

7. En torno al comunal en España: una agenda de investigación llena de retos y promesas¹

Francisco J. Beltrán Tapia²

INTRODUCCIÓN

Los debates académicos en torno al comunal, y su privatización, están cerca de cumplir cincuenta años. Desde los trabajos de Francisco Simón Segura (1973), Tomás y Valiente (1974) o Mangas Navas (1984), que a su vez bebían de clásicos como Rafael Altamira (1890), Joaquín Costa (1983) o Pascual Carrión (1932), nuestro conocimiento sobre estos temas ha aumentado exponencialmente. La multitud de trabajos existentes nos ha dado una perspectiva muy detallada de las distintas facetas que caracterizaban al comunal. Así, el énfasis en el estudio de los aspectos relativos a los derechos de propiedad y la redefinición llevada a cabo por el Estado ha dado paso a enfoques más amplios que se preguntan por el funcionamiento interno de estos recursos, incluidos los

1 Este capítulo se enriqueció enormemente gracias a los comentarios de Domingo Gallego, Iñaki Iriarte, José Miguel Lana y David Soto. Esta investigación además ha recibido apoyo del Ministerio de Ciencia y Educación: Proyectos HAR2015-64076-P (MINECO/FEDER) y ECO2015-65582.

2 Norwegian University of Science and Technology. Correo-e: <francisco.beltran.tapia@ntnu.no>.

conflictos que se generaban en torno a su uso, así como por su efecto en el entramado económico, social y medioambiental. En este sentido, la economía institucional, de la mano principalmente de Elinor Ostrom, ha proporcionado las herramientas teóricas que han ayudado a refinar el análisis empírico y a enmarcar estas prácticas dentro de un esquema interpretativo general.³ La aplicación asimismo de métodos econométricos al estudio de estos procesos ha abierto un nuevo frente que apenas había sido explorado con anterioridad.⁴

Sería ingenuo sin embargo pensar que tenemos una imagen definitiva de la problemática que rodea a estos recursos. En este artículo se delimitan los problemas a los que se enfrenta la investigación y se sugieren posibles vías de acción. Con este fin, los contenidos se han estructurado en torno a cuatro grandes temas: la tipología del comunal y su gestión, la cuantificación de los recursos colectivos, la funcionalidad del común y la economía política de estos recursos. No se trata, por tanto, de un estado de la cuestión, ni una revisión de la literatura existente, sino más bien de subrayar las posibles carencias y de proponer una posible agenda de investigación.⁵ Este trabajo, de todas maneras, implica una visión personal que no escapa de las posibles limitaciones de los enfoques seguidos hasta ahora ni agota los caminos a seguir en el futuro.

3 Véase, por ejemplo, Iriarte (1998), Iriarte y Lana (2010), Laborda y Lana (2013) o Lana (2014). La preocupación ecológica también ha influido de forma creciente en la temática y metodología de los estudios sobre el comunal (González de Molina, 2000; Ortega Santos, 2002; Cruz Artacho *et al.*, 2003; González de Molina y Ortega Santos, 2007; Soto *et al.*, 2007).

4 Linares (2004) o las distintas aportaciones resumidas recientemente en Beltrán Tapia (2016).

5 Estados de la cuestión se pueden encontrar en Sanz Fernández (1985), López Estudillo (1992), GEHR (1994), Rueda (1997), Balboa (1999), Jiménez Blanco (2002), Iriarte (2002), Iriarte y Lana (2015a), Lana (2014 y 2016) y Beltrán Tapia (2016). Dada la especialización del propio autor, esta contribución analiza principalmente los desarrollos ocurridos durante el siglo xix y el primer tercio del siglo xx. El uso y gestión del comunal durante la segunda mitad del siglo xx ha recibido escasa atención. Una importante contribución al respecto en Iriarte y Lana (2015a). Por motivos de espacio y de claridad expositiva, la gestión colectiva del agua de riego, estudiada por ejemplo en Ferri (1997), Calatayud (1993, 2008) o Garrido (2011, 2012), se ha dejado también fuera de este trabajo.

LA TIPOLOGÍA DEL COMUNAL Y SU GESTIÓN

El término *bienes comunales* engloba convencionalmente a aquellos recursos usados colectivamente por las comunidades locales.⁶ Sin embargo, en lugar de a un tipo de recurso único, este término hace realmente referencia a múltiples realidades, desde los *montes públicos* a los *bienes concejiles*, pasando por los *montes vecinales* o *en mano común*. Aunque a veces tratados como sinónimos, en realidad no lo son. Así, tenemos en primer lugar el problema de la propiedad, ya que estos recursos podían pertenecer al Estado, los municipios o a los propios vecinos.⁷ A los términos anteriores, debemos añadir los *bienes de propios* que, en lugar de ser aprovechados en común, se arrendaban a particulares con el objeto de financiar los gastos de las entidades locales.⁸ Además, incluso dentro de una misma categoría de bienes comunales, estos títulos no implicaban homogeneidad en el tipo de recurso, por lo que tenemos que distinguir entre pastos, bosques y tierras de labor.⁹ Esta complejidad terminológica dificulta enormemente el análisis, especialmente si tenemos en cuenta que las diferencias entre estos tipos de bienes no estaban siempre bien definidas y la práctica cotidiana a menudo imponía su propia definición.¹⁰

6 En algunos casos, la gestión se sitúa en entidades supralocales como valles o comunidades de villa y tierra. Véase, por ejemplo, Laborda y Lana (2013).

