

La devolución de la propiedad vecinal en Galicia (1960-1985). Modos de uso y conflicto de propiedad

Grupo de Estudio de la Propiedad Comunal

INTRODUCCIÓN

La historia de los montes en la Galicia contemporánea es en buena medida la historia del conflicto entre la legislación liberal y el derecho consuetudinario. A fines del Antiguo Régimen la mayoría de los montes de Galicia eran montes vecinales en mano común, es decir, montes de propiedad privada pero colectiva, en los que el acceso a la propiedad se producía a través de la residencia allí donde se situaba cada monte (parroquia o lugar según los casos). La legislación liberal no respetó las peculiaridades de la propiedad de los montes del noroeste de España y mediante sucesivas medidas legislativas trató de equiparar jurídicamente a los montes vecinales con los montes de propios, propiedad de los ayuntamientos (Balboa, 1990)¹.

Dentro de este estado de cosas hay que añadir el intento de incluir a los montes vecinales en el proceso desamortizador, que se saldó con un fracaso total por la oposi-

Fecha de recepción del original: Marzo de 2003. Versión definitiva: Junio de 2004.

■ El Grupo de Estudio de la Propiedad Comunal está formado por Xesús L. Balboa López y Lourenzo Fernández Prieto del Departamento de Historia Contemporánea e de América, Universidade de Santiago de Compostela; por David Soto Fernández del Departamento de Humanidades, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla y por Begoña Besteiro Rodríguez, Xaquín Fernández Leiceaga, Manuel Jordán Rodríguez, Edelmiro López Iglesias y Pablo Viso Outeiriño, del Departamento de Economía Aplicada, Universidade de Santiago de Compostela. Dirección de contacto para correspondencia: David Soto Fernández, Departamento de Humanidades, Universidad Pablo de Olavide, Carretera de Utrera, Km 1, 41013 Sevilla, dsotfer@dhuma.upo.es

¹ Hay que recordar que, salvo escasas excepciones, los ayuntamientos en Galicia son un creación del Estado Liberal y por lo menos en el siglo XIX fueron una figura extraña y escasamente adaptada al mundo rural gallego.

ción conjunta de las comunidades, municipios y propietarios rentistas. Sí es cierto que paralelamente al proceso desamortizador, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se produjo una oleada individualizadora por parte de las propias comunidades por medio de repartos colectivos y apropiaciones individuales. El Estado sólo fue capaz de intervenir eficazmente en los montes a partir de la instauración del régimen franquista, produciéndose la pérdida efectiva de la propiedad por parte de las comunidades.

El objetivo de este trabajo es profundizar en la relación entre la propiedad comunal y las transformaciones agrarias durante las últimas décadas, en las que el proceso de desnaturalización jurídica comenzado con las Cortes de Cádiz se invirtió. Analizaremos los factores que inciden en este cambio legislativo, en sus consecuencias prácticas, y sobre todo en la relación entre el reconocimiento de la propiedad vecinal y las transformaciones operadas en el sistema agrario con la introducción de la Revolución Verde.

1. EL PAPEL DEL MONTE EN LA AGRICULTURA DE BASE ORGÁNICA Y LA POLÍTICA FORESTAL DEL FRANQUISMO

El papel del monte en la agricultura gallega contemporánea en el período anterior a la Revolución Verde es bien conocido. Diferentes trabajos han delineado las funciones del monte en el sistema agrario (Bouhier, 1979; Balboa, 1990). Tres son los aprovechamientos que justifican su definición de «soporte» del sistema agrario (Bouhier, 1979): cultivo intermitente de rozas («estivadas»), complemento de alimentación para el ganado, y sostenedor del aporte fertilizante necesario para la agricultura intensiva practicada en la región a partir de la recolección de matorral.

Ahora bien, el monte no sólo se puede caracterizar como soporte del sistema agrario de base orgánica dominante en Galicia hasta mediados del siglo XX. Sus usos no permanecen estáticos. También en la evolución de sus aprovechamientos se definen las condiciones de posibilidad de las transformaciones operadas en el sistema agrario desde mediados del siglo XVIII. Las transformaciones del sistema agrario más estudiadas son una considerable intensificación de las rotaciones del cultivo (Bouhier, 1979). Una reorganización del sistema agrario hacia la especialización ganadera en la carne de vacuno a partir de mediados del siglo XIX, dirigida a la exportación a Inglaterra y en el primer tercio del siglo XX al interior de la península (Carmona, 1982).

