



LA LEGISLACIÓN DE LOS MONTES PÚBLICOS EN NAVARRA DE FINALES DEL ANTIGUO RÉGIMEN A LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX.

Iñaki Iriarte Goñi

El estudio de la legislación ofrece a la Historia Económica, pese a no estar directamente relacionado con ella, una herramienta eficaz para sus fines. En ese sentido North y Hartwell hablan del estudio del derecho como punto de partida necesario de la investigación en esa disciplina¹. En efecto la legislación vigente sobre un determinado sector de la economía, va a marcar las “reglas básicas del juego” alrededor de las cuales va a girar el comportamiento de los individuos o colectivos implicados en ese sector. Dicho comportamiento puede ir desde la aceptación de esas reglas hasta su ruptura total, dependiendo de la eficiencia de las mismas para crear riqueza por una parte y para reasignar el producto por otra. El fin de la Historia Económica es, sin duda, cuantificar esa riqueza creada, así como la reasignación de la misma, en un determinado período del pasado. Pero el conocimiento de las reglas, la medición de su mayor o menor eficiencia, puede ayudar a explicar los diferentes comportamientos y en última instancia puede convertirse en uno de los factores determinantes de que el crecimiento del sector fuera mayor o menor.

Pese a lo dicho, intentar adentrarse en el estudio de la legislación es un trabajo que resulta arduo para el historiador económico, poco habituado a moverse en cuestiones de derecho. El

caso de los montes es, si cabe, todavía más complicado ya que desde mediados del siglo XVIII, el Estado español origina un ingente número de ordenanzas, reglamentos y leyes, a veces repetitivas, a veces contradictorias, entre las cuales poner orden no es algo que resulte sencillo ni siquiera a los expertos. Aurelio Güaita, jurista especializado en cuestiones de derecho administrativo, cita una serie de características sobre la legislación española contemporánea de montes, entre las que cabe resaltar el “caos legislativo” propiciado por la abundancia de disposiciones vigentes en un determinado momento y la “desorientación”, fruto de la falta de unidad legislativa en sus líneas generales². Para Navarra el asunto adquiere tintes aún más turbios ya que si por un lado y según el propio Güaita esta provincia cuenta con un Derecho forestal propio, debido a la Ley de modificación de fueros de 1841³, no es menos cierto que en muchas ocasiones, ya desde 1748, el Estado, guiado por una doctrina centralista⁴, va a tratar de imponer en Navarra “con más o menos éxito, las leyes comunes al resto del país”, de tal forma que en determinados momentos la confusión legislativa de los montes navarros será todavía mayor.

Por todo ello este artículo pretende exponer, siguiendo un orden cronológico, las principales medidas legislativas promulgadas sobre los montes de Navarra, intentando mostrar dos hechos. Por una parte, y a través del análisis de los conflictos creados sobre el tema, entre la Diputación y el Estado, el grado de autonomía legislativa de la provincia en materia de montes; por otra y a través del estudio de la legislación forestal propia de Navarra, el grado de originalidad del régimen privativo foral, tratando de desentrañar si realmente intentó dar a los montes un destino diferente a los del resto del país, o si por el contrario se limitó a legislar de forma peculiar, pero siguiendo a la postre las directrices generales de la época. En otras palabras ¿hasta qué punto pudo Navarra marcar las reglas básicas del juego en cuestión de montes? Y si lo hizo ¿fueron una reglas eficientes? y sobre todo ¿trataron realmente de que el juego en la provincia fuera distinto?

LA QUIEBRA DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Los primeros intentos de legislar en materia de montes, surgen en España durante la Edad Media. Resulta anecdótica por su brutalidad la orden promulgada por Alfonso X, en la que se advertía “que no se pongan fuego para quemar los montes, e al que lo fallaron haciendo que lo echen dentro”⁵, pero las pretensiones legisladoras más serias y sistematizadas, se ligan directamente con la expansión agrícola de los siglos XII y XIII y la crisis que siguió a los mismos. Las “excesivas exigencias sobre los recursos naturales” y en especial sobre las zonas boscosas a costa de las cuales se produjo en buena medida el aumento de las roturaciones⁶, hicieron que se comenzara a notar su degradación y que las monarquías trataran de emitir leyes para su conservación, guiadas por supuesto, por razones de índole más económica que ecológica. El posterior nacimiento y desarrollo del Estado Absolutista en la mayor parte de Europa y las tendencias codificadas de éste, fueron el paso decisivo para que hacia mediados del siglo XV, las legislaciones de montes surgieran de una forma más organizada. Para el caso español la “Pragmática de Burgos” del año 1496, promulgada por los Reyes Católicos, trató de marcar las reglas de actuación que debían seguirse en los montes del país hasta el siglo XVIII⁷.

A mediados de ese siglo, en 1748, surgen las primeras disposiciones a las que debemos dedicar un cierto tiempo, ya que por una parte son las que van a regir durante el período de quiebra del antiguo régimen por otra son las primeras que van a hacer una referencia explícita a Navarra. En ese año se promulgan dos Ordenanzas con un carácter marcadamente intervencionista en los montes tanto colectivos como de particulares⁸, negando a los propietarios de estos últimos la posibilidad de acotar y cercar sus propiedades e imponiéndoles la obligación de replantar el arbolado extraído. Por otra parte las ordenanzas concedían a la Marina Real una serie de privilegios⁹ que la permitieran hacer frente a sus necesidades de madera para la construcción de barcos. En ese sentido la Real Armada, a través de sus comandancias de Cádiz, Cartagena y El Ferrol, tenía preferencia en la corta y saca de árboles más aptos para la construcción de navíos, previo pago de su valor a los dueños. En general se trata de unas ordenanzas características del Antiguo Régimen, duras en su apartado penal y restrictivas en sus consecuencias económicas, que imponían fuertes trabas a la libre circulación de los productos forestales. Sobre sus pretensiones de vigencia en la totalidad de la península quedan pocas dudas¹⁰. Navarra se incorpora a la comandancia de El Ferrol y en su capítulo 66 la ordenanza citaba uno por uno todos los pueblos en los que la Marina Real poseía los privilegios citados. Se trataba de municipios de la zona noroccidental (en la actualidad y bajo el punto de vista geográfico Navarra húmeda del noroeste), especialmente rica en bosques de frondosas de tipo atlántico y con una superficie de monte muy elevada¹¹.

Mientras tanto en el Virreinato no se había dedicado demasiada importancia al tema forestal. En la “Novíssima recopilación” que recoge las leyes del reino de Navarra de 1512 a 1716 se pueden encontrar algunas vagas referencias a los derechos de pasto de los naturales del reino en Urbasa y Andía¹², pero se trata de normas desconectadas que no constituyen una legislación sistemática. Así las cosas, la Diputación parece no saber qué hacer cuando Manuel de las Casas el mismo año de 1748, escribe diciendo que ha sido nombrado inspector de marina para los montes de Navarra y Guipúzcoa. Aunque la corporación contestará, aceptando sin ninguna queja¹³, dicha contestación no parece implicar una aceptación. Dos años después el propio Virrey pregunta a la Diputación por qué las ordenanzas no son cumplidas y ésta responde con vaguedades tales como que en 1748 la ordenanza no llegó por el cauce debido o que en cuestión de montes “bastaría con mantener la costumbre de planta, cría y limpia por cada vecino bajo el rigor de aplicación de penas determinadas si eso no se cumple”¹⁴.

Parece pues que en 1750 la Diputación, delegación permanente en esta época, no lo olvidemos, de las Cortes de Navarra (capacitadas para emitir leyes), se inclinaba hacia el derecho consuetudinario, sin siquiera plantearse la necesidad de legislar. Habrá que esperar siete años para que dichas Cortes (a petición del propio rey de la nación, según se desprende del preámbulo), promulguen las “Ordenanzas para la plantación y conservación de árboles”¹⁵. El contenido de dichas ordenanzas se centra casi con exclusividad en la creación de viveros, obligando tanto a los pueblos (en los montes comunales) como a los particulares (en los de su propiedad) a crear plantaciones de nuevos árboles. Para ello dividen el territorio del reino, según sus merindades, en dieciocho partidos y nombran un inspector para cada uno de ellos a fin de que, tras reconocer los montes, señalen los lugares más a propósito para las nuevas

plantaciones, teniendo en cuenta las especies más adecuadas a cada zona. Las ordenanzas especifican después, pormenorizadamente, la forma de crear los viveros así como la manera de custodiarlos y las penas en las que incurrirían los que no los respetaran. Se trata en definitiva de unas ordenanzas fuertemente intervencionistas por un lado pero altamente ineficaces por otro, desde el momento en el que no garantizan ni siquiera mínimamente el cumplimiento de los objetivos que ellas mismas marcan¹⁶. Pero peor que esto sea quizás el hecho de que no hagan mención alguna a los derechos de la Marina Real, lo cual, al parecer, implicaba una aceptación al respecto. De hecho a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XVIII, los delegados de la armada extraerán árboles de los bosques navarros, con consecuencias negativas para el sistema de aprovechamiento comunal de los pueblos¹⁷. La reacción de las Cortes ante esta situación tarda en producirse más de veinte años y así, habrá que esperar a las modificaciones de las ordenanzas sobre arbolado que se producen en 1780-81¹⁸ para encontrar un posicionamiento contrario a los abusos de la Real Armada. En el aditamento IV de dichas modificaciones, las Cortes establecen que los “asentistas de madera para los Reales bageles” comuniquen su visita a Diputación para que ésta controle los cortes que se van a realizar y señale los precios, nombrando para todo ello un “juez conservador”. El virrey admite el aditamento, pero al parecer los abusos siguen produciéndose, como lo demuestran los memoriales de contrafuero presentados sobre el tema en diversas ocasiones¹⁹. Además según se desprende de alguno de ellos, las cortas no se limitaron a los territorios citados en 1748, sino que se extendieron a otros lugares como el valle de Roncal, abundante también en bosques. Los abusos de los delegados de marina aparecen descritos en el contrato, cortan árboles de medidas no estipuladas y dañan propiedades de los vecinos en el arrastre de la madera cortada²⁰. Pese a ello los contrafueros son denegados sistemáticamente, aludiendo a los “perjuicios que se causarían a la Real Hacienda”. Parece ser pues que en los últimos años del Antiguo Régimen el interés general del país y en particular de la marina, pasaron por encima de los privilegios de Navarra y que las Cortes pudieron hacer poco al respecto.