7 La legislación liberal privilegió la propiedad pública (estatal o municipal) frente a la tradición anterior que permitía que otras entidades locales también pudieran ser propietarios de este tipo de recursos (Lana, 2016: 13-14).

8 Aunque los recursos de aprovechamiento común solían ser gratuitos, esto no significaba que fueran de libre acceso, ya que su uso estaba regulado por las ordenanzas locales. Por otro lado, el arrendamiento de los bienes de propios no solo tenía como objetivo generar recursos, sino que podía ser un modo de facilitar el acceso a la tierra a través de las *suertes*.

9 Además, prados y bosques también podían ser roturados y cultivados temporalmente. Es verdad, sin embargo, que los pastos eran normalmente el aprovechamiento más importante (GEHR, 1999 y 2002).

10 En este sentido, un bien de aprovechamiento común podía ser arrendado temporalmente o estar sujeto a una jerarquía de aprovechamientos, incluyendo aprovechamientos privados (Iriarte y Lana, 2007). Esta ambigüedad también hizo que la desamortización de Madoz conllevara que muchos bienes de aprovechamiento común se considerasen de propios con el objeto de poder ponerlos a la venta (López Estudillo, 1992; Lana, 2008). Mención aparte merece el caso del noroeste de la Península, donde el comunal estaba en gran parte gestionado por entidades locales distintas al municipio. La municipalización llevada a cabo por el Estado a partir de 1820 acarreó la invisibilidad de una buena parte de estos recursos (Balboa, 1990).

No debemos olvidar, por otro lado, que el tipo de uso y gestión de estos recursos colectivos no solo difería entre distintos tipos de comunal, sino que podía hacerlo también entre distintas regiones. No estoy descubriendo nada nuevo al subrayar la diversidad existente dentro de la Península, las «mil Españas» a las que se referían Gallego *et al.* (2010).¹¹ Las estructuras sociales y las condiciones ambientales existentes en las pequeñas aldeas del noroeste de la Península eran radicalmente diferentes a las presentes en las agro-ciudades andaluzas o los regadíos valencianos, por citar solo algunos ejemplos, lo que sin duda influía en el diseño institucional que gobernaba estos recursos y el tipo de usuarios que los disfrutaban.

El término comunal implica por tanto una realidad compleja.¹² En cualquier caso, la literatura existente ha dejado meridianamente claro que los comunales no eran recursos de libre acceso, sino que estaban cuidadosamente regulados para adaptarse a los condicionamientos económicos, sociales y ambientales a los que estaban sujetos (Beltrán Tapia, 2016: 116-117). Así, no solo el aprovechamiento de estos recursos estaba normalmente restringido a los vecinos del lugar, sino que se solía establecer ciertos límites al tipo y número de animales que podían pastar en los pastos comunales o a la cantidad de madera, leña y carbón vegetal que se podía recoger de los bosques.¹³ Asimismo, las *suertes*, las parcelas del común distribuidas temporalmente, debían mantenerse en cultivo durante el periodo de arrendamiento.

Este conjunto de reglas, normalmente reflejadas en las ordenanzas locales, influía, por tanto, en la eficiencia, la equidad y las sustentabilidad

11 La terminología concreta referida a los espacios comunales también refleja esta variación regional. Así, podemos encontrar *sotos y corralizas* en Navarra, *quiñones* en León o *dehesas carneriles* y *ejidos patineros* en Extremadura, entre otros (Lana, 2006; Serrano Álvarez, 2005; Linares, 1995).

12 Refiriéndose al funcionamiento global de este tipo de recursos, Lana (2014: 173-174) define el régimen comunal como «un conjunto variado de formas de definición de derechos de uso (acceso y extracción) y de control (gestión, exclusión y alienación), y de articulación práctica de modos de manejo y explotación de recursos naturales y capacidades humanas, que comparten su dimensión local e intergeneracional, su ejercicio sobre un territorio delimitado, su carácter reglado (informal o formalmente) y su sanción moral por parte de la comunidad».

13 Ciertos pastos podía estar cerrados durante una determinada época del año o reservados exclusivamente para ganado de labor (*dehesas boyales*).

de estos recursos. La mayor parte de los trabajos hace referencia a la existencia de estas regulaciones y asume que estas ayudaban al buen funcionamiento del sistema en su conjunto. Aunque parece que el nivel de regulación se volvía más complejo a medida que la presión sobre los recursos aumentaba, pocas veces se ha puesto a prueba este supuesto, ni usando una perspectiva de largo plazo, ni comparando comunidades o recursos colectivos cuyas normas regulatorias fueran distintas.

Algo similar se podría argumentar del tipo de instituciones que gobernaban los comunales y cuya lógica estaba intrínsecamente ligada al funcionamiento de estos. Mientras que, en buena parte del norte de la Península, la asamblea de vecinos (el concejo) tenía un papel crucial a la hora de decidir sobre la gestión de los recursos comunes, los cargos municipales eran los principales responsables de su manejo en el resto de nuestra geografía. En recursos que pertenecían a varias comunidades, como los reflejados en Laborda y Lana (2013), la asignación de derechos de uso estaba en manos de la asamblea del valle.