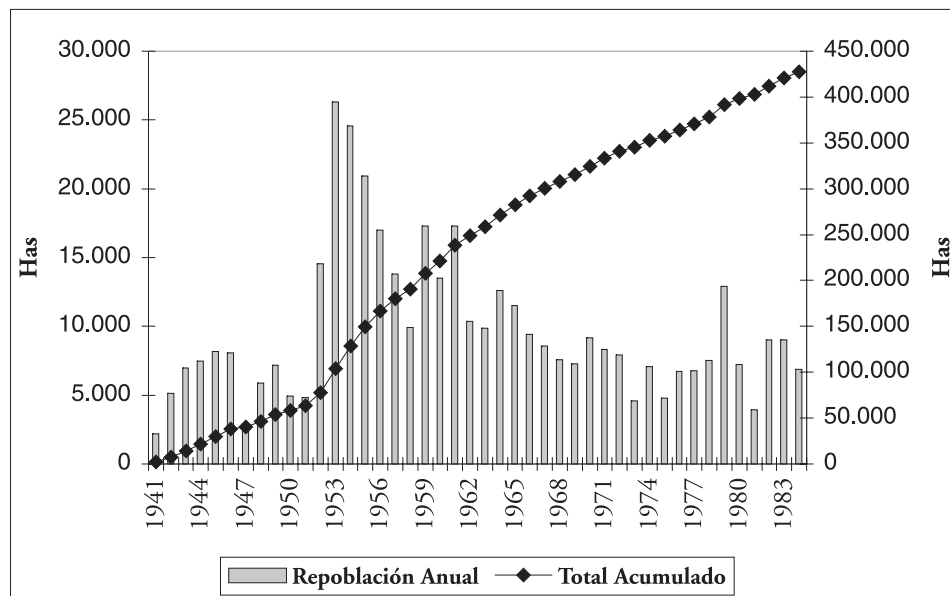
Paralelamente a estos cambios el monte va a sufrir una transformación en la forma y entidad de los aprovechamientos que de él se obtenían, unida a una revolución en las formas de tenencia. De una mera recolección del matorral se pasó, a partir de mediados del siglo XIX, a una puesta en cultivo de la planta, permitiendo al mismo tiempo un aumento de la producción y la liberación de superficies para otros usos. El cultivo del matorral fue favorecido por un proceso de individualización de parte de las superficies comunales potenciado por el temor a la desamortización (Balboa, 1990). Esta liberación de tierras, unida a la provocada por la reducción del espacio dedicado al cultivo de rozas, permitió la extensión y diversificación de aprovechamientos hasta ese momen-

to secundarios, especialmente los prados y el espacio forestal que se extiende desde el último tercio del siglo XIX en superficies individualizadas, aunque manteniendo la compatibilidad con los usos agrarios (Bouhier, 1979; Rico Boquete, 1999).

Esta breve introducción a las funciones y evolución de los usos del monte en la agricultura orgánica de Galicia antes de la Guerra Civil pone de manifiesto que la elevada proporción del monte sobre la superficie total del país no sólo tenía una funcionalidad determinada en el sistema, sino que permitió una considerable intensificación productiva traducida en el crecimiento de la productividad de la tierra (Soto Fernández, 2003). Estas transformaciones tienen que ver también con unas condiciones medioambientales cercanas a las de la Europa atlántica, que posibilitaban la adopción de rotaciones de cultivos del modelo *mixed farming*, siempre dentro de un marco energético dependiente de la energía solar. Así la introducción de fertilizantes químicos será en toda esta etapa complementaria, sin alterar el papel preponderante de la fertilización orgánica en la reproducción de nutrientes (Balboa y Fernández Prieto, 1996).

El papel del monte, y más en concreto del monte vecinal, se va a alterar sustancialmente en los veinte años posteriores a la Guerra Civil, fundamentalmente debido a que por primera vez los servicios forestales van a ser capaces de intervenir en la repoblación forestal de los espacios vecinales. Esta intervención tuvo dos efectos principales, uno referido a los usos y otro a la propiedad. En primer lugar una gran parte de la superficie de monte vecinal va a perder su conexión con el sistema agrario, ya que el modelo de repoblación forestal impuesto será el de la silvicultura intensiva de especies de crecimiento rápido, impidiendo por tanto que los espacios forestales pudiesen dar cabida a aprovechamientos complementarios (Rico Boquete, 1995). La incidencia de esta actividad en la configuración agraria de Galicia y la relevancia de los veinte primeros años del franquismo pueden comprobarse en el Gráfico 1, que muestra el volumen de repoblaciones efectuadas durante el franquismo y la transición. Esta incidencia va a ser mayor en las dos provincias del sur, Pontevedra y Ourense, debido a la mayor permanencia de la propiedad común en ellas después del proceso individualizador.