Pero esta situación no podía durar mucho tiempo, ni en Navarra, ni en el resto de la península. En Europa corrían aires de revolución y España no iba a quedar al margen de los cambios. Sus montes tampoco. El intervencionismo de las Ordenanzas de 1748 suponía una fuerte traba para el desarrollo económico de los terrenos forestales y por extensión de la agricultura, una agricultura que además iba a ser el punto de mira de las transformaciones, por una serie de causas precisas como podían ser el aumento demográfico, con la consiguiente elevación de los precios agrícolas, y la subsecuente tendencia a incrementar la producción agrícola a base de un sistema de ampliación de zonas cultivadas²¹. Va a ser en este último punto donde los montes jueguen un papel importante y se conviertan en punto de atención de todos aquellos que pretendan extender sus cultivos. La teoría económica liberal que comenzaba a imperar en aquella época y que centraba la modernización del sector en la reducción a propiedad particular o “perfecta” de la tierra, va a ayudar a los depredadores en sus pretensiones. Así, las Cortes españolas de 1812²² iban a poner fin al intervencionismo de las ordenanzas anteriores, dejando total libertad a los dueños particulares de los montes, para su aprovechamiento. Se diferenciarían a partir de entonces varios tipos de montes. De un lado los particulares que quedan a merced de sus poseedores; de otro los públicos, entre los que

se distinguirían a su vez tres clases según sus propietarios: montes del Estado, montes de los pueblos y montes de los establecimientos públicos. Como recuerda Xesus Balboa, los montes públicos van a tener a partir de 1812 el carácter de amortizados y por tanto van a ser susceptibles a cambios por parte del Estado y además van a ser intervenidos administrativamente en sus aprovechamientos, como veremos más adelante²³. La primera ley desamortizadora no se hace esperar. Dictada en enero de 1813, propicia la privatización de todos aquellos terrenos que los pueblos quieran poner a la venta, en un afán de inscribir la tierra (también los montes) y su producto en el libre mercado.

Navarra no va a ser ajena a todas estas transformaciones. Como ha demostrado Joseba de la Torre, las haciendas municipales, endeudadas por los efectos de la guerra que tuvo lugar sobre el terreno en Navarra entre 1808 y 1814, van a vender parte de sus “Bienes de propios”²⁴. Antes incluso de que este primer proceso desamortizador concluya, las Cortes de Navarra, van a tratar de confirmar las ventas en un pedimento de ley de 1817. El mismo autor señala cómo la defensa de las ventas estuvo más ligada a la participación directa en el proceso desamortizador de una parte de los miembros de las cortes, que a la apuesta en bloque de las mismas por el liberalismo²⁵, pero de cualquier forma las ventas realizadas y los intentos de legalizarlas vienen a ratificar que en Navarra, como en el resto del país, se habían comenzado a producir cambios en el sentido de inscribir la tierra en el libre mercado.

Mientras tanto, en cuestión de montes, Navarra seguía con las ordenanzas de 1575, aunque, como se ha visto, modificadas varias veces. Una vez más tuvo que ser el gobierno de la nación el que diera el primer paso en los intentos de transformación y así una Real Orden de 1821 mandada al jefe político de Navarra le instaba a exponer las reglas y los medios para el fomento del arbolado. La Diputación a su vez remitió una circular a los ayuntamientos pidiéndoles su opinión. Las escasas contestaciones que se conservan son vagas y prácticamente vienen a repetir lo ordenado por diputación sesenta y cinco años antes. Llama la atención sin embargo la del ayuntamiento de Tudela, más acorde con los nuevos tiempos al aseverar que el mal estado de los montes se debía al uso que se hacía de ellos en común. En lo referente a los terrenos particulares pensaba el ayuntamiento “sería ocioso acordar providencia alguna coartada con respecto al dueño; el interés particular de cada propietario es el que debe obrar libremente, para que aplique al terreno el género de cultivo que más le convenga”²⁶.

De un espíritu similar al manifestado por el ayuntamiento de Tudela parecen estar imbuidos los componentes de las Cortes navarras, cuando por fin en 1828-29, redactan la ley “procurando la conservación, fomento y replantación de montes, plantíos y viveros”²⁷. En ella, por un lado no se hace referencia alguna a los montes de propiedad particular, lo que implica una libertad total de uso para sus dueños; por otra se tratan de regular los aprovechamientos comunales de los pueblos, comenzando así un intervencionismo administrativo sobre los montes que irá haciéndose cada vez mayor a lo largo del siglo XIX.

Merece la pena realizar aquí un breve paréntesis para describir, si bien a grandes rasgos, las características de los usos comunales de los montes, a la espera de efectuar un estudio más sistemático. En primer lugar es de resaltar la adscripción de dichos terrenos no a los vecinos sino a los ayuntamientos, adoptándose en Navarra lo que Alejandro Nieto denomina la

“solución castellana”, según la cual “los bienes comunales fueron absorbidos en el patrimonio municipal, desde el momento en que el Municipio sustituyó a su antiguo titular que era el común de los vecinos”²⁸. Esta tradición municipalista irá haciéndose más fuerte en Navarra conforme nos acerquemos hacia el presente. Una idea general del uso al que los municipios dedicaban los terrenos del uso al que los municipios dedicaban los terrenos del común, puede sacarse de las contestaciones de varios pueblos a una circular de Diputación enviada en 1822, requiriéndoles un informe sobre la situación de sus baldíos de cara a una posible privatización de los mismos²⁹. El aprovechamiento de esas superficies para pastos, dedicados a la alimentación del ganado, parece ser general en todas las zonas del virreinato, si bien se pueden entrever algunas diferencias según áreas geográficas. Así, en la zona septentrional³⁰ el monte parece estar más ligado a las explotaciones agrícolas, a base de aprovechar los helechos para el abonado de los campos y sirve además como complemento a las economías campesinas que extraen de él la madera necesaria para las construcciones y la leña para calentar los hogares. Por todo ello la defensa de los terrenos comunales será mayor en esta zona que en la meridional³¹ donde los ayuntamientos muestran una mayor tendencia a la privatización. Al ser los montes utilizados casi con exclusividad para el pasto, resultaba más sencillo repartirlos entre los ganaderos, reservándose el ayuntamiento alguna parte para los rebaños vecinales.

Sin embargo la ley de 1828-29, no hacía ninguna distinción entre las diferentes zonas geográficas. Su sentido general se centra nuevamente en la creación de viveros, aunque tratando esta vez de asegurar el cumplimiento de la normativa, creando para ello en cada pueblo una “junta de montes” compuesta por el alcalde y 3 ó 4 vecinos (según se trate de ayuntamientos o valles y cendeas) “de inteligencia y celo por el bien público”. Seguidamente se detalla el modo en que estas juntas deberán de funcionar, realizando informes sobre el estado de los terrenos montuosos, demarcando las zonas aptas para la constitución de viveros y estableciendo un sistema de guarderío adecuado. Por lo demás la ley prohíbe las roturaciones en los montes sin permiso de Diputación así como la quema de maleza no vigilada y trata de regular la introducción de animales para pastar, haciendo especial referencia a las cabras e irascos “por lo muy nocivo que es este ganado al arbolado”. En cuanto a la extracción por parte de los vecinos de madera y leña, se restringe significativamente, siendo necesario de ahora en adelante para ello el permiso de los ayuntamientos. Éstos y las juntas de montes de cada pueblo serán los encargados de propiciar el fomento del arbolado, siempre bajo la supervisión de Diputación que “podrá hacer visitar los montes y terrenos demarcados cuando lo tenga por oportuno, comisionando para el efecto personas de su confianza e inteligentes”. El comienzo del intervencionismo administrativo de Diputación en los montes de los pueblos, queda pues definido en sus líneas esenciales, unas líneas que poco a poco se irán trazando con mayor exactitud a base de crear reglamentos más precisos. En cuanto a la aceptación por parte de los pueblos de dicho intervencionismo surgen serias dudas. Cuatro años después del establecimiento de la ley, se constituye la “Junta Superior de montes y plantíos de Navarra”³², cuyo primer trabajo va a ser la realización de un informe de los pueblos que no habían cumplido los requisitos marcados por las Cortes. Pues bien, según se desprende de dicho informe, 25 pueblos no habían constituido su junta de montes, 103 no habían remitido el auto de demarcación y 6 lo habían hecho de forma inadecuada. En total alrededor de la mitad de

los pueblos navarros se hallaban en una situación anómala respecto a la ley³³.

