abastecimientos madrileña.

Si el fenómeno urbano incide en Madrid en buena medida en los cambios en la gestión y utilización de un patrimonio público, el trabajo de Alberto Sabio explica estos cambios en el Campo de Cariñena al paio, esencialmente, de la novedad que supone, a partir del segundo tercio del siglo XIX, la creciente intervención administrativa en el aprovechamiento de montes secularmente utilizados por las comunidades rurales de forma casi completamente libre. El autor no presta atención específica al régimen jurídico de los patrimonios que estudia, dado que las referencias que hace a los ayuntamientos propietarios de montes parecen entender esta propiedad en el sentido que la legislación española confirió a la misma desde los últimos años cuarenta del ochocientos; así, los ayuntamientos teóricos propietarios se limitaron, a lo que parece, a ejercer un cierto control sobre determinados aprovechamientos vecinales y a hacer causa común con las comunidades rurales en su confrontación con la administración, con el claro objetivo de que aquéllas no se vieran perturbadas en el disfrute de sus montes. En efecto, las corporaciones locales ocultan continuamente datos requeridos por la administración forestal, juegan con la confusión entre propios y comunales, utilizan el pago del 10 por ciento de aprovechamientos forestales para obtener una total libertad de utilización y evadir el cumplimiento de los Planes anuales, etc. Si ello fue así, quizá hubiese sido conveniente prestar una mayor atención a los mecanismos y modos de

gestión campesinos, determinados colectivamente en el seno de las comunidades rurales y definidos en función de la relación de fuerzas en cada caso concreto.

Al margen de las intervenciones municipales que acabamos de comentar, el amplio campo de maniobra de que dispusieron los pueblos del Campo de Cariñena se vio favorecido por la notable ineficacia de la administración forestal a lo largo de todo el período estudiado. Una administración que crónicamente dispuso de pocos medios para hacer cumplir su misión interventora y que no contó con el apoyo, como decíamos líneas arriba, de las corporaciones locales. Así las cosas, su conocimiento del patrimonio que teóricamente debía gestionar fue escaso, los planes forestales por ella elaborados, generalmente incumplidos y poco adaptados a la realidad social y económica de la comarca, y su capacidad para percibir los cambios que se producían al margen de sus disposiciones prácticamente nula.

En esencia, esos cambios constituyen lo que Sabio define como respuestas vecinales frente a la intervención administrativa, percibida como inconveniente a los intereses campesinos. Básicamente supusieron una considerable reducción de la superficie silvo-pastoril en beneficio de una ampliación de las tierras de uso agrario. El expolio del patrimonio forestal concluyó con la legitimación de numerosas roturaciones arbitrarias y el reparto de montes, dada la progresiva incapacidad de la comunidad para seguir gestionando colectivamente su secular patrimonio y la presumible infrautilización del monte que los usos tradicionales suponían. La conclusión del autor, a este respecto, es clara: no fue suficiente el cambio legislativo para variar la gestión, utilización y régimen de propiedad de los montes; fue preciso, sobre todo, que variara la propia funcionalidad de los mismos.

Las evidentes similitudes del proceso estudiado por Alberto Sabio con el acontecido en la misma época en Galicia nos llevan a pensar en la necesidad de seguir ahondando en esta perspectiva para comprender ecuánimemente lo que supuso la asunción por parte de la administración forestal del control de montes invariablemente catalogados en el siglo XIX como públicos, y por tanto necesariamente tutelados por un Cuerpo de Ingenieros que, según vamos comprobando a medida que avanzan los estudios, pocas veces tuvieron en cuenta el peso de la realidad, o lo que es lo mismo, desconocieron generalmente el mundo y los intereses campesinos. Desde esta perspectiva, la administración forestal no debe ser históricamente estudiada únicamente como conservacionista y promotora de la creación de riqueza forestal, sino también en función de sus propios intereses, y analizar en qué medida éstos se acomodaban o no a las realidades diversas de una España rural de la que se pretendió hacer tabla rasa.

Precisamente este tipo de análisis es el que pretende, desde otra óptica, pero claramente conectada con las cuestiones que venimos comentando, el estudio de Moreno Fernández sobre el Cuerpo de Ingenieros de Montes. Tras resaltar, acertadamente en términos generales, que hasta el momento los estudios sobre el Cuerpo se centraron en analizar la confrontación entre los ministerios de Hacienda y Fomento, el autor interpreta las posturas y estrategias de los ingenieros de manera sustancialmente distinta a la que en no pocas ocasiones ha conducido a visiones apologéticas, en el sentido de considerar la reclamación de la gestión del patrimonio forestal y la oposición al afán

enajenador de Hacienda como un encomiable espíritu conservacionista, a veces comparado con posturas ecologistas actuales.