GRÁFICO 1. REPOBLACIÓN FORESTAL PÚBLICA EN GALICIA



Fuente: Estadística Forestal de España. Volumen de las repoblaciones del Patrimonio Forestal de España y de los Distritos Forestales.

En cuanto a las consecuencias sobre la propiedad, la actividad repobladora va a provocar que la expropiación *de iure* mantenida por las sucesivas medidas legislativas liberales va a tener por primera vez correspondencia en la práctica, al ser los ayuntamientos los que van a firmar los consorcios de repoblación con el Patrimonio Forestal y participar por tanto de los beneficios, en lugar de las comunidades. Esto supondrá la creación de un nuevo grupo de interés en torno al monte vecinal, ya que los beneficios de la repoblación o la posibilidad de disponer de superficies para su venta llegarán a significar un porcentaje muy grande de las haciendas de numerosos ayuntamientos.

La capacidad coercitiva del nuevo Estado no impidió que se desarrollara una fuerte oposición a la creación de consorcios entre el Patrimonio y los ayuntamientos². Las comunidades no fueron las únicas que participaron de la oposición, siendo en esto apoyadas por los intereses ganaderos agrupados en torno al matadero de FRIGSA en Lugo, creado por el INI y con participación de tratantes de ganado de Galicia. Esto pone de manifiesto que si bien la repoblación tuvo el apoyo decidido del régimen, siendo uno de los pilares de la política autárquica, algunos sectores del propio régimen se manifestaron en contra, hasta el punto de prestar asistencia legal a las comunidades³.

² En la caracterización de la conflictividad en torno a la política forestal seguimos los trabajos de RICO BOQUETE, 2000 y SOTO FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ PRIETO, 2000. El caso gallego es muy similar al portugués durante la dictadura de Salazar, como aparece recogido en FONSECA y FREIRE (2003).

³ Es el caso de Antonio Rosón, de una familia muy vinculada a FRIGSA, y a quien además de actuar como abogado de algunas comunidades encontraremos en etapas posteriores del conflicto como

Las modalidades de respuesta de las comunidades fueron desde la reclamación legal a la oposición directa e incluso violenta a los trabajos de repoblación. En el primer caso se sitúan la presentación de reclamaciones ante el propio Patrimonio o la reclamación por vía judicial; en el segundo la interrupción violenta de los trabajos de repoblación. Junto a estas formas de resistencia, otro tipo de oposición más soterrada e individual, aunque permitida por la comunidad, vino de la mano de la destrucción de plantaciones nuevas recurriendo incluso al incendio o la continuación de los aprovechamientos tradicionales, especialmente llevar el ganado al monte, lo que provocó un aumento espectacular de las denuncias por aprovechamientos ilícitos y un importante esfuerzo económico en las tareas de vigilancia del monte. Este tipo de resistencia no es tan espectacular como la acción directa y violenta, pero a largo plazo las formas cotidianas de resistencia (Scott, 1984) tienen un efecto de desgaste que no puede minusvalorarse. Junto a estas medidas de oposición a la repoblación, la continuación de los repartos en los montes vecinales aún no declarados de Utilidad Pública fue también una forma efectiva de resistencia a lo largo del franquismo, como lo había sido en la segunda mitad del siglo XIX contra la desamortización.

El análisis de la política de repoblación forestal durante los veinte primeros años del franquismo pone de manifiesto una serie de cuestiones relevantes para entender el conflicto en torno a la devolución de la propiedad vecinal a partir de 1968, con la aprobación de la primera ley de Montes Vecinales en Mano Común. En primer lugar, y aunque las raíces jurídicas e ideológicas de la expropiación de los montes vecinales hay que rastrearlas, en las cortes de Cádiz (Balboa, 1990), la consecución práctica de la expropiación hay que situarla en los veinte años de política autárquica, lo que explica que las formas de resistencia se mantengan vivas hasta los años setenta.

En segundo lugar, y a nuestro juicio mucho más importante, los intereses encontrados en torno a la repoblación señalan que la discusión acerca del carácter público o privado de los montes vecinales tiene, además del componente obvio de conflicto de propiedad, un componente de conflicto entre alternativas productivas que, si bien con anterioridad a la Guerra Civil eran complementarias, ahora van a revelarse como enfrentadas. La oposición entre la alternativa forestal y la alternativa ganadera en los montes vecinales va a marcar el proceso de adopción de la Revolución Verde en Galicia. Sin este componente resulta imposible entender la magnitud del conflicto ni los apoyos que las comunidades van a tener entre los intereses ganaderos.