Un año después, el establecimiento a nivel nacional de las “Ordenanzas generales de montes” de 1833, va a venir a complicar más la situación. Estas ordenanzas intentan poner remedio a la caótica situación en la que estaban sumidos los montes españoles tras la legislación gaditana y las continuas derogaciones y reimplantaciones de leyes de los períodos absolutistas y liberales. Como señala Ignacio Jiménez Blanco, la cuestión de los montes venía a poner en tela de juicio la propia teoría liberal tal y como se planteaba en estos momentos, ya que este sector necesitaba para su conservación la intervención del Estado y éste iba a tener que preocuparse por regularlo de alguna forma, sin dejar al interés privado la total libertad de actuación³⁴. Para ello en las ordenanzas de 1833, se establecía la Dirección General de Montes, dependiente del Ministerio de Fomento, que habría de encargarse de la redacción de los reglamentos para hacer posible su aplicación, tarea ardua habida cuenta de los intereses contradictorios que gravitaban sobre el tema de los montes. De hecho esos reglamentos no se aprobarían hasta 1854, dejando a las superficies forestales del país en un estado de interinidad durante más de veinte años³⁵. Pero lo que más nos interesa aquí es el tratamiento, o mejor la indefinición, de las ordenanzas de 1833 con respecto a Navarra, ya que su título IX exceptúa la validez de las mismas en Canarias, Baleares, Guipúzcoa, Álava y Vizcaya, sin hacer ninguna referencia expresa al antiguo reino. Las tensiones que esta indeterminación creará entre el Estado y Navarra, no se harán patentes de forma inmediata, sino que habrá que esperar varias décadas para que se pongan de manifiesto, décadas en las que se precipitarán cambios muy importantes en la situación legal de Navarra respecto al marco nacional español.

En efecto, el mismo año de 1833, un Real Decreto³⁶ dividirá el país en 49 provincias entre las cuales se encuentra Navarra, que desde ese momento deja de ser considerada como reino. Por otra parte en 1841, tras el fin de la guerra carlista, entrará en vigor la ley de modificación de fueros que concede a la provincia una serie de privilegios. Esa nueva foralidad será, según Mina Apat, la que propicie a la oligarquía navarra un aparato de control sobre la provincia, muy superior al que tuviera en el Antiguo Régimen³⁷. A partir de ahora Diputación, principal abanderada de esa nueva foralidad, no perderá ocasión para reafirmar el régimen especial de Navarra marcado por la ley de 1841 y los montes serán en este sentido uno de los puntos a los que agarrarse, ya que dicha ley en sus artículos 6 y 10, hace una especial referencia a las atribuciones de esa corporación con respecto a los terrenos comunes de los pueblos y en el 14 especifica que “no se hará novedad alguna en el goce y disfrute de montes y pastos de Andía, Urbasa y Bardenas ni otros comunes, con arreglo a lo establecido en las leyes de Navarra y privilegios de los pueblos”³⁸.

He aquí cómo a partir de la ley de modificación de fueros de 1841, los montes, a los que hasta ahora no se había dado un tratamiento en Navarra, diferente en sus líneas esenciales, al del resto del país, van a pasar a ser una de las principales preocupaciones de Diputación. Y en muchas ocasiones no por la riqueza que suponían o por los efectos benéficos que su conservación producía sobre la agricultura y el clima, sino más bien, por constituir uno de los signos de foralidad de la provincia. Un buen ejemplo de esto lo constituye el conflicto creado entre Diputación y Estado cuando éste, en 1859, pretende hacer válidas para Navarra las Ordenanzas Generales de Montes de 1833, basándose para ello en el hecho de que dicha

provincia no figuraba entre las exentas. Diputación contestará que la no inclusión de Navarra se debía a que entonces era considerada todavía como reino, pero una Real Orden de 30 de abril de 1862 viene a clarificar la situación en este sentido y si bien reconoce que en Navarra no debían de regir las Ordenanzas de 1833 y si las de las Cortes navarras de 1828-29, aclara que, en materia de montes “le son obligatorias, sin embargo, todas aquellas leyes generales de la Monarquía, compatibles con las especiales de Navarra”. El informe que la Diputación elevará posteriormente a Isabel II, se centrará únicamente en resaltar los derechos privativos del territorio, sin hacer mención alguna a las diferencias de criterio que sobre el destino que había que dar a los montes tenía la administración foral con respecto a la central³⁹. Y es que dichas diferencias no existían. Así los montes se iban a convertir, en algunas ocasiones, en el eje alrededor del cual iban a bascular los propios derechos forales de Navarra y por ello Diputación iba a pleitear por ellos, pero más por salvaguardar la foralidad (con lo que ésta suponía de privilegios para la oligarquía), que por tener ideas diferentes sobre el tratamiento que había que dar a esos territorios. Los montes se iban a convertir en definitiva en una de las banderas del régimen privativo navarro.

Y sin embargo la legislación Navarra sobre el ramo era visiblemente incompleta. Las Ordenanzas de 1828-29, habían tratado, sin demasiado éxito, de regular los aprovechamientos comunales de los pueblos, pero no hacían ninguna referencia a los terrenos particulares, ni tampoco a los posibles intentos de privatización que se pudieran dar, tanto por parte de los pueblos y particulares, como de la propia Diputación. ¿Deberían regir en Navarra, sobre esos puntos, las leyes de la monarquía?

LA DESAMORTIZACIÓN DE 1855

Por todo ello el conflicto que se acaba de describir, no puede ser tomado de forma aislada, sino que ha de insertarse dentro de las tensiones que el proceso de desamortización civil, comenzado unos años antes, va a originar entre Navarra y el Estado. Un proceso que como señala Mina Apat, va a ser el instrumento clave de la revolución burguesa y que la oligarquía navarra va a tratar de controlar⁴⁰.

La conocida ley de desamortización de 1855, promulgada por Madoz, ponía a la venta, retomando la fórmula de privatización igual a progreso, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros, pertenecientes, entre otros a los propios y comunes de los pueblos, exceptuando en su artículo 2, punto 9, “los terrenos de aprovechamiento común, previa declaración de serlo hecha por el gobierno, oyendo al ayuntamiento y diputación provincial respectiva”⁴¹. Como ha señalado Alejandro Nieto, un aspecto principal de la ley de desamortización civil de 1855, es el hecho de que salte del plano jurídico (utilizado en las anteriores desamortizaciones civiles y según el cual éstas se limitaban a dejar libertad a los pueblos para vender sus bienes comunales), al político, al imponer la enajenación obligatoria de los bienes no considerados como exceptuados⁴². El proceso desamortizador de 1855, adquiría pues unas características peculiares, de las que Navarra iba a tener dificultades para zafarse. Pero no hay que pensar que la Diputación estuviera en contra del sentido general de la desamortización. Hemos visto cómo las ideas privatizadoras habían sido bien aceptadas desde comienzos de siglo y así, lo que la Diputación pretendía, como ella misma manifiesta en las bases elevadas al gobierno

en 1859⁴³, era realizar la desamortización “por sí, para sí y ante sí”. Comienzan a producirse de esta forma una serie de conflictos entre las dos administraciones tras los cuales la desamortización se pondrá en marcha en Navarra, si bien con una serie de condiciones muy favorables para la provincia⁴⁴.

En el caso de los terrenos forestales, uno de los pasos previos imprescindibles para llevar a cabo las ventas, era contar con un inventario de los montes tanto enajenables como exceptuados, existentes en ese momento. Dicho inventario no se llevó a cabo para toda la nación y sus resultados se recogen en la “clasificación General de los Montes Públicos” de 1859, que incluye también los datos de Navarra. Esta clasificación constituye el primer intento de cuantificar la superficie forestal tanto del país como de esta provincia y por ello vamos a analizarlo con cierto detenimiento. Fue elaborada por los ingenieros de monte, dependientes del Ministerio de Fomento, en dura pugna con el Ministerio de Hacienda, preocupado éste por sacar a la venta la mayor parte posible de los montes, de cara a sanear su situación. Los montes exceptuados de la venta quedarían a disposición de Fomento y los enajenables a disposición de Hacienda.

Xesus Balboa, cita, al hablar de la forma en la que la clasificación se llevó a cabo, una serie de características que otorgan a la misma de una escasa fiabilidad. El corto plazo (tres meses) que se dio para su elaboración, la escasez de personal con el que se contó y la falta de una referencia anterior en la que basarse⁴⁵, hicieron en efecto, que los datos obtenidos dejarán mucho que desear. A todo ello habría que añadir la escasa colaboración de los pueblos a la hora de suministrar información, que para el caso de Navarra se incrementaría por la falta de ayuda de la propia Diputación. Es significativo en este sentido que los nombres de los montes que aparecen en la clasificación, sean para Navarra muy poco exactos y hagan, en la inmensa mayoría de los casos, referencia al municipio al que pertenecen (por ejemplo, monte de Abárzuza, monte de Barasoain, etc.), cuando en esta provincia (y según se desprende de posteriores inventarios), casi todos los montes poseen nombres propios que nada tienen que ver con el pueblo en el que se inscriben.

Para Navarra los datos de la clasificación arrojan un total de 372 montes con una cabida de 503.777 has., repartidas de la siguiente forma:

Cuadro nº1. Resumen de los montes navarros incluidos en la clasificación de 1859 atendiendo a su propiedad.

Partido judicial	Estado		Pueblos		Total	
	Nº	Hectáreas	Nº	Hectáreas	Nº	Hectáreas
Aoiz	25	33.102	93	150.650	118	183.752
Estella			92	67.609	92	67.609
Pamplona			126	196.191	126	196.191
Tafalla			35	54.100	35	54.100
Tudela			1	2.125	1	2.125
Total	25	33.102	347	470.675	372	503.777

Fuente: Clasificación general de los montes públicos de 1859. Elaboración propia.