Aunque las monografías locales tienen la ventaja de que pueden abordar en detalle estas diferencias, la ausencia de un marco en el que contextualizar el análisis, junto con la falta de una perspectiva comparativa, tiende a limitar su utilidad a la hora de contribuir a la interpretación general. Los trabajos que disponen de una perspectiva geográfica más amplia, en cambio, suelen ignorar las diferencias en la tipología del comunal, lo que incide en la fiabilidad de sus conclusiones. Se requiere, por tanto, un esfuerzo adicional a la hora de construir una tipología del comunal que sea a la vez rigurosa y funcional. No solo se necesita una caracterización de las comunidades rurales objeto de estudio y de los distintos tipos de comunal, sino también una imagen precisa de las instituciones que gestionaban estos recursos y de las regulaciones a las que estaba sujeto el régimen comunal.

Un punto de partida excelente es el trabajo de De Moor *et al.* (2016) en el que se desarrolla una metodología que permite comparar el funcionamiento de una amplia variedad de comunales tanto entre distintas regiones como a lo largo del tiempo. Solo así seremos capaces de dilucidar si la gestión del comunal era capaz de alcanzar ciertos estándares en términos de eficiencia, equidad y sustentabilidad. Hasta qué punto se pueden rellenar los huecos de esta base de datos a distintos niveles de agregación es algo que depende de la propia disponibilidad de información y el modo en que los investigadores expresan esas fuentes. Un notable avance en este sentido es

Laborda y Lana (2013) y Cendrero *et al.* (2016), donde se puede encontrar una detallada caracterización de los distintos comunales existentes en varias regiones navarras en la que se indica no solo el tipo de recurso, sino también los posibles usuarios y el tipo de aprovechamiento que se podía realizar.

Hay que subrayar que los dos estudios anteriores comparten una característica que no es muy común en los trabajos sobre el comunal y que debería ser tomada en cuenta con mayor frecuencia: el estudio del muy largo plazo. Estos autores analizan la evolución del entramado institucional que gobernaba los comunales existentes en varias regiones navarras desde el siglo XIV. Otra importante excepción es Lana (2012), donde se traza la evolución del comunal en un pequeño pueblo navarro entre 1509 y 1957.¹⁴ Este trabajo permite no solo tener una imagen muy clara del funcionamiento de las instituciones que regían el comunal, sino también constatar cómo esa gestión se va adaptando a los distintos contextos, una evolución que se rompe bruscamente cuando circunstancias externas facilitan que individuos ajenos a la comunidad usurpen la propiedad de esos recursos colectivos a expensas de los vecinos.

La mayoría de los estudios mencionados defienden que el nivel de participación de los vecinos en la gestión del comunal es una variable que debería ser tomada en cuenta explícitamente en el análisis. Esta peculiaridad del diseño institucional suele estar en íntima relación con el entramado político local, pero muy pocos trabajos han podido capturar formalmente la relación entre estas variables. Iriarte y Lana (2010: 96-98) han explotado de manera muy provechosa la información contenida en el Censo de Floridablanca (1787) para caracterizar tanto las reglas que ordenan la estructura del poder político como las normas que rigen el funcionamiento interno de la comunidad local. Los autores son, así, capaces de identificar diferentes sistemas institucionales en torno al comunal: desde aquellos basados en arreglos informales y sostenidos por la costumbre y la interacción de los propios vecinos hasta aquellos en los que poderes externos a la comunidad habían actuado para que esas normas se reflejasen formalmente en ordenanzas locales.

14 Otros ejemplos en Lana (2008), Laborda y Lana (2013) y Cendrero *et al.* (2016), donde se analiza la evolución del entramado institucional que gobernaba los comunales existentes en varias regiones navarras desde el siglo XIV. Véase también Jiménez Blanco (1996).

El tratamiento de la gestión del comunal, por último, no puede olvidar la intervención estatal, un fenómeno que adquirió una relevancia progresiva a partir de la ley de montes de 1863. Los trabajos del GEHR (1999), Iriarte (2003; 2005) Rico-Boquete (2003) o Mangas-Navas y Rico-Boquete (2013), entre otros, han empezado a abordar un tema que había quedado en cierto modo relegado debido a la pujanza de los estudios sobre la privatización.

LA CUANTIFICACIÓN DEL COMUNAL

La precisa delimitación de las superficies que se podían considerar bienes comunales es otro aspecto que requiere un mayor esfuerzo investigador, especialmente ahora que empiezan a proliferar estudios que aplican métodos econométricos al análisis del comunal (Linares, 2004; Beltrán Tapia, 2016). El primer *Catálogo general de los montes públicos*, publicado en 1859 con el objetivo de tener una idea de la importancia de los bienes a desamortizar, contenía un total de 10,2 millones de hectáreas. Como apunta Lana (2016: 14), a pesar de la importancia de la privatización efectuada durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, las estadísticas oficiales indican que en 1982 estos recursos ocupaban una superficie aún mayor (más de 12 millones de hectáreas). La magnitud de la infraestimación del catálogo es por tanto considerable. Aunque el Grupo de Estudios de Historia Rural (1994) y López Estudillo (1992) han reestimado al alza estas cifras (alrededor de 11,5 y 14 millones de hectáreas respectivamente), todavía estamos lejos de tener una cifra que podamos considerar relativamente fiable.