2. BOSQUES O PASTOS. ALTERNATIVAS PRODUCTIVAS EN EL MARCO DE LA REVOLUCIÓN VERDE

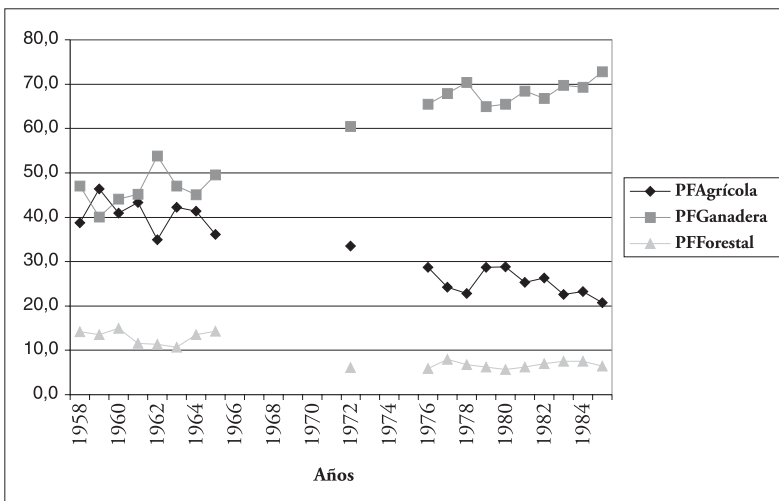
La importancia del proceso de especialización ganadera en los años de la introducción de la Revolución Verde (a partir de los años sesenta) ha sido resaltada desde las primeras investigaciones económicas que se han ocupado de él. Los trabajos de

procurador en la comisión de las Cortes encargada de la ley de montes vecinales en mano común de 1968 y como representante del colegio de abogados de Lugo en el Jurado Provincial de Montes a comienzos de los setenta.

Xosé Colino y Emilio Pérez Touriño (1983) introducen dos elementos que caracterizan la dinámica singular del proceso. El primero es el aumento considerable de la producción ganadera en la Producción Final Agraria de Galicia a lo largo de las décadas de 1960 y 1970. El segundo, que el aumento del peso porcentual de los gastos de fuera del sector sobre la totalidad de la Producción Final indica que esta especialización ganadera fue acompañada de un intenso proceso de integración mercantil y de modernización de la actividad agraria.

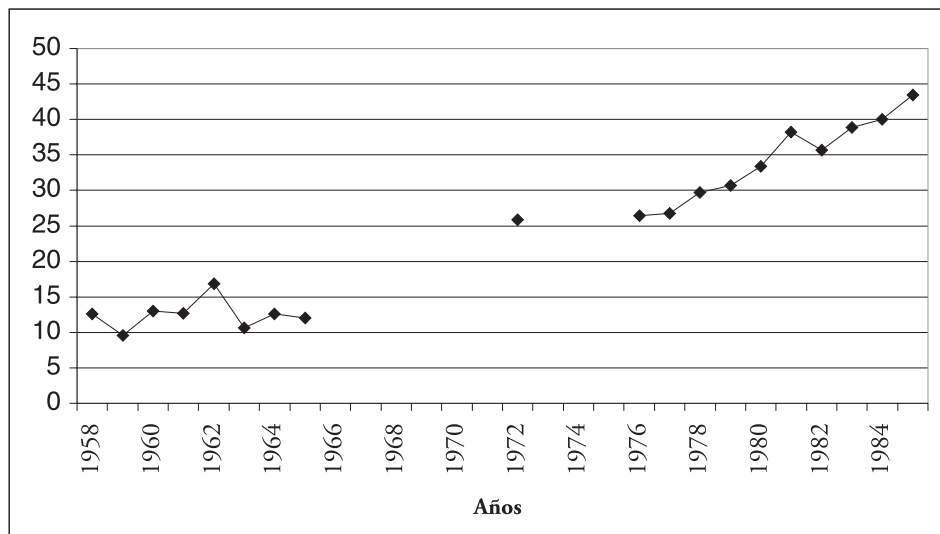
Estas observaciones de Colino y Touriño deben ser matizadas desde dos ópticas diferentes, la que se refiere a la validez de los datos empleados y la que hace referencia a su interpretación. Los datos empleados por Colino y Touriño están tomados de las cifras de la Renta Nacional y su distribución provincial del Banco de Bilbao. Múltiples autores (Fernández Leiceaga y López Iglesias, 2000) han señalado que estas cifras sobreestiman el porcentaje de los gastos de fuera del sector en la producción agraria, se desprende de la comparación con los datos de las Cuentas del Sector Agrario publicadas por el Ministerio de Agricultura desde 1976. La mayor fiabilidad de estos datos parece contrastada por el hecho de que los datos del Banco de Bilbao maticen la importancia de los gastos a partir de 1976. El principal problema de las cuentas del Sector Agrario es que empiezan su publicación muy tardíamente, por lo que no dan cuenta de las transformaciones del sector en los años clave. Para solucionar este problema hemos recurrido a combinar estas cifras con las primeras estimaciones de las macromagnitudes del sector agrario realizadas por el Ministerio de Agricultura entre 1958 y 1968, y que fueron publicadas por regiones en la revista *Información Estadística y Económica*. La imagen que ofrecen estos datos (Gráficos 2 y 3) es similar en cuanto a las tendencias a las cifras del Banco de Bilbao, pero reduciendo el porcentaje de los gastos de fuera del sector empleados en el proceso productivo.