Según esas cifras y tomando como referencia el total de superficie que la propia clasificación da para la provincia (1.047.800 Has.), un 48% del suelo de Navarra estaría ocupado por superficie forestal. Dicha superficie pertenecería en su inmensa mayoría (más del 90%) a los pueblos, siendo el resto propiedad del Estado. Existen sin embargo, varios elementos que vienen a demostrar la tendencia a la baja de esta proporción. En primer lugar estaría la ya mencionada escasa colaboración de los pueblos, que llevaría implícita la ocultación de parte de las superficies de monte. Pero hay otras razones más elocuentes: en la clasificación no aparecen recogidos varios montes del Estado muy importantes en superficie, entre los que cabría resaltar las sierras de Urbasa y Andía o las Bardenas Reales. Las razones de esta no inclusión hay que suponerlas, ya que no se ha encontrado ningún testimonio que ayude a explicar semejante descuido. Parece razonable pensar que los elaboradores de la clasificación quisieron evitar conflictos, ya que como hemos visto, la ley de modificación de fueros de 1841, hacía una referencia expresa en su artículo 14, precisamente a esos montes. La situación peculiar de los mismos, que más adelante se comentará (todos los navarros tenían, según leyes inmemoriales, derecho al aprovechamiento de esos terrenos) y el signo de foralidad que llevaban implícito, debieron llevar a los creadores de la clasificación a adoptar la posición más sencilla: obviar su propia existencia.

La Diputación tenía pues todos los ases en su mano. De un lado contaba con ventajas a la hora de decidir sobre los terrenos que se pondrían a la venta; de otro la clasificación de los montes públicos registraba menos superficie forestal que la que realmente existía. Los resultados iban a ser por ello totalmente opuestos a lo que habían planteado los elaboradores del catálogo.

Éstos, pretendían dar a los montes de Navarra el siguiente destino:

Cuadro 2. Resumen de los montes navarros incluidos en la clasificación de 1859 atendiendo a su enajenabilidad.

Partido judicial	Enajenables		Exceptuados				
	Estado	Pueblos	Estado	Pueblos			
	Hectáreas	%(1)	Hectárea	%(1)			
Aoiz		93.765	62,24	33.102	100	56.885	37,76
Estella		40.790	60,33			26.819	39,67
Pamplona		97.589	49,74			98.602	50,26
Tafalla		48.445	89,55			5.655	10,45
Tudela		2.125	100,00			0	0,00
Total		282.714	60,07	33.102	100	187.961	59,03
		Total enajenables 56,12% (2)		Total exceptuados 43,88% (2)			

(1) Tanto por ciento del total de cada partido que se enajena o exceptúa.

(2) Tanto por ciento del total de montes catalogados, que se enajena o exceptúa.

Fuente: Clasificación general de los montes públicos de 1859. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el cuadro 2, se pretendía poner en venta más de un 55% de la superficie forestal recogida en el catálogo. Toda ella pertenecía a montes de los pueblos y a grandes rasgos se puede apreciar que la cantidad enajenable de cada partido judicial, era inversamente proporcional a la cantidad de bosques existentes. Así en la zona sur (Tudela) y media oriental (Tafalla), donde los bosques no suponían gran superficie, se trataban de vender el 100 y el 89,6%, respectivamente. En la zona media occidental (Estella) y la pirenaica (Aoiz) la cifra de bienes enajenables bajaba hasta alrededor de un 60% y por último en el partido de Pamplona (no hay que olvidar que este partido abarca toda la zona noroccidental de la provincia, muy rica en bosques y que se extiende hasta las cercanías del Cantábrico) los bienes enajenables no alcanzaban el 50%. En términos absolutos, sin embargo y como era de esperar, la relación era directa, sacando a la venta más hectáreas, en los lugares donde más bosque existía, salvo en el caso de Tafalla, que superaba en superficie vendida al partido de Estella, más boscoso que aquél.

Parece por ello, que para Navarra se siguieron las directrices generales utilizadas en el resto del país, según las cuales y atendiendo principalmente a la composición florística de los montes, se establecían dos grupos. Uno compuesto por las especies propias de monte alto y exceptuado totalmente, y otro formado por montes de especies intermedias, matorral y alamedas, que podrían venderse directamente. Los criterios seguidos encajaban pues en líneas generales con la clasificación hecha en Navarra, respetándose parte de los montes de las zonas atlánticas y alpinas y enajenándose la práctica totalidad de las de carácter más pobre. Más adelante el Ministerio de Hacienda haría valer sus derechos y, siguiendo criterios menos ecológicos, conseguiría que los montes considerados como enajenables aumentaran⁴⁶.

Pero esos cambios no interesan excesivamente para el caso de Navarra, ya que, como hemos adelantado, las previsiones de la clasificación de 1859, no iban a cumplirse en absoluto. Desgraciadamente no se ha podido realizar un estudio directo de los expedientes de venta que se llevaron a cabo en esta provincia⁴⁷, pero no obstante, podemos realizar una aproximación a través de los datos ofrecidos por Gómez Chaparro⁴⁸. Este autor, presenta al final de su libro un apéndice en el que incluye los expedientes tanto de venta como de exceptuación, aunque haciendo referencia únicamente al número de terrenos que aparecen en cada expediente y no a las superficies. Pese a ello, estos datos pueden servir como un primer acercamiento, a la espera de que sea posible un estudio directo de las fuentes.

Los datos utilizados por Gómez Chaparro, abarcan los años posteriores a la ley desamortizadora (hasta la década de los 80 del siglo pasado) y arrojan las siguientes cifras:

Cuadro 3. Número de predios pertenecientes a los municipios navarros vendidos o exceptuados en la desamortización de 1855.

Partido judicial	Vendidos				Exceptuados			
	Montes	Corr.	F.R.	Terrenos	Montes	Corr.	F.R.	Terrenos
Aoiz	7	6	164	39	192	7	29	82
Estella	6	20	90	49	119	18	17	126
Pamplona	5	0	597	63	239	0	16	231
Tafalla	1	41	72	95	20	32	4	71
Tudela	2	24	93	18	1	8	4	41
Total	21	81	1.016	264	571	65	70	550

Corr = Corralizas

F.R. = Fincas Rústicas de uso agrícola

Fuente: Gómez Chaparro, R. Elaboración propia

Si consideramos válidos los datos ofrecidos por Gómez Chaparro, podemos apreciar que la desamortización en Navarra tuvo unas características peculiares. Los terrenos más vendidos fueron las fincas rústicas, dedicadas a algún aprovechamiento agrícola, mientras que los montes (los “terrenos” suelen referirse normalmente a pequeñas superficies de arbolado o pastos), se exceptuaron de la venta en su inmensa mayoría. En el punto intermedio se encontrarían las corralizas (pastos comunales), de cuyos expedientes tramitados acabaron en venta algo más de un 50%. Así pues las ventas realizadas en Navarra tuvieron una orientación más agrícola que forestal y de hecho las previsiones de venta hechas por la clasificación de 1859 no tuvieron nada que ver con la realidad, lo cual debió de resultar beneficioso para los montes de la provincia⁴⁹. Este hecho encaja con la explicación que J.M. Donézar realiza sobre cómo Diputación controló el proceso. Según este autor, la junta de ventas (cuya mayoría ostentaba la corporación provincial), aceptó sin ninguna objeción, todas las excepciones que los ayuntamientos quisieron introducir según el artículo 2, punto 9 de la ley, ya comentado⁵⁰. Dicho de otra forma, se mantuvo en Navarra el carácter jurídico propio de las anteriores desamortizaciones civiles, y no el político que según Nieto⁵¹ se aplicó para el resto del país. De esta forma fueron los municipios los que decidieron los terrenos que querían vender y por tanto ellos mismos, los que juzgaron más convenientemente conservar sus montes. La Diputación provincial se lo permitió, pero no a cambio de nada. A partir de este momento el intervencionismo administrativo de la corporación sobre los derechos comunales de los pueblos va a ir aumentando de forma significativa.

Para acabar con esa referencia al proceso desamortizador, cabría señalar que la escasez de ventas de terrenos forestales no fue algo exclusivo de Navarra, sino que en otras regiones, carentes de derechos forales, las enajenaciones fueron también muy escasas. Es el caso de Galicia, para la que Xesus Balboa, señala cómo la complicación y la lentitud en la tramitación de los expedientes, tanto por la mala organización del sistema como por la resistencia pasiva de los pueblos, hicieron que apenas se llegaran a vender superficies montuosas, excepción hecha de las pertenecientes al Estado, que no suponían una cantidad importante⁵². Parece ser,

pues, que pese a que la administración nacional intentó llevar a cabo el proceso desamortizador de una manera uniforme para todo el país, en diversas zonas, donde por unos u otros motivos el control del Estado era más débil, se frenó la aplicación de la ley.

EL CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE LOS MONTES

Pero como hemos adelantado ya, esta conservación del monte en manos de los pueblos, tuvo su contrapartida en la acentuación del proceso de intervención administrativa sobre los mismos.