La cuestión no es baladí, porque las cifras del GEHR, que desagrega los datos por provincias, han sido utilizadas tanto para explicar la diversidad regional del proceso privatizador como para estimar sus posibles efectos en distintas dimensiones económicas y sociales. Si la discrepancia entre lo estimado y la realidad es mayor en ciertas regiones, el análisis empírico puede esconder un sesgo considerable. Y la comparación de las estimaciones provinciales del GEHR con las cifras que proporcionan ciertas monografías regionales que han empleado otras fuentes es significativa (Lana, 2016: 16). Mientras se refinan las estimaciones en las regiones en que estas son más dudosas, este tipo de estudios deberían asegurarse que sus resultados se mantienen si el análisis se restringe solamente a aquellas regiones en las que se sabe que los datos son más fiables.

No solamente existen dudas sobre la superficie comunal existente en torno a 1860 y la intensidad de la privatización posterior, sino que desconocemos el *stock* de estos recursos existente previamente. Fueron los ilustrados a finales del siglo XVIII los primeros que empezaron a proponer activamente la privatización de los recursos comunales. Aunque sus recomendaciones no triunfaron formalmente hasta la ley de Madoz, no hay duda que, especialmente en algunas regiones, la «privatización silenciosa» que se efectuó durante la primera mitad del siglo XIX supuso una merma significativa de los recursos comunes (Jiménez Blanco, 1996; Torre y Lana, 2000; Linares, 2004; Lana, 2006; Jiménez Blanco y Linares, 2018). Convendría por tanto medir la superficie del comunal existente a mediados del siglo XVIII.¹⁵ Linares (2004) es una excepción, ya que, para el ámbito extremeño, cuantifica la superficie comunal no solo en torno a 1855 y 1925, sino también hacia 1750. Explotar de forma más intensa el Catastro de Ensenada constituye, por tanto, una prioridad si realmente queremos tener una idea clara de la importancia histórica de este tipo de recursos y de los procesos asociados a los mismos desde finales del siglo XVIII.

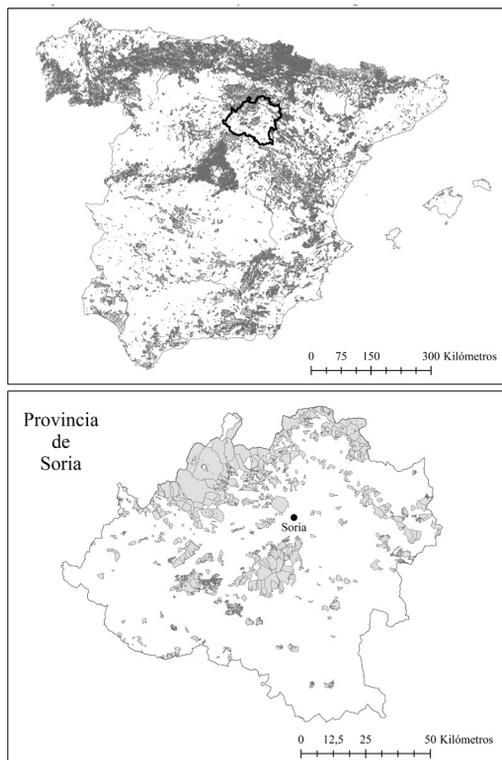
Del mismo modo, los estudios macro deben superar el ámbito provincial como unidad de análisis y, sin perder la perspectiva comparada, reducir el nivel de agregación todo cuanto sea posible. Los datos provinciales esconden una gran variación interna, lo que limita en gran medida la capacidad explicativa del análisis, además de hacerlo propenso a pasar por alto la influencia de procesos que no son observados por el investigador. Aunque algunos trabajos han empezado a avanzar en este sentido usando los partidos judiciales como unidad de observación (Linares, 2004; Beltrán Tapia *et al.*, 2016), lo ideal sería situar la lupa en el ámbito local.

Por último, el empleo de sistemas de información geográfica (SIG) y de las bases de datos georreferenciadas que estas herramientas generan puede dar un significativo empuje a la investigación. El Catálogo Forestal 1997-2007, por ejemplo, proporciona *shapefiles* con la localización exacta de los

15 Del mismo modo, poco se sabe sobre la importancia cuantitativa de estos recursos en periodos previos y las ventas que se realizaron a partir del siglo XVI para aliviar los problemas fiscales de la Corona (Cabral, 1995; Bernal, 1997). Estas ventas no solo expandieron la propiedad privada individual, sino que también sirvieron para que las entidades locales obtuvieran el título de propiedad sobre estas tierras.

montes existentes actualmente clasificados según su titularidad.¹⁶ El mapa 7.1 ilustra la riqueza de esta información tanto a nivel nacional como a escala más local para la provincia de Soria.¹⁷ Dada la escasa importancia de las

MAPA 7.1. MONTES EN LA PENÍNSULA Y BALEARES, CATÁLOGO FORESTAL 1997-2007



16 En total, el Catálogo incluye 272 133 montes. Estos datos georreferenciados están disponibles mediante solicitud en el Banco de Datos de la Naturaleza del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medioambiente: <<http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/servicios/banco-datos-naturaleza>>.