GRÁFICO 2. PARTICIPACIÓN DE LOS SUBSECTORES EN LA PRODUCCIÓN FINAL AGRARIA EN GALICIA (%)



Fuente: Ministerio de Agricultura (1958-65) y (1976-85).

GRÁFICO 3. GASTOS/ PRODUCCIÓN FINAL AGRARIA (%) GALICIA



Fuente: Ibid gráfico 2

La segunda de las matizaciones que habría que realizar a la tesis de Colino y Touriño es de carácter interpretativo, y hace referencia a su idea de que un mayor porcentaje de los gastos de fuera del sector implica una aceleración del proceso de modernización a través de una mayor integración en las relaciones mercantiles. Por el contrario, pensamos que esta tendencia, acentuada por el hecho de que buena parte de esos gastos son piensos para el ganado, viene provocada por un proceso paralelo de pérdida de superficie para la actividad agraria, y de un crecimiento menor de lo necesario de los productos forrajeros en las propias explotaciones. De esta forma se genera una modernización desigual y no integrada en las contrastadas capacidades productivas de la agricultura gallega para estas producciones. Este problema está en buena medida detrás de la explicación del conflicto en torno a los montes vecinales en los años del tardo franquismo y la transición.

En la agricultura de base orgánica dominante hasta mediados del siglo XX en Galicia, la escasa dimensión de la SAU por explotación existente (López Iglesias, 1995) venía determinada por las necesidades de fertilización, que sólo podían ser cubiertas con un elevado porcentaje de tierras a monte, lo que explica que estas superficie ocupen a lo largo de la época contemporánea entre dos tercios y tres cuartos de la superficie total de Galicia. Esta situación, lejos de definir una agricultura atrasada y volcada en la subsistencia, permitió como vimos un proceso de intensificación importante. En el nuevo contexto tecnológico de la Revolución Verde el factor limitante de la agricultura orgánica en Galicia, los nutrientes⁴, tendrá una importancia mucho menor, por lo que no habría

⁴ Frente a lo que ocurre en la mayor parte de España, donde el factor limitante será el agua (GONZÁLEZ DE MOLINA, 2001). Esto no quiere decir que la escasez de agua no tenga también cierto papel, especialmente por las sequías estacionales (SÁNCHEZ REGUEIRO y FERNÁNDEZ PRIETO, 1999).

excesivos problemas técnicos para el aumento de la SAU vía conversión de montes en prados⁵.

Para situar con más precisión las posibilidades ecológicas de la conversión en prados de espacios a monte tenemos la fortuna de contar para Galicia con estudios sobre la capacidad productiva de los suelos a partir de los factores limitantes para el desarrollo de la agricultura, es decir, profundidad, riesgo de heladas, pendiente y afloramientos, régimen hídrico y fertilidad. A partir de esos datos Díaz Fierros y Gil Sotres (1984) elaboraron una estimación de la ocupación ideal del espacio por aprovechamientos, datos recogidos en el cuadro 1, junto con la estimación de la superficie realmente ocupada en 1964 realizada por el Consejo Económico Sindical Interprovincial del Noroeste (CESIN) a partir de foto aérea.

CUADRO 1. USOS POTENCIALES Y REALES DE LA TIERRA. GALICIA 1964

| | Aptitud potencial | | Datos 1964 | |
|-------------------|-------------------|------|--------------|------|
| | Galicia has. | % | Galicia has. | % |
| Cultivo intensivo | 623.553 | 21,4 | 588.558 | 20,4 |
| Prados y pastos | 1.301.758 | 44,6 | 267.106 | 9,2 |
| Uso forestal | 917.597 | 31,4 | 673.005 | 23,3 |
| Monte bajo | | | 1.227.729 | 42,5 |
| Improductivo | 77.200 | 2,6 | 135.199 | 4,7 |
| Total | 2.920.108 | 100 | 2.891.597 | 100 |

Fuente: Díaz Fierros y Gil Sotres (1984) para aptitud potencial y CESIN (1964) para usos en 1964.