En este sentido y a nivel nacional, va a tener una gran importancia la actuación de los ingenieros de montes. Este cuerpo, creado en España en 1853 y formado en la doctrina forestal alemana (según la cual había que conservar los montes altos en manos del Estado, al ser éste el único capaz de garantizar su conservación), va a adquirir un fuerte protagonismo en las cuestiones forestales españolas tras la promulgación de la ley de montes de 1863⁵³. Su teoría, proclive a la no privatización, no era sinónima a dejar los montes en manos de los pueblos, para que éstos siguieran aprovechándolos a su gusto, sino que llevaba aparejado un fuerte intervencionismo, que se realizaba a través de los denominados “planes de aprovechamiento forestal”. Dichos planes marcaban, para cada año, los aprovechamientos que se podían y debían realizar en los distintos montes y los pueblos deberían de sujetarse de forma estricta a dichos dictámenes realizados por los ingenieros.

En el caso de Navarra, la posición adoptada por la Diputación, no difiere, en líneas generales, con la defendida por los ingenieros de montes. Y sin embargo los conflictos entre éstos y aquélla a ser constantes a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. Para analizar este proceso es conveniente distinguir en Navarra los montes pertenecientes al Estado por una parte y los pertenecientes a los pueblos por otra.

A) los montes del Estado en Navarra

El Estado, a través de diversos mecanismos⁵⁴, había conseguido la propiedad de varios montes en la provincia de Navarra. Esas superficies (escasas como se ha visto en la clasificación de 1859), se hallaban por tanto a cargo de la Dirección General de Montes, dependiente del Ministerio de Fomento y como tales fueron incluidas en el Distrito forestal de Navarra y Vascongadas. El Cuerpo de Ingenieros sería el encargado de realizar sus planes de aprovechamiento. Pero la confección de dichos planes no iba a estar exenta de problemas, ya que si bien la propiedad de esos montes era del Estado, los municipios en los que se hallaban inscritos, había tenido ciertos derechos de uso sobre ellos, que en muchas ocasiones debían de resultar incompatibles con las previsiones trazadas por el Estado. La Diputación por su parte tenía que aceptar el hecho de que esos montes se escaparan a su jurisdicción, pero no iba a otorgar a los ingenieros ninguna concesión. Así por ejemplo cuando en 1867, Juan José de Herrán, ingeniero jefe del Distrito Forestal de Navarra y Vascongadas le pida ayuda para realizar la triangulación del Pirineo, contestará, de muy mala manera, por cierto, que el personal de la Dirección de Montes de Navarra, se encuentra ocupado en otras cuestiones y que no le es posible colaborar en esos trabajos⁵⁵. Todas estas dificultades harán que el Estado

opte, a lo largo de la segunda mitad del XIX y posteriormente, por deslindar esos terrenos, otorgando una parte a los pueblos, y conservando otra, pero ahora con un dominio total sobre ella⁵⁶.

Mención aparte, por sus características especiales, merecen las sierras de Urbasa, Andía y Aralar, que habían pertenecido antiguamente a la Corona de Navarra. Tras la integración de ésta a Castilla, surgieron los primeros litigios entre las Cortes de Navarra y el Rey, que se resolvieron en 1688 con el paso por parte de aquellas de 30.000 ducados, que pretendían asegurar el disfrute de los aprovechamientos por parte de todos los naturales del reino (en el caso de la sierra de Aralar eran beneficiarios de dicho disfrute solamente los pueblos que componían la Unión de Aralar). Así pues en estos casos la propiedad era del Estado, pero los derechos de aprovechamiento estaban legislados y habían sido ratificados además por la ley de modificación de fueros de 1841. El proceder de la Diputación con respecto a estos montes va a ser por ello distinto y no va a permitir que el Cuerpo de Ingenieros lleve a cabo los planes de aprovechamiento por sí solo. Los conflictos van a suceder durante la segunda mitad del siglo XIX, aprobándose finalmente por una Real Orden de 16 de junio de 1905⁵⁷ las “Bases para aprovechamiento de Andia, Urbasa, Encia y Aralar”. Según las mismas la Diputación debía dar cuenta al Ingeniero Jefe del Distrito forestal, antes de 1 de julio de cada año, de las cantidades de leña, ramaje y carbón que iban a aprovechar los vecinos de Navarra durante el siguiente año forestal. Sobre esta base, el Ingeniero del Estado realizaba los planes de aprovechamiento generales y hacía entrega a la corporación, mediante acta, de las superficies donde se podían realizar las cortas y demás disfrutes. Finalmente la propia Diputación se encargaba de distribuir el aprovechamiento entre los beneficiarios. Así pues estos terrenos forestales se encontraban bajo una doble tutela, que debía de hacer el aprovechamiento por parte de los municipios todavía más gravoso en lo que se refiere a tramitación de permisos y espera de las concesiones⁵⁸.

B) Los montes de los pueblos

Como hemos visto más arriba, la Real Orden de 30 de abril de 1862, negaba la vigencia para Navarra de las ordenanzas de 1833 y reconocía la capacidad legislativa de la Diputación sobre los montes de propiedad de los pueblos, cuyos aprovechamientos trataba de regular la ley de 26 de las Cortes de Navarra de 1828-29. Pero también en este caso se van a producir conflictos, ya que el Cuerpo de Ingenieros, apelando a la “suprema inspección y vigilancia” que el Estado se reservaba en dicha Real Orden, va a tratar de hacer valer sus derechos sobre estos terrenos. La concepción que los expertos de la Diputación tenían sobre el destino que había que dar a los montes variaba en realidad muy poco de la de los ingenieros. Se pretendía en último término controlar administrativamente los aprovechamientos realizados por los pueblos, apelando una y otra vez a la necesidad de “fomentar la propagación del arbolado, tan conveniente y necesario para la prosperidad pública”⁵⁹. Un informe realizado por I. de la Torre Aillon, ingeniero de la Dirección de Montes de Navarra (dependiente de la Diputación) en 1866, viene a ratificar que la formación de los planes de aprovechamiento, iban a contener para esta provincia, en líneas generales, los mismos elementos que los nacionales (levantamiento de diversos planos, memorias descriptivas, planes generales de cortas, cultivos y repobla-

ciones...). Y además esas pretensiones se hubieran querido extender también a los montes de propiedad particular, como lo manifiesta una circular enviada a los municipios en julio de 1852⁶⁰. Pero una vez más la Diputación quería llevar a cabo el control por sí y para sí y no estaba dispuesta por ello a que los ingenieros del Estado intervinieran en el proceso. Así cada vez que éstos traten de trazar los planes de aprovechamiento, aquélla apelará a instancias superiores, blandiendo como si de una arma arrojada se tratara, la ya famosa ley de 1841 y, en este caso, conseguirá una y otra vez su propósito. A partir de 1862 la corporación foral va a tener, pues, la oportunidad de regular el aprovechamiento de los montes de los municipios. ¿Qué medidas va a adoptar para ello?

En verdad no podemos decir que su actuación en este sentido fuera muy afortunada. El propio Oroz, poco sospechoso de antiforalidad, escribía a principios de siglo: “De la legislación posterior (a la ley de cortes de 1828-29), o sea la contenida en las circulares, reglamentos y acuerdos de carácter general de la Diputación, poco de bueno puede decirse, notándose en ella el mismo defecto que hemos podido observar en otros ramos de la administración foral. Es una legislación incompleta, formada a retazos, sin la unidad de pensamiento que debe presidir en toda obra legislativa, que si es necesario siempre, lo es mucho más cuando se trata de resolver problemas tan esenciales como son los que se refieren al fomento y conservación de los montes”⁶¹.

En efecto un análisis de las circulares enviadas a los pueblos por la Diputación, viene a ratificar la opinión de Oroz. Se trata en muchos casos de circulares repetitivas que vienen a demostrar la poca eficacia en aplicación, por parte de la administración foral, de las disposiciones que ella misma crea. Es significativo al respecto el hecho de que en 1886, casi 60 años después de la aprobación de la ley de 1828-29, la Diputación tenga que seguir insistiendo sobre la formación de las Juntas locales de montes, después de haber enviado otras tres circulares sobre el mismo tema de 1844, 1850 y 1858⁶².

Por otra parte en lo que respecta a la regulación de los aprovechamientos, el proceso de concesión es costoso en tiempo de tramitación y complicado para los municipios. Si tomamos por ejemplo el de “facultad para corta y venta de árboles”, vemos que los vecinos, en primer lugar debían acreditar la razón por la que querían llevar a cabo las cortas, adjuntando a la misma un pliego de condiciones de venta y una declaración de la cantidad que querían obtener. Este informe debía de ser revisado en primera instancia por la Junta local de montes que, en caso de aprobarlo, lo remitiría a la Diputación junto con otros informes elaborado por ella que garantizara la necesidad de la corta. Tras esto la Diputación debería de enviar un visitador que confirmara lo acreditado por la junta local. Una vez realizados estos trámites se daría la aprobación. No obstante antes de proceder a la venta, ésta había de ser anunciada en el Boletín Oficial de la provincia y en carteles colocados “en los sitios de costumbre”⁶³. Todo este proceso, complicado de por sí, viene a embrollarse aún más si tenemos en cuenta que los plazos marcados para realizar peticiones, variaban según los aprovechamientos de los que se trataba⁶⁴ y que además dichos plazos sufrían modificaciones a través de los años⁶⁵. En 1886 se añadía aún otro requisito para la aprobación de cualquier aprovechamiento, ya que para que la Diputación diera el visto bueno, el municipio en cuestión debía de haber enviado previamente una relación de las ganancias obtenidas con los usos del año anterior, así como

de las inversiones que se habían realizado con ellas, acompañado todo ello por un documento que acreditara, se habían verificado los trabajos de plantación o repoblación requeridos⁶⁶.