17 El inventario georreferenciado de los montes de la provincia de Soria ha sido trabajado de forma magnífica por Marín (2016). Agradezco a Álvaro Picardo Nieto y Miguel Ángel Losa López, de la Dirección General del Medio Natural de la Junta de Castilla y León, y Blanca Ruiz Franco, del Banco de Datos de la Naturaleza del Ministerio de Agricultura, su inestimable ayuda al facilitarme estos datos.

ventas desde 1926 (Iriarte y Lana, 2015a), especialmente en algunas zonas, este catálogo puede también contribuir a proporcionar una imagen más precisa de la situación existente al final del proceso desamortizador.¹⁸ Además, las herramientas SIG no solo proporcionan la ubicación de estos recursos, sino que permiten calcular la cabida de los montes, lo que abre la puerta a la posibilidad de verificar si las cabidas reflejadas en los distintos inventarios históricos se corresponden con la realidad y, por consiguiente, a cuantificar la infraestimación que esos catálogos pueden esconder.

EL PAPEL DEL COMUNAL

La mayoría de la investigación sobre los comunales aborda de manera directa o indirecta la idoneidad de este sistema frente a otras alternativas como la propiedad privada o pública. En definitiva, la privatización del régimen comunal llevada a cabo durante el siglo XIX es una consecuencia de la valoración negativa que del mismo tenían influyentes pensadores de la época.¹⁹ Aunque la literatura reciente ha reevaluado el papel del comunal en el funcionamiento de las comunidades locales, la pregunta original sigue en pie: ¿era el comunal un obstáculo para el progreso económico o, por el contrario, un pilar fundamental para las sociedades rurales?

La investigación sobre otros países tiende a responder a esta pregunta fijándose, por un lado, en su contribución a la productividad agrícola y, por otro, en su papel como colchón ante las desigualdades sociales.²⁰ En este sentido, se argumenta que, aunque posiblemente el régimen comunal era menos productivo que la propiedad privada, esta pérdida de eficiencia se compensaba con ganancias en equidad, ya que estos sistemas permitían asegurar la subsistencia de los grupos más desfavorecidos dentro de

18 Además del Catálogo Forestal (1997-2007), el Censo Agrario de 1982 también ofrece información detallada, lo que no solo permitiría la reconstrucción de la situación a principios del siglo XX, sino también el análisis de lo ocurrido durante la segunda mitad del siglo XX (Iriarte y Lana, 2015a).

19 Véase, por ejemplo, Lana (2014) y Beltrán Tapia (2016). No basta, desde luego, con repetir la visión, positiva o negativa, que los contemporáneos tenían de estos recursos. No solo las alusiones a la utilidad o arcaísmo de estos en las fuentes escritas suelen estar sesgadas por los intereses de los autores, sino que los testimonios de ciertos grupos están sobrerrepresentados tanto por su nivel de educación como por su cercanía al poder político. Tenemos que superar esos debates dialécticos aportando evidencias más sólidas en uno u otro sentido.

20 Véanse Humphries (1990), Neeson (1993) y Allen (1992, 2001), entre otros.

la comunidad.²¹ En el caso español, la omnipresencia del comunal en el entramado de las comunidades locales aconseja ampliar el ámbito de análisis y rastrear su impacto en múltiples dimensiones (Beltrán Tapia, 2016).

Por un lado, aparte del efecto directo que la gestión colectiva podía tener en la productividad agrícola a través de la estructura de incentivos, el régimen comunal contribuía al sostenimiento de la cabaña ganadera. Dado su papel a la hora de proporcionar fuerza de trabajo y fertilizantes orgánicos, esta función del comunal resultaba vital para sostener los rendimientos agrícolas, especialmente en un contexto en el que la escasez de capital limitaba en gran medida el comportamiento de las familias campesinas (González de Molina, 2001; Beltrán Tapia, 2015a).

Por otro lado, el comunal constituía una importante fuente de recursos que ayudaban a complementar las rentas y, por tanto, el consumo de los grupos más desfavorecidos.²² Estos servicios ajenos al mercado raramente quedan registrados en las fuentes históricas por lo que son muy difíciles de cuantificar en términos de rentas o salarios. Su efecto en los niveles de vida, por tanto, debería ser medido de forma indirecta. Beltrán Tapia (2015b), por ejemplo, ha estimado que el desmantelamiento del régimen comunal supuso un detrimento en la estatura y la esperanza de vida, es decir, de los niveles de vida biológicos, de una parte importante de la población rural. Asimismo, González de Molina y Ortega Santos (2000) documentan que este proceso llevó aparejado un incremento de los conflictos, sugiriendo, por tanto, que la privatización tuvo consecuencias que fueron fuertemente resentidas por las comunidades locales.

El papel del comunal no se agota en la esfera privada. La cesión de derechos de uso sobre los bienes concejiles proporcionaba una significativa fuente de ingresos a los ayuntamientos que, a su vez, contribuía a financiar importantes bienes y servicios públicos locales, como educación,

21 El debate sigue, ni mucho menos, sin cerrarse. En este sentido, mientras Allen (2001) defiende que las pérdidas de eficiencia fueron negligibles, Shaw-Taylor (2001) argumenta que el papel del comunal en el sostenimiento de los más pobres era muy pequeño.

22 Además de proporcionar pasto al ganado, los comunales proveían de leña para calentarse y cocinar o madera para la fabricación de utensilios o la construcción, así como de una amplia variedad de otros productos, como caza, setas, hierbas, esparto, etcétera. No debemos tampoco olvidar la posibilidad de cultivar las *suertes* que eran distribuidas entre los vecinos.

sanidad o infraestructuras (Iriarte, 2003; Linares, 2006; Beltrán Tapia, 2013 y 2015c).²³ La privatización del comunal supuso un golpe a las finanzas públicas, lo que frecuentemente fue compensado mediante impuestos locales. El carácter regresivo del sistema fiscal que imperaba durante este periodo, que dependía fundamentalmente de los gravámenes al consumo, implicó que estas medidas afectarán en mayor medida a las familias más desfavorecidas, lo que contribuyó a reducir los niveles de vida y la inversión educativa.