Del cuadro 1 se desprende en primer lugar que la superficie cultivada había llegado prácticamente a su máximo ecológico a mediados del siglo XX, por lo que cualquier aumento de la SAU y por tanto de las posibilidades de alimentación del ganado debería producirse necesariamente por la conversión de montes en prados, quedando algo más de 900.000 has. para el aprovechamiento forestal. Buena parte de esa superficie con posibilidad de convertirse en prados era, en la década de los sesenta, superficie vecinal con cerca de un millón de hectáreas en toda Galicia, tanto según las estimaciones realizadas a partir del censo agrario de 1962⁶ como del CESIN. Para evaluar en qué medida se produjo esa conversión de montes en prados recurrimos a los datos proporcionados por los censos agrarios. La opción de los censos agrarios es la única posible a pesar de que la superficie considerada no es la misma en todos ellos, pero la otra opción, son los Anuarios de Estadística Agraria y Anuarios Estadísticos de las Producciones Agrícolas, que no dan cuenta de la evolución registrada en la desaparición de explotaciones, y por

⁵ Tanto más que la otra vía para el aumento de la SAU por explotación, la concentración de tierras, no tuvo lugar (LÓPEZ IGLESIAS, 1995; 1996).

⁶ Esto es las explotaciones de más de 100 has., que se corresponden en términos generales con los montes vecinales (LÓPEZ IGLESIAS, 1995).

tanto de tierras de cultivo, y en la conversión de tierras a pastos de las que múltiples fuentes indican su importancia (López Iglésias, 1995). Los censos agrarios nos permiten además diferenciar entre explotaciones individuales y montes vecinales.

El primer dato relevante es la evolución de las tierras según los distintos tipos de aprovechamientos, tanto en números índice (Cuadro 2) como según su distribución porcentual (Cuadro 3). De esas cifras se desprende que la única etapa en la que la SAU tuvo una evolución positiva, tanto en términos absolutos como porcentuales, fue durante el primer período intercensal, 1962-1972, ya que aunque la superficie cultivada se redujo, los prados y pastos aumentaron mucho más su superficie. En este período, por tanto, la conversión de montes en prados sí se produjo. Sin embargo, en el conjunto del período 1962-1989 la SAU disminuyó en términos absolutos e incluso relativos por la considerable reducción de la superficie cultivada. En parte, esta reducción de la superficie cultivada se debe a la transformación de tierras de cultivo en pastos, y en parte a la desaparición de explotaciones con abandono de la superficie. Está claro por tanto, que aunque aumentó la superficie de pastos, no lo hizo lo suficiente, y por supuesto no para alcanzar el máximo ecológico, lo que unido a la reducción de cultivos muestra que en el proceso de adopción de la Revolución Verde la agricultura gallega no pudo aprovechar todas las potencialidades que le ofrecía su contexto medioambiental. Por el contrario el único aprovechamiento que tuvo un crecimiento claro en el conjunto del periodo fue la superficie forestal.

CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE CENSADA POR APROVECHAMIENTOS EN NÚMEROS ÍNDICE (1962=100). GALICIA

| | 1962 | 1972 | 1982 | 1989 |
|------------------|------|------|------|------|
| Tierras labradas | 100 | 93 | 69 | 52 |
| Prados y pastos | 100 | 160 | 176 | 212 |
| Total SAU | 100 | 109 | 95 | 91 |
| Monte bajo | 100 | 86 | 83 | 78 |
| Monte arbolado | 100 | 122 | 116 | 114 |
| Improductivo | 100 | 100 | 33 | 110 |
| Total censado | 100 | 102 | 92 | 91 |

Fuente: INE (1964, 1973, 1985, 1991)

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE CENSADA POR APROVECHAMIENTOS. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL GALICIA

| | 1962 | 1972 | 1982 | 1989 |
|------------------|------|------|------|------|
| Tierras labradas | 19,7 | 18 | 14,8 | 11,1 |
| Prados y pastos | 6,3 | 9,9 | 12 | 14,7 |
| Total SAU | 26 | 27,9 | 26,8 | 25,7 |
| Monte bajo | 44,9 | 38,1 | 40,1 | 38,3 |
| Monte arbolado | 25,4 | 30,4 | 31,9 | 31,6 |
| Improductivo | 3,6 | 3,6 | 1,3 | 4,4 |
| Total censado | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: INE (1964, 1973, 1985, 1991)