Esta pormenorización de los requisitos necesarios, pensada seguramente para controlar la acción de los municipios, lejos de cumplir su objetivo, debía de incitar a los vecinos, dadas las complicaciones, a la realización de usos fraudulentos de los montes, como más adelante podremos comprobar al menos en algún aspecto.

A estos signos de ineficacia habría que añadir otros hechos, como la posible falta de medios, de subvenciones necesarias y de autonomía económica que parece traslucirse en algunos momentos en la Dirección de Montes de Navarra. Así por ejemplo en 1866, el ingeniero jefe de esa Dirección, pide, en un informe, más sueldo y un caballo para los peritos que trabajan bajo sus órdenes, que la Diputación le deniega. Ese mismo año, el ingeniero realiza una lista de los “útiles de oficina”, necesarios para el funcionamiento, esperando que la corporación apruebe el gasto y un año después se queja de no disponer de los peones necesarios para realizar los planes de aprovechamiento de Olite y Tafalla⁶⁷.

Por último cabría añadir un aspecto importante que impediría a la Diputación llevar a cabo sus propósitos en toda su extensión. Dicho aspecto no es otro que la falta de competencias penales de la administración foral. En efecto la ley de 1841, admitía el derecho común del resto del país en cuestiones penales y de procedimiento, lo cual dejaba a la corporación desarmada en lo referente a la aplicación de multas por incumplimiento de sus disposiciones. Por ello en 1873 se elevó una petición para poder gestionar las multas que no excedieran de 500 pesetas, pero aquí el recurso a las particularidades de Navarra no había lugar y por tanto la petición fue desestimada. En lo referente a la aplicación de penas, la Diputación habría de recurrir necesariamente al poder central⁶⁸.

Todas estas circunstancias debieron redundar en la mala gestión en materia de montes de la que Oroz hablaba. Una mala gestión que podemos considerar normal si tenemos en cuenta que en este momento las administraciones (independientemente de su carácter central o foral), estaban realizando los primeros intentos de control en todos sus ramos y que por tanto se trataba de tanteos, fallidos en muchos casos por la escasez de medios técnicos, recursos humanos o experiencia gestora y planificadora. Todos estos elementos se irán haciendo sin embargo, más potentes y eficaces conforme avance la Edad Contemporánea. Así los reglamentos que marcan los usos de los montes por parte de los pueblos se van sucediendo a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, regulando incluso de forma individual la manera de verificar los aprovechamientos⁶⁴. Pese a la ineficacia que se ha venido describiendo, el intervencionismo siguió adelante.

EL CATÁLOGO DE MONTES Y UTILIDAD PÚBLICA

En 1899, el último embate desamortizador del Estado Español que se resolverá en Navarra de una forma muy similar al de 1855⁷⁰, va a constituir el motivo para introducir en los montes navarros un concepto nuevo como es el de “utilidad pública”. Dicho concepto había sido utilizado a nivel nacional en 1896 para llevar a cabo una nueva catalogación de los montes públicos de cara a la privatización o no de los mismos. Sanz Fernández, explica cómo los

principios que inspiran esta nueva conceptualización son técnicamente muy superiores a los anteriores, ya que contemplan la cadena de interacciones del ecosistema e incorporan criterios de calidad de vida de la colectividad⁷¹. Según esa nueva clasificación, los montes que sean considerados de utilidad pública quedarán una vez más inscritos al Ministerio de Fomento para su conservación. El resto, también nuevamente, quedará bajo la jurisdicción del de Hacienda, para que éste proceda a su venta.

En Navarra el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, se realiza en 1912, con cierto retraso respecto al del resto del país (elaborado en 1901), pero siguiendo los mismos criterios. Así en él se recogen únicamente aquellos montes que, por ser considerados de utilidad pública, se exceptúan de las ventas, sin que aparezcan reflejados los que se dan como enajenables. La fiabilidad que este nuevo inventario manifiesta, es sin duda mayor que la de anteriores clasificaciones y en él se especifica el nombre de los montes, el término jurisdiccional en el que radican, el municipio al que pertenecen (en el caso de los montes de los pueblos), las limitaciones por los cuatro puntos cardinales, la especie dominante de la que están poblados y finalmente sus cabidas en hectáreas.

En total el catálogo arroja para Navarra un total de 679 montes de utilidad pública, con una cabida de 346.018 Has. Estas cifras son, en lo que al número de montes se refiere, muy superiores a las barajadas en 1859 y sin embargo bastante inferiores en lo referente a superficie de los mismos⁷². El primer hecho resulta fácil de explicar ya que la mayor cautela en la confección del catálogo de 1912, hizo que se distinguieran en cada municipio los diferentes montes existentes (en 1859 se consideraba, en la mayoría de los casos, toda la masa forestal de un pueblo como un solo monte, al que, como vimos, se le daba el propio nombre del municipio). Por ello es normal que el número de montes considerados aumente. Lo que resulta más difícil de explicar es la disminución de la cabida forestal respecto a 1859 en 157.000 Has., más si tenemos en cuenta, como se demostró en su momento, que hay motivos elocuentes para suponer las cifras de 1859, como menores a las reales. Para analizar este hecho, vamos a comparar por separado la evolución de los montes del Estado y de los pueblos, entre las dos fechas:

Cuadro 4. Comparación de la superficie de montes de Navarra 1859-1912

Partido judicial	Estado				Pueblos			
	1859		1912		1859		1912	
	Nº	Hectáreas	Nº	Hectáreas	Nº	Hectáreas	Nº	Hectáreas
Aoiz	25	33.102	5	13.346	93	150.650	198	99.663
Estella			2	16.109	92	67.609	129	45.172
Pamplona			1	2.190	126	196.191	315	153.943
Tafalla					35	54.100	29	15.595
Tudela					1	2.125		
Total:	25	33.102	8	31.645	347	470.675	671	314.373

Fuente: Clasificación general de los montes públicos de 1859
Catálogo de montes de utilidad pública de la provincia de Navarra de 1912. Elaboración propia.

En lo referente a los montes del Estado, en 1912 se incluyen las sierras de Urbasa y Andia (total de montes del Estado en el partido de Estella) y también de Aralar (total de montes del Estado del Estado en el partido de Pamplona) y sin embargo la cifra es inferior a la de 1859, donde estas superficies no se consignaban. La clave para explicar este hecho está pues en el partido de Aoiz, donde la superficie de montes del Estado disminuye en 1912 en 19.756 Has. En efecto en esta fecha se consignan como montes del Estado en dicho partido, exclusivamente, los de Aézcoa, Quinto-Real, Erreguerena, Legua acotada y La Cuestión, dejando fuera 20 montes considerados como estatales en 1859. El destino que se dio a estas superficies es algo que por el momento no se ha podido dilucidar. Puede ser que fueran privatizados o que pasaran a engrosar las filas de los montes de los pueblos.

Sin embargo estos últimos también disminuyen en 1912 (lo hacen en más de 156.000 Has., significando la mayor parte de la merma total). La proporción en la que lo hacen, según partidos judiciales, vuelve a ser una vez más ascendente de norte a sur. Así en la zona atlántica el monte público disminuiría en un 26%, en las zonas pirenaica y media occidental lo haría en un 33% y la proporción se dispararía en las zonas media oriental y meridional (71% y 100% respectivamente). En general, para toda la provincia, la superficie forestal pública disminuyó en un 31% respecto a 1859. Esta disminución, evidentemente, no se debió de consumir el mismo año de 1912. En esta fecha se dejó vía libre para vender todos aquellos terrenos de montes que no estuvieran consignados en la clasificación de los de utilidad pública.

Algunos de ellos ya habrían sido enajenados por parte de los ayuntamientos en el tiempo transcurrido desde 1859 y de hecho, existen testimonios escritos que lo avalan. Una vez más Oroz, va a dar una explicación razonable sobre este aspecto cuando comenta: “es un hecho de todos conocido, que, merced a la pasividad y muchas veces la tolerancia de las corporaciones municipales, encargadas de velar por el patrimonio municipal, han pasado al dominio particular muchos terrenos que pertenecían a los pueblos. Unas veces es el vecino desaprensivo que se apodera de un trozo de monte o terreno comunal para utilizarlo en su propio beneficio; otras veces el propietario de una finca que ensancha sus límites a costa del común; y otras, finalmente, un aprovechamiento vecinal, como sucede en el caso de los helechales, sirve de pretexto para la particularización, digámoslo así, del terreno”⁷³.

Antonio Ganuza, ingeniero de montes, va más allá todavía cuando trata de explicar este proceso y distingue entre lo que ocurre en la Montaña, donde la integración de los montes en la vida agrícola es mayor, tendiéndose por ello más a su conservación, y lo que ocurre en la Zona Media y la Ribera, donde los labradores tienden a aumentar sus cultivos a costa de los terrenos montañosos, siendo esas roturaciones el “mal mayor” de los montes en estas zonas. Uno de los problemas que apunta Ganuza para explicar este hecho es “la legislación insuficiente en cuanto a problemas de propiedad”⁷⁴.

Así pues, parece que durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX, lo que el Estado no había conseguido a través de la Desamortización civil, se produce, sucintamente, a cargo de los pueblos. Antes de 1912 la legislación foral, al no abordar de forma expresa las cuestiones de propiedad e intentar la intervención administrativa en los montes, no consiguió frenar las privatizaciones o individualizaciones, sino que, por el contrario y debido sobre todo a la complicación de los trámites que imponía, incitó a las

corporaciones municipales a la pasividad y a la tolerancia en lo que se refiere a permitir la particularización de los mismos. Tras 1912, los terrenos que se conservaban pudieron ser vendidos, en caso de no aparecer en la clasificación⁷⁵.