Asimismo, el entramado social e institucional que se teje en torno al aprovechamiento y la gestión de los recursos colectivos los hace muy propicios a reforzar el capital social a nivel local. Esta red de interacciones sociales facilitaba la difusión de información y el sostenimiento del conocimiento y la confianza mutua, lo que promovía la cooperación y la acción colectiva entre los miembros de la comunidad.²⁴ En este sentido, la existencia de una amplia gama de recursos comunes permitió que la noción de comunidad sobreviviera lo que, a su vez, contribuyó a una mayor densidad del movimiento cooperativo agrícola durante el primer tercio del siglo xx (Lana, 2008; Beltrán Tapia, 2012). Además, el desmantelamiento del comunal, percibido no solo como una pérdida de derechos, sino también como un ataque contra la propia comunidad, pudo haber tenido un efecto negativo sobre la cohesión del tejido social. El contenido de los expedientes de reclamación del comunal promovidos durante la República reflejan, sin duda, este aspecto intangible (Iriarte y Lana, 2015b). No debemos olvidar, sin embargo, que el capital social también esconde un lado oscuro (Garrido, 2014), por lo que se requieren más estudios que tracen la naturaleza de estas relaciones —y conflictos—. El comunal, en definitiva, forma parte de la identidad colectiva de las comunidades locales (Izquierdo, 2001), un aspecto al que apenas se le ha prestado atención historiográfica. Una excepción son los trabajos de Lana (2012) y Soto Fernández (2016), donde se aborda la relación entre los recursos comunes y la construcción de la identidad a nivel local.

Por último, no se debe perder de vista que los desarrollos locales están íntimamente relacionados con la economía en su conjunto. En este sentido, se esperaba que la desamortización del comunal aliviara los pro-

23 Beltrán Tapia (2015c) muestra que una mayor superficie comunal está asociada a un mayor gasto público en la escuela y un mayor nivel de alfabetización.

24 Véase también Serrano Álvarez (2005).

blemas fiscales de la Corona. Aunque los continuos problemas de deuda pública que arrastró el país durante todo el siglo XIX demuestran que esto no fue así, este tema debería ser tratado en mayor profundidad, ya que estos fondos contribuyeron a reducir la deuda —o, al menos, a evitar un mayor endeudamiento— y sirvieron además para financiar infraestructuras, lo que pudo haber contribuido al bienestar general. Del mismo modo, la magnitud del fenómeno privatizador pudo haber desviado recursos que, en lugar de destinarse a la compra de tierras, podrían haber sido invertidos en otros sectores más dinámicos. Abordados en su momento por Nadal (1975), Tortella (1975 y 1981) o Comín (1988), estos aspectos casi han desaparecido de la actual agenda de investigación.

Este listado de las funciones que el comunal tenía en las comunidades locales no agota, sin embargo, el papel que estos recursos podían desempeñar, ni los efectos que su pérdida (o persistencia) podían ocasionar en las comunidades que los acogían. En este sentido, hay dos aspectos que están en el centro de la argumentación liberal sobre la idoneidad de la propiedad colectiva a los que no se les ha prestado suficiente atención, al menos para el caso español. Por un lado, los derechos de propiedad y el tipo de gestión que se lleva a cabo afectaba tanto a la productividad del mismo a corto plazo como a los incentivos para adoptar innovaciones a largo plazo.²⁵ Estudiando el caso inglés, Allen (1992 y 2001) no solo ha mostrado que las diferencias de productividad entre los *enclosures* y los *open fields* eran negligibles, sino que estos últimos también habían adoptado las mejoras en los métodos de cultivo que se habían implementado bajo la iniciativa individual. Faltan estudios similares que comparen las prácticas agrícolas bajo distintos regímenes de propiedad en el caso español.²⁶

25 Según la visión convencional, la gestión colectiva no solo limita la iniciativa individual, sino que la necesidad de alcanzar consensos dificulta la adopción de innovaciones tecnológicas (Federico, 2005: 120).

26 Beltrán Tapia (2016: 126) ha sugerido que, al poner en el mercado un volumen enorme de tierra, la desamortización del comunal contribuyó a distorsionar los precios relativos de los factores productivos, lo que, unido a la existencia de mano de obra barata, pudo hacer que los propietarios expandieran la superficie cultivable en lugar de invertir en fertilizantes o maquinaria. La pérdida del comunal, al hacer que las familias campesinas dependieran en mayor medida del trabajo asalariado, también presionó a la baja los salarios agrícolas (Jiménez Blanco, 2002: 146).