CUADRO 4. EVOLUCIÓN DE LA SAU EN GALICIA (HAS.)

| | A Coruña | Lugo | Ourense | Pontevedra | Galicia |
|---------|----------|---------|---------|------------|---------|
| 1962 | 161.608 | 232.654 | 150.839 | 84.336 | 629.437 |
| 1989 | 173.002 | 221.907 | 103.393 | 72.560 | 570.862 |
| 1989-62 | 11.394 | -10.747 | -47.446 | -11.776 | -58.575 |

Fuente: INE (1964, 1973, 1985, 1991)

CUADRO 5. SAU SOBRE LA SUPERFICIE TOTAL CENSADA (%)

| | A Coruña | Lugo | Ourense | Pontevedra | Galicia |
|------|----------|------|---------|------------|---------|
| 1962 | 27,9 | 27,9 | 22,8 | 24,1 | 26,0 |
| 1989 | 32,2 | 28,4 | 17,9 | 22,6 | 25,7 |

Fuente: INE (1964, 1973, 1985, 1991)

CUADRO 6. EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE PRADOS Y PRADERAS PERMANENTES 1962-1989 (HAS.). TOTAL SUPERFICIE CENSADA

| | A Coruña | Lugo | Ourense | Pontevedra | Galicia |
|---------|----------|---------|---------|------------|---------|
| 1962 | 32.299 | 69.490 | 37.306 | 13.843 | 152.938 |
| 1989 | 94.444 | 149.866 | 42.497 | 38.079 | 324.886 |
| 1989-62 | 62.145 | 80.376 | 5.191 | 24.236 | 171.948 |

Fuente: INE (1964, 1973, 1985, 1991)

CUADRO 7. EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE PRADOS Y PRADERAS PERMANENTES 1962-1989 (HAS.). SUPERFICIE DE MONTES VECINALES

| | A Coruña | Lugo | Ourense | Pontevedra | Galicia |
|---------|----------|-------|---------|------------|---------|
| 1962 | 1.021 | 1.148 | 664 | 37 | 2.870 |
| 1989 | 3.885 | 4.769 | 2.056 | 199 | 10.909 |
| 1989-62 | 2.864 | 3.621 | 1.392 | 162 | 8.039 |

Fuente: INE (1964, 1973, 1985, 1991)

Por lo que se refiere a la evolución de la superficie de prados y pastos, los cuadros 6 y 7 reflejan esta evolución en la totalidad de la superficie y en la superficie de montes vecinales respectivamente. El Cuadro 6 muestra de nuevo la mayor relevancia del proceso de transformación en pastos en las provincias del norte frente a las del sur, y muy especialmente Ourense, que es la provincia con una mayor superficie de montes vecinales. El Cuadro 7, que establece la superficie a partir del corte de las cien hectáreas, muestra de forma aún más clara la escasa relevancia de estas superficies en la creación de pastos, concentrándose ésta en las explotaciones individuales.

Las razones que explican esta escasa transformación en pastos de superficies de montes comunales hay que buscarlas en la orientación de la política forestal. En los veinte primeros años del franquismo la orientación de esta política excluía explícitamente esta posibilidad, al buscarse con la repoblación la creación de grandes masas arboladas de alta productividad que excluían necesariamente otras direcciones productivas. Se buscaba crear en el noroeste una «reserva forestal» que sirviera a los intereses de la política autárquica (Rico Boquete, 1995). Fueron testimoniales los intentos de diseñar políticas en otro sentido, como los del Instituto Nacional de Colonización en la comarca de Terra Cha (Lugo) con la roturación de 2800 hectáreas de montes vecinales entre 1956 y 1962 (López Andión, 1980). Con posterioridad se diseñarán otros programas, de los cuales el de mayor magnitud será el del Plan Coruña en 1960, que preveía la conversión en pastos de 65.000 hectáreas de monte particular y vecinal (López Iglesias, 1995). Como vimos, si este programa tuvo éxito fue esencialmente en propiedades particulares.

La otra posibilidad de potenciar la conversión de montes en pastos era la acción de las comunidades que aún conservaban el control sobre sus montes, pero en este caso no resulta difícil entender que hasta el reconocimiento legal de los montes éstas difícilmente se iban a arriesgar a emprender acciones de esa magnitud sin tener una seguridad en lo que respecta a la propiedad. De hecho la acción más importante sobre estos montes siguió siendo su reparto, que continúa a lo largo de todo el franquismo convirtiéndolos en montes particulares. La conversión en pastos se efectuaría después del reparto (Soto Fernández y Fernández Prieto, 2000).