Para finalizar cabría hacer una breve referencia a la evolución posterior de los terrenos forestales hasta la actualidad. Los montes del Estado han seguido creando conflictos entre las administraciones central y foral y también entre los municipios pertenecientes a ésta, a lo largo de todo el siglo XX. Finalmente el 18 de mayo de 1987, un convenio firmado entre el Ministro de Administración Públicas y el Presidente del Gobierno de Navarra, transfería la titularidad de los montes del Estado a Navarra. Muy recientemente (10 de junio de 1991), en un acto que la propaganda foralista ha calificado de “firma histórica” el gobierno de Navarra ha traspasado a los pueblos la plena propiedad de esos montes. Algunos ayuntamientos, no obstante, se muestran en desacuerdo con el reparto realizado y es de prever que los conflictos continúen.

En lo que se refiere a los montes de los pueblos, parece que su superficie se mantiene en proporciones muy similares a las preservadas como de utilidad pública en 1912 (315.000 Has. aproximadamente), ahora bien, habría que analizar si su composición vegetal sigue invariable o si por el contrario las repoblaciones han modificado la misma, a base de introducir especies de crecimiento rápido, más aptas para un aprovechamiento económico acelerado, pero poco apropiadas desde el punto de vista ecológico. En todo caso el intervencionismo por parte de la Diputación primero y del Gobierno de Navarra después, ha ido creciendo de forma significativa e influyendo en los usos comunales de los municipios. Recientemente los intentos de crear el denominado Parque Natural del Pirineo, preocupa a muchos de los pueblos implicados, que ven en él, una nueva traba para el disfrute de sus terrenos boscosos.

CONCLUSIONES

Retomando la parte inicial de este artículo, y advirtiendo de antemano que el análisis realizado aquí no es sino el preámbulo de un estudio más sistemático y pormenorizado de los montes públicos navarros, que habrá que realizar atendiendo a otras variables que sean capaces de cubrir los numerosos huecos que aquí se han dejado, podemos finalizar con las siguientes conclusiones:

La autonomía legislativa de Navarra en materia de montes, estuvo, al menos desde 1748, mediatizada en mayor o menor grado según momentos históricos, por la legislación nacional, que en algunos casos llegó a estar vigente para esta provincia en aquellos aspectos que más interesaban a determinados sectores, bien nacionales, bien del propio ámbito foral. Se hace necesario por ello, cuando menos, matizar la autenticidad del régimen forestal privativo de Navarra, difundido tan profusamente en algunas ocasiones.

Como es natural, la Diputación, al utilizar el grado de autonomía legislativa que tuvo, no fue en absoluto original ni actuó guiada por unas ideas propias en materia de montes, sino que se limitó a aplicar, a veces con retraso, los principios vigentes en el resto del país, de tal forma que el resultado global parece ser aquí el mismo que allí: intervencionismo administrativo creciente y vía libre, aunque de forma tácita, a las privatizaciones.

Pese a ello en determinados momentos la administración foral ha querido dar a la cuestión de los montes una gran importancia, que ha estado más ligada al carácter de foralidad que esos terrenos llevaban implícita desde mediados del siglo XIX, que a su valor intrínseco.

La aplicación de la legislación "privativa" de Navarra, debió resultar además, ineficaz en muchas ocasiones, por su falta de unidad y por las complicaciones de tramitación que imponía a los pueblos para llevar a cabo sus aprovechamientos. Muchos municipios toleraron por ello la individualización de algunos de sus terrenos forestales. Esta tolerancia en algunas ocasiones, la pasividad de los pueblos ante los depredadores en otras, y finalmente la inclusión en el catálogo de utilidad pública de sólo una parte de los montes, hicieron que en la segunda mitad del siglo XIX (la más aciaga también para los montes del resto del país) y las primeras décadas del XX, desapareciera alrededor de un 31% de la superficie de montes públicos de la provincia.

NOTAS

1. North, D. y Hartwell, R.M., "Ley, derechos de propiedad, instituciones legales y el funcionamiento de las economías" en Topolski, J. y otros, *Historia económica, nuevos enfoques y nuevos problemas*, Crítica Barcelona, 1981, pág. 175-182.
2. Güaita, A., *Régimen jurídico administrativo de los montes*, Porto y Cía, ed., Santiago de Compostela, 1951. La fecha de edición de este libro es anterior a la Ley de Montes de 1957.
3. La cita textual es: "Que Navarra cuente hoy con un derecho forestal propio, se debe a la actualidad, como en las restantes materias de su régimen privativo y peculiar, a la ley paccionada de 16 de agosto de 1841". Güaita, A., "Derecho forestal de Navarra" en *Revista de Estudios de la vida local*, N^o 94, julio-agosto 1957, pág. 481-496.
4. En este sentido ver, para finales del Antiguo Régimen, Cabrera Bosc, M.I., "El poder legislativo en la España del siglo XVIII (1716-1808) en Artola, M., *La economía española al final del Antiguo Régimen, IV. Instituciones*, Alianza, Madrid, 1982 y para los siglos XIX y XX, Clavero, B., *El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*. Siglo XXI, Madrid, 1982.
5. Citado en Colmeiro, *Historia de la economía política de España*, Madrid, 1863, pág. 264.
6. Ver Rösener, W., *Los campesinos en la Edad Media*, Crítica, Barcelona, 1990, pág. 45-59 dedicadas a estudiar los problemas de "naturaleza y entorno, roturación y colonización" durante la etapa Central y Baja de la Edad Media.
7. Ceballos Escalera, I., *Exposición de la acción legislativa en materia de montes y caza*. Alcalá de Henares, 1970.
8. Ordenanza para el aumento y conservación de los montes y plantíos, citada en Bauer Manderscheid, B., *Los montes de España en la historia*, Madrid, 1980, pág. 57 y siguientes.
9. Ordenanza para la conservación y aumento de los montes de Marina, citada en Bauer Manderscheid, B., Op. cit., pág. cit.
10. En este sentido María Isabel Cabrera, señala cómo en el siglo XVIII todas las leyes eran de aplicación inmediata para la totalidad del territorio de la monarquía, entrando inmediatamente en vigor también en territorio navarro, fueran o no objeto de recurso (contrafuero) por parte de las Cortes navarras y añade: "sólo en el caso, no demasiado frecuente, en que dicho recurso obtenía la sanción favorable del rey, dejaba de ser de aplicación en Navarra la norma recurrida". Cabrera Bosc, M.I., Op. cit., pág. 247 y siguientes.
11. La ordenanza cita literalmente los pueblos de "Vera, Lesaca, Valle de Bastan, Zumbilla, Bertiz, San Esteban, Ituren, Lavayen, Saldías, Escurra, Aranaz, Anizlarrea, Leysa, Areso, Gorriti, Arraiz, Echarriaranaz, Valle de Borunda, Aizpiroz, Albizu, Lecumberri, Valle de Larraun, Echarri, Muguino, Arruiz, Aldaz, Balaburu, Urruetta, Ichaso, Taumaraz, Garzarun, Erbiti, Oroquieta, Aizaroz, Imoz, Echalecu, Oscos, Zarranz, Erasso, Lataza, Ulzama, Muzquiz, Zianda, Beunze, Illarregui, Casque, Elzaburu, Larrainzar, Guerenidiain, Erice, Ause y Suarbe".
12. Ver Oroz, L., *Legislación administrativa de Navarra*, Imprenta provincial, Pamplona, 1923.
13. AGN, Sec. Montes, Legajo 1^o, Carpeta 40.
14. AGN, Sec. Montes, Legajo 1^o, Carpeta 42.
15. Ley 54 de las cortes del año 1757.