Más que esa innegable oposición entre Fomento y Hacienda, Moreno tiene en cuenta la funcionalidad global –no sólo ecológica, sino también social y económica– del Cuerpo de Ingenieros de Montes en el sistema liberal que le dio carta de naturaleza. Desde ese punto de vista, unos ingenieros de extracción específicamente burguesa y formados en una Escuela presidida por un cierto aire castrense, son instrumentos al servicio de determinados fines del liberalismo en el poder. Fines como la homogeneización y pretendida racionalización de usos y costumbres, aun en contra de los intereses y necesidades de la población, poniendo coto a la capacidad autorreguladora de los pueblos y municipios. Así, la defensa de la riqueza forestal elude siempre el análisis de la realidad social y económica, enarbolando la legislación para deslegitimar a los pueblos y utilizando la ciencia dasonómica al servicio de intereses corporativos.

En opinión del autor, los ingenieros contemplan el aprovechamiento común de los montes –la utilización campesina–, no como beneficioso para los pueblos, sino como perjudicial para el monte, lo que permite entender la dinámica de confrontación entre pueblos y administración forestal y, a la postre, la falta de compromiso campesino en la defensa de los espacios forestales. El imposible entendimiento fue respondido con un continuo incremento de la represión. Desde esta perspectiva, el tan traído y llevado conflicto entre los ministerios de Hacienda y Fomento no fue sino un conflicto de competencias que en ningún momento cuestionó los fundamentos del sistema.

El trabajo de Moreno Fernández es, a mi juicio, una buena refutación –no la única, afortunadamente–, de las tesis predominantes hasta hace algunos años, en las que la labor del Cuerpo de Ingenieros era poco menos que glorificada y entre cuyos representantes cabe citar a Bauer Manderscheid.

Si las dos anteriores comunicaciones insistían en determinados momentos en el choque entre administración y comunidades rurales, pueblos o comunidades campesinas, Cardesín Díaz pone en entredicho el propio concepto de "comunidad campesina" como agente social y como sujeto de las ciencias sociales. Su reflexión, un tanto alejada del asunto concreto de la sesión –la gestión de los patrimonios públicos–, es sin embargo sugerente. El "mito" que critica –la comunidad campesina– es definido en los mismos términos que sustentaron el debate sobre la cuestión en la Europa de la segunda mitad del siglo XIX y con los mismos parámetros: una comunidad campesina considerada como colectivista, igualitarista y autosuficiente, aislada de las influencias externas y aislante de los individuos. A partir de esa concepción, toda su reflexión resulta estrictamente lógica: desde la subordinación comunitaria a intereses señoriales, que negaría la pretendida autosuficiencia y el aislamiento, hasta la correlación de fuerzas internas en el seno de cada comunidad, que hablaría en contra del supuesto igualitarismo.

Menos lógico parece sostener, no obstante, que las ciencias sociales –y la historia en concreto– siguen manejando actualmente el concepto de comunidad campesina en los mismos términos que el autor tan atinadamente critica, sin haber asumido las aportaciones que desde hace ya largos decenios se han realizado desde la antropología, la sociología o la propia historia. La comunidad campesina no puede ser un "deus ex

maquina" que lo explique todo sin necesidad de ser explicado, ni puede pretender reflejar un "orden eterno" propio del mundo rural y ajeno a todo proceso histórico.

No debemos olvidar, en cualquier caso, que es en el mundo contemporáneo cuando nace la dicotomía entre público y privado en sus estrictos términos, cuando se niegan disciplinas, usos y propiedades colectivas secularmente consagradas como legítimas. Eso puede inducir, a mi modo de ver, una crisis en la comunidad campesina. Pero con toda seguridad condena al ostracismo a un "concepto dentro de las ciencias sociales" – una comunidad colectivista, igualitarista y autosuficiente– por el que ya nadie parece apostar.

En suma, esta tercera sesión de la Reunión, pese a la aparente dispersión de las comunicaciones presentadas, aportó nuevos conocimientos sobre el tema propuesto y sobre todo sugirió la necesidad de profundizar en algunas cuestiones. Cambios en los regímenes de propiedad, desde la municipalización a la individualización, transformaciones en los modos de explotación y en las funciones productivas de los patrimonios públicos rústicos, la eficiencia productiva y la racionalidad ecológica de los diferentes modos de gestión, o la intervención administrativa, entre otros, son asuntos de los que espero se sigan ocupando presentes y futuras investigaciones.