Por otro lado, la idea de la «tragedia del comunal» hace referencia al agotamiento de los recursos resultante cuando los usuarios extraen más unidades que las que garantizarían su continuidad (Hardin, 1968). No es tarea fácil para un historiador rastrear hasta qué punto las prácticas comunales eran sostenibles o sobreexplotaban el común, pero se debe avanzar en este sentido. Como ya hemos mencionado, parece que la densidad regulatoria en torno al uso del comunal aumentó a medida que se incrementaba la presión sobre los recursos. A falta del número de cabezas de ganado que el prado concejil podía sustentar u otras reconstrucciones del paisaje histórico, un detallado seguimiento del nivel de uso del recurso y del conjunto de normas y regulaciones, así como de las sanciones impuestas por incumplimiento, podría ayudar a rastrear la evolución del nivel de sostenibilidad de estos bienes. Un ejemplo concreto de este tipo de análisis, explotando la contabilidad de un comunal flamenco, se puede encontrar en de Moor (2009). Este trabajo es capaz de reconstruir la evolución del número de usuarios y de las cabezas de ganado que se sustentaban en el comunal y mostrar cómo una activa participación de los usuarios en su gestión logró no solamente evitar su sobreexplotación, sino también su infrautilización, un tema al que, como la misma autora indica, no se le presta suficiente atención en el debate sobre el comunal.

La contribución de los comunales al bienestar (o malestar) colectivo tiene, como hemos visto, muchas dimensiones y las conclusiones al respecto no pueden depender solamente de un subconjunto de estas. El reto, sin embargo, no es solo identificar todas las dimensiones del cuerpo social que se encontraban afectadas por el funcionamiento del régimen comunal, sino hacer además balance de todos estos papeles teniendo en cuenta que los efectos negativos en un aspecto pueden compensarse con efectos positivos en otras esferas, y viceversa (Beltrán Tapia, 2016: 123-124). Este balance, además, tiene que ser capaz de contabilizar tanto los efectos a corto plazo como aquellos que requieren más tiempo para materializarse.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL COMUNAL

El uso del poder político en el ámbito de los recursos colectivos es también un aspecto que recorre la literatura pero del que queda todavía mucho por aclarar. Por un lado, a pesar del carácter igualitario y garante de la supervivencia del comunal, su disfrute estaba desigualmente distribuido

(Balboa, 1999; Jiménez Blanco, 2002).²⁷ Por otro lado, falta todavía esclarecer si la privatización de estos recursos fue inevitable, fruto de un proceso «natural» asociado a una mayor presión sobre los mismos, o si, por el contrario, las élites políticas tuvieron un papel clave en este proceso. En este sentido, no solo la privatización del comunal fue más intensa en aquellas zonas donde el acceso a la tierra estaba más desigualmente repartido, sino que parece que este proceso reforzó la concentración de la propiedad donde la desigualdad ya era elevada (Jiménez Blanco, 2002; Gallego *et al.*, 2010; Beltrán Tapia, 2015a).²⁸ Así, Cendrero (2014) ha defendido recientemente que las élites propietarias emplearon todos los medios a su alcance, legales o no, para alcanzar sus objetivos privatizadores.

Tanto la evidencia macro como los estudios micro sugieren, por tanto, que, allí donde el poder económico y político estaba más concentrado, las élites locales, regionales y estatales se aliaron para promover una agenda que privilegiaba sus intereses sobre los del resto de la población.²⁹ El hecho de que la Ley de Desamortización General (1855) indicara que las ventas se debían realizar mediante subasta también es indicativo de como los poderes políticos diseñaron una ley encaminada a beneficiar especialmente a aquellos individuos que tuvieran los medios para participar en el proceso (Tomás y Valiente, 1978: 15-16).³⁰ Parece además que una gran parte del comunal que acabó en manos privadas no lo hizo por medios legales, sino que se materializó en forma de apropiaciones y roturaciones

27 El Censo Agrario de 1982 sugiere que, a pesar de garantizar el acceso a las familias más desfavorecidas, el disfrute del comunal fue extremadamente desigual durante la segunda mitad del siglo xx (Iriarte y Lana, 2015a: 526).

28 En cambio, en zonas donde el acceso a la tierra estaba mejor distribuido, amplias capas de la población rural pudieron beneficiarse de la privatización y convertirse en propietarios o ampliar sus posesiones. La falta de indicadores de desigualdad regional durante el periodo objeto de estudio ha dificultado el avance en estos temas. Aunque las monografías locales suelen aportar pruebas en este sentido, la falta de perspectiva comparativa impide distinguir si esas tendencias responden a la propia privatización o a otros procesos que ya estaban en marcha, como la presión demográfica o la progresiva penetración de mecanismos mercantiles, entre otros.

29 Esta es también la conclusión a la que llega Allen (1992 y 2001) para Inglaterra.

30 Es también significativo que la retórica en contra del comunal estuviera protagonizada casi exclusivamente por miembros de las clases pudientes (Beltrán Tapia, 2016: 121).

ilegales, con el consentimiento tácito de los poderes públicos.³¹ Los estudios realizados hasta ahora, en cualquier caso, no son concluyentes. Las investigaciones macro, por un lado, muestran serias limitaciones a la hora de ilustrar los mecanismos mediante los cuales las élites políticas maniobrarían para conseguir sus fines. Aunque los estudios más micro, por otro lado, suelen proporcionar una imagen muy detallada de los protagonistas del proceso y sus motivaciones, resulta difícil distinguir si se trata de fenómenos aislados derivados de una casuística concreta.

Se necesitan, por tanto, más estudios que sustancien de manera más clara el papel desempeñado por las clases privilegiadas en la gestión, y posterior desmantelamiento, del régimen comunal. Una posible vía de investigación sería la integración de los estudios locales en una perspectiva general que recogiera información, para el mayor número posible de regiones, sobre los personajes históricos que participaron en estos procesos. En particular, este camino supondría construir una base de datos que detallara tanto el lugar que ocupaban en la comunidad local como las conexiones que pudieran tener con otros ámbitos de poder, como las diputaciones provinciales o el gobierno central.