16. La ineficacia se manifiesta en varios aspectos como puede ser el hecho de que no se regule una visita posterior para verificar la creación del vivero, contentándose con que los implicados envíen una declaración jurada al respecto, o el hecho de que en la capítulo 36 se diga que lo dispuesto sea válido siempre que no afecte a los usos y costumbres de los pueblos. De hecho, dicha capítulo 36 será la primera en reformarse en 1765, por la picaresca a la que daba lugar.
17. En este sentido Eduardo Araque habla para el caso de la Sierra de Segura, incluso de un “fuerte deterioro medioambiental” de las zonas más aptas para la generación de los recursos requeridos por la armada, debido a una intensa sobreexplotación de las mismas. Araque Jiménez, E., *Los montes públicos en la sierra de Segura, siglos XIX y XX*. Universidad de Granada, Granada, 1990. pág. 15. Este extremo habría de ser comprobado para el caso de Navarra.
18. La ley 40 de las cortes de 1780-81, que prorroga la 54 de 1757 con modificaciones. Anteriormente en las cortes de 1765, se habían producido algunas alteraciones que no he consignado por su escasa importancia.
19. AGN, Sec. Legislación general y contrafueros, Legajo 20, Carpeta 2. Año 1782 y AGN, Sec. Legislación general y contrafueros, Legajo 20, Carpeta 13. 1790.
20. AGN, Sec. montes, Legajo 2º, Carpeta 14. 1799.
21. Ver en este sentido Tomás y Valiente, F., *El marco político de la desamortización en España*, Ariel, Barcelona, 1983.
22. Decreto de 14 de enero de 1812.
23. Balboa, X., *O monte en Galicia*, Xerais, Vigo, 1990.
24. De la Torre, J., “Crisis de una economía agraria y respuestas campesinas en la quiebra del Antiguo Régimen: Navarra, 1808-1820” en *Revista de Historia Económica*, nº 1, invierno 1990. La cifra de ventas consignada (alrededor de 7.000 hectáreas) ha de ser considerada como mínima y con seguridad se incrementaría si se realizara una investigación del total de las ventas que se llevaron a cabo. De cualquier forma la superficie de producción espontánea (montes, pastos y corralizas) comprende aproximadamente el 75% de la superficie que indica el autor.
25. De la Torre analiza la participación directa que varios miembros de los tres estados tuvieron en las ventas, bien como compradores (en el caso de algunos miembros del tercer estado y la nobleza), bien como prestamistas (en el caso del clero). De la Torre, J., “ventas de bienes concejiles y crisis del Antiguo Régimen en Navarra (1808-1820)” en *Príncipe de Viana*, nº 183, enero-abril 1988 y “Desamortización civil y endeudamiento municipal: un aspecto de 1717-1718” en *Jornadas sobre Cortes, Juntas y Parlamentos del Pueblo Vasco, Cuadernos de sección—Derecho 6—Eusko Ikaskuntza*, Donostia, 1989.
26. AGN, Sec. Montes, Legajo 2º, Carpeta 29.
27. Ley 26 de cortes de 1828-29.
28. El único lugar donde este proceso no se produjo fue Galicia, donde buena parte de los montes no pertenecían al municipio, sino a los vecinos como núcleo social, que detentaban la titularidad privada de los mismos. Nieto A., *Bienes comunales*, Ed. Revista de derecho privado, Madrid, 1964, pág. 448-449.
29. AGN, Sec. Montes, Legajo 2º, Carpeta 32.
30. *Ibidem*, contestaciones de los ayuntamientos de Cascante y Tudela.
32. La Junta Superior de montes y plantíos de Navarra, se constituye bajo la presidencia de José María Vidarte. Es curioso el hecho de que cinco de sus seis miembros (sin contar presidente y secretario), en su aceptación por escrito del cargo, hagan referencia a su falta de preparación para esa labor por sus escasos conocimientos sobre el tema. AGN, Sec. Montes, Legajo 2º, Carpeta 45.
33. AGN, Sec. Montes, Legajo 2º, Carpeta 47.
34. Jiménez Blanco, J.I., “El subsector forestal” en *La producción agraria de Andalucía oriental, 1874-1914*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1986. pág. 343 y siguientes.
35. Jesús Sanz plantea que pese a la interinidad comentada, esta fase (1812-1855) no sería la más nefasta para los montes españoles, que agravarán su situación tras la ley de desamortización de 1855. Sanz Fernández, J., “La historia contemporánea de los montes públicos españoles 1812-1930. Notas y reflexiones (I)”, en *Historia agraria de la España contemporánea, 2, Expansión y crisis 1850-1900*, Crítica, Barcelona, 1985.
36. Real Decreto de 23 de octubre de 1833.
37. Mina Apat, M.C., *Fueros y Revolución liberal en Navarra*, Alianza, Madrid, 1981, pág. 224 y siguientes.
38. Diputación Foral, *Legislación administrativa y fiscal de Navarra*, Príncipe de Viana, Pamplona, 1969, pág. 1366.
39. Informe de la comisión para el estudio de la Real Orden de 16 de abril de 1862, Sec. Montes, expedientes.
40. Mina Apat, M.C., Op. cit., pág. 230.
41. Diputación Foral, Op. cit., voz Desamortización.
42. Nieto, A., Op. cit., pág. 865.
43. Oroz, L., Op. cit., pág. 809-812.
44. Los principales logros conseguidos por la Diputación fueron la exención del pago del 20% de las ventas al Estado y la constitución de la junta de ventas, en la cual, los diputados de la corporación constituían mayoría. Oroz, L., Op. cit., pág. 809-817.
45. Balboa, X., Op. cit., pág. 101 y siguientes.
46. En efecto, según demuestra J. Sanz, en 1862 se pasarán a considerar enajenables todos los anteriores, más los que sin serlo no llegaban a 100 Has. Sanz Fernández, J., Op. cit., pág. 209-210.
47. El archivo de la delegación de hacienda de Navarra se

- encuentra en la actualidad cerrado por no contar con un archivero encargado del mismo.
48. Gómez Chaparro, R., *La desamortización civil en Navarra*, EUNSA, Pamplona, 1967. Las ideas utilizadas por este autor para explicar la desamortización civil en Navarra, resultan del todo inaceptables para el planteamiento general de este artículo. Por otra parte, los datos utilizados por él de forma directa pueden resultar valiosísimos para el estudio del proceso y es de lamentar el hecho de que no los haya analizado de forma más pormenorizada. Las estimaciones a las que aquí se llega a través de su tratamiento, han de ser consideradas a grosso modo, ya que en muchos casos el apéndice comentado no ofrece la información que sería de desear.
 49. Alfredo Floristán Samanes, habla de 35.000 Has. de ventas en la desamortización civil de Navarra, de las cuales 2.600 aproximadamente serían de monte. Floristán Samanes, A., "La desamortización de bienes pertenecientes a corporaciones civiles y al estado en Navarra" en *Homenaje a Amando Melón y Ruiz de Querejeta*, Instituto Juan Sebastián el Cano de Geografía, Zaragoza, 1966.
 50. Doneyar Diez de Ulzurrun, J.M., "La desamortización y los bienes de los pueblos" en *Navarra agraria*, N^o especial sobre montes y comunes, Pamplona 1989, pág. 98-103.
 51. Nieto, A., Op. cit., pág. cit.
 52. Balboa, X., Op. cit., pág. 98-158.
 53. Ibidem, pág. 161 y siguientes.
 54. Oroz realiza un resumen de la trayectoria general de dichos montes. Su paso a manos del Estado, no exenta de conflictos, se verifica en diversas fechas que van desde 1767 (caso del monte Legua acotada) hasta 1880 (caso de Quinto-Real). Oroz, L., op. cit. pág. 611-645.
 55. AAN, Sec. Montes, Expedientes.
 56. Es el caso de Legua acotada en 1886 o de Quinto Real en 1919. Oroz, L., Op. cit., pág. 632 y 627 respectivamente.
 57. Diputación Foral, Op. cit., pág. 1.400-1.402.
 58. Los planes de aprovechamientos realizados por la Dirección General de Montes desde 1872 hasta 1915 en esos montes que el Estado poseía en Navarra, se encuentran recogidos en el archivo del Ministerio de Agricultura de Madrid y en fases posteriores de la investigación se realizará un estudio pormenorizado de los mismos, tratando de ver el uso que el Estado trató de darles, así como el grado en que lo consiguió y los conflictos que los intentos de aplicación produjeron.
 59. Toni y Compains, *Novísimo manual para la administración municipal de los pueblos de Navarra*, Imprenta provincial, 1902, pág. 309. Afirmaciones muy similares a ésta se repiten una y otra vez en las circulares presentadas por el autor.
 60. "La diputación tiene el sentimiento de no poder abrazar en su sistema de conservación de los montes los que pertenecen a propiedad particular". Ibidem, pág. 313.
 61. Oroz, L., Op. cit., pág. 752.
 62. Circulares de 20 de junio de 1844, 1 de agosto de 1850, 31 de agosto de 1858 y uno de octubre de 1886. En Toni y Compains, Op. cit., pág. 307, 308, 317 y 331, respectivamente.
 63. Ibidem, pág. 311.
 64. El plazo para otros aprovechamientos se fija entre enero y mayo de cada año. Ibidem, pág. 319.
 65. En 1898 el plazo se traslada a los meses de agosto y septiembre. Ibidem, pág. 336.
 66. Ibidem, pág. 329.
 67. AAN, Sec. Montes. Expedientes. En este sentido sería necesario comprobar si la situación es coyuntural o se alarga a fechas posteriores.
 68. AAN, Sec. Montes. Expedientes.
 69. Así por ejemplo en 1895 se aprueban las "ordenanzas para régimen y administración de la sierra de Santiago de Loquiz", en 1896 las "ordenanzas para disfrute y conservación del monte Limitaciones", o en 1902 se concede la "Autorización de la Diputación para aprovechamientos en el valle de Baztán". Diputación Foral, Op. cit., pág. 1.378 y siguientes.
 70. El 25 de mayo de 1899 se firma un acta entre la Diputación y el Director General de Propiedades y Derechos del Estado, en la que se establecía nuevamente la mayoría de la corporación foral en la junta de ventas y el destino íntegro de las ventas a Navarra, sin necesidad de pagar el 20% al Estado. La única excepción respecto a 1855 es que parte de las ganancias obtenidas en las ventas habrían de invertirse en Valores Públicos del Estado. Diputación Foral, Op. cit., voz desamortización.
 71. San Fernández, J. Op. cit., pág. 227.
 72. Se considera aquí para realizar las comparaciones, el total de superficie contenida en la Clasificación de 1859, fuera esta enajenable o exceptuable, ya que como hemos visto esos destinos no se cumplieron en absoluto.
 73. Oroz, L., Op. cit., pág. 754.
 74. Ganuza, A., *Memoria de reorganización del servicio forestal de Navarra*, Imprenta provincial, Pamplona, 1898.
 75. Sin duda alguna el seguimiento de la privatización comentada, será algo que habrá de realizar en fases posteriores de esta investigación, tratando de ver si la misma fue absoluta o sólo de hecho (individualización), así como descubriendo quiénes fueron los beneficiarios del proceso y los cambios que éstos introdujeron en el aprovechamiento de los terrenos.