Además de la propuesta anterior, se podrían ensayar métodos indirectos para estimar la capacidad de las élites para subvertir el proceso en su propio beneficio. En este sentido, aunque no ofrece información sobre la fuente original, Simón Segura (1973) proporciona datos provinciales sobre la desamortización civil que apenas han sido explotados más allá de su contenido descriptivo. Así, este autor lista tanto el valor de tasación como el importe final obtenido en la subasta pública de los bienes desamortizados. Además de haber presionado para poner en marcha el proceso privatizador y moldearlo a la medida de sus intereses, las élites locales también pudieron influir en el proceso de venta, bien reduciendo el precio de tasación, bien maniobrando para que el precio final de venta no fuera muy elevado. Si se pudiera controlar tanto por la calidad de las tierras puestas a la venta como por la posible intensidad de la demanda sobre estas, se podría estimar si los importes de tasación y venta que efectivamente se observan se corresponden con los que teóricamente se derivarían de esas condiciones de oferta y demanda. Una desviación significativa de

31 Para Congost (2002: 327), el gobierno liberal, simplemente, se limitó a sancionar legalmente los procesos impuestos por las élites locales.

esos valores implicaría que, mediante mecanismos ajenos al mercado, los implicados en la enajenación del comunal manipularon el proceso en su beneficio.

El estudio de estos procesos quedaría incompleto si no se analiza también el papel de las propias comunidades locales en ellos. ¿Qué capacidad tuvieron los propios usuarios del comunal para participar o hacer frente tanto al embate privatizador como a los afanes intervencionistas del Estado? En este sentido, el papel desempeñado por la conflictividad social fue, sin duda, clave a la hora de influir en los procesos orientados a modificar la gestión tradicional de este tipo de recursos.³² Además de describir este tipo de episodios e identificar las formas de protesta, sería recomendable un mayor esfuerzo a la hora de determinar cuál fue la capacidad real de estas comunidades y cómo esta pudo variar dependiendo de las características de las mismas.

CONCLUSIÓN

El recorrido propuesto por el estado de la investigación actual sobre el comunal español no es sino una invitación a profundizar en los debates abiertos. La propia enumeración de los aspectos que ignoramos y de las limitaciones existentes permite también vislumbrar posibles caminos a seguir. Aunque las posibilidades de exprimir las fuentes son, desde luego, limitadas, todavía hay mucho margen por delante tanto en la revisión de fuentes que ya han sido estudiadas como en el empleo de materiales novedosos o poco trabajados.³³ La tecnología también ha abierto nuevas posibilidades al facilitar enormemente el trabajo al investigador. Así, el manejo y el tratamiento estadístico de grandes volúmenes de información es ahora más accesible que nunca, lo que invita a la construcción de extensas bases de datos que nos ayuden a sistematizar todo el conocimiento ya acumulado. Dado que el incremento en la capacidad de computación no solo ha afectado al tratamiento estadístico de los datos, sino que se extien-

32 Véanse, entre otros, Cobo *et al.* (1992), Torre y Lana (2000), González de Molina y Ortega Santos (2000 y 2007), Cruz Artacho *et al.* (2003) o Soto Fernández *et al.* (2007).

33 Como indican Iriarte y Lana (2015b: 132), por ejemplo, la documentación guardada en el Archivo del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) es enorme y solo ha sido estudiada por un pequeño número de autores (Riesco, 2006; Serrano, 2014).

de también al empleo de sistemas de información geográfica (SIG), el empleo de estos últimos debería extenderse. Estas herramientas permiten incorporar de forma explícita la dimensión espacial de los procesos económicos y sociales. Además de situar con precisión la localización de los recursos objeto de estudio, estas técnicas ayudan a enmarcar el contexto en el que se insertaban estos recursos, ya que permiten definir el tipo de condicionamientos climáticos o geográficos dominantes.³⁴ Asimismo, la digitalización de mapas históricos o de fotos aéreas (ortofotos) tiene el potencial de abrir productivas vías de investigación.³⁵ Es prioritario, además, que este esfuerzo por recopilar la información disponible no se limite solo a la propiamente cuantitativa, sino que debe extenderse también a la información cualitativa, que, no lo olvidemos, es perfectamente susceptible de ser codificada y, si es necesario, de ser analizada estadísticamente. Esta propuesta persigue, por último, la integración de las perspectivas micro y macro con el objetivo de acercar la lupa del investigador al sujeto histórico sin renunciar a explotar la variación espacial y temporal que estos procesos esconden.

34 Usando los partidos judiciales como unidad de análisis, Beltrán Tapia *et al.* (2016), por ejemplo, tienen en cuenta aspectos como la temperatura, la pluviosidad, la altitud o la rugosidad, además de la distancia a la costa y a grandes ciudades.

35 El Geoportal de la Diputación Foral de Navarra (<<http://sitna.navarra.es/geoportal/?lang>>), por ejemplo, dispone de un rico catálogo de fotos aéreas tomadas en distintos periodos que, en conjunción con información georreferenciada de superficies públicas, comunales o privadas, permitirían estudiar de forma muy precisa la importancia de los procesos de des/reforestación bajos distintos sistemas de gestión. Otras instituciones regionales disponen de información similar.