La política agraria sobre los montes vecinales no contempló como alternativa sería la opción ganadera. En la práctica los programas más importantes fueron dirigidos a la conversión en pastos de propiedades particulares, entre los que hay que incluir los

impulsados por algunas industrias lácteas desde los años sesenta (López Iglesias, 1995). En este sentido cabe preguntarse si la política forestal sufrió verdaderamente un cambio en la década de los sesenta con la aprobación de la Ley de montes vecinales. Todo indica que fue simplemente una reorientación estratégica, por lo que habría que analizar en qué medida el largo y conflictivo proceso de clasificación y devolución contribuyó a reintegrar a las superficies vecinales en el sistema agrario o si bien fomentó aún más su desconexión productiva.

3. LA POLÍTICA FORESTAL Y LOS MONTES VECINALES EN LOS AÑOS SESENTA

A pesar de los evidentes éxitos de la repoblación forestal en las dos primeras décadas del franquismo en Galicia, la política forestal estaba a principios de la década de los sesenta en una encrucijada. La política basada en el establecimiento de consorcios con los ayuntamientos había dado buenos resultados, pero cada vez resultaba más difícil encontrar nuevas superficies para consorciar por haber alcanzado la mayoría de los montes controlados efectivamente por los ayuntamientos (Rico Boquete, 1995). La opción de acceder a montes vecinales no catalogados, lo que equivale a decir en manos de las comunidades, era cada vez más gravosa tanto socialmente por la conflictividad resultante, como por la resolución de pleitos a favor de los vecinos. El resultado fue una caída en el ritmo repoblador (Gráfico 1), que llevó al Patrimonio Forestal a plantearse posibles medidas para corregir este problema.

La influencia de los pleitos entablados por las comunidades puede comprobarse en Ourense. A finales de los cincuenta, ante la conflictividad y sobre todo el peligro de las actuaciones judiciales entabladas por los vecinos, el ingeniero jefe del PFE en la provincia, José Luis Montero de Burgos, emprendió una negociación con distintos ayuntamientos para que cedieran parte de su porcentaje en los beneficios de los consorcios en favor de las comunidades. De acuerdo con el Consejo Económico Sindical Interprovincial, este acuerdo incluyó a 24 ayuntamientos y 104 montes con 38.750 hectáreas repobladas, el 54,65% del total provincial (CESIN, 1964a). La comarca más afectada fue la de Valdeorras, donde la medida consiguió que se retiraran todos los pleitos entablados por los vecinos⁷.

Fue también el propio Montero de Burgos el que, ante el éxito de la medida, propuso ante la 3ª reunión del Consejo Económico Sindical de Ourense (CESO, 1962) de que se estudiaran medidas legislativas más contundentes. Esta propuesta tuvo una buena acogida y se aprobó remitirla a la reunión del Consejo Interprovincial en Santiago dos años más tarde, donde Montero actuaría como ponente general adjunto de la subcomisión forestal. Hay que aclarar que paralelamente, la ley de Montes de 8-VI-1957 había establecido la figura de los Montes vecinales en Mano Común, figura también reconocida en la Compilación de Derecho Civil especial de Galicia de 2-XII-1963. En cualquier caso

⁷ Gobierno Civil de Ourense. Informe sobre la aplicación de la Ley de montes vecinales en mano común, 1972, DGCONA, serie MVMV, IC-194.

este reconocimiento fue meramente nominal y sin consecuencia práctica, ya que siguen siendo considerados bienes públicos y con la administración vinculada a los ayuntamientos. Significó un cambio, sin embargo, que permitió a Montero de Burgos el establecimiento del acuerdo citado. Junto a esto durante estos años se publicaron múltiples estudios desde la historia del derecho sobre la figura de los montes vecinales entre los que destaca el de Alejandro Nieto (Nieto, 1964).

Son por tanto los propios ingenieros del PFE, si no los que inician el debate en torno a los montes vecinales, sí los que lo impulsan en el terreno legislativo dándole la vuelta al largo recorrido de indefinición jurídica, y proponiendo superar los límites de la ley de montes de 1957. El momento clave será la primera reunión del Consejo Económico Sindical Interprovincial del Noroeste en 1964. En la subcomisión Forestal se trata ampliamente el problema de la repoblación forestal y los montes vecinales, mostrando claramente qué se pretendía con el reconocimiento de la propiedad, en definitiva poner a disposición del PFE la superficie de montes vecinales no catalogada hasta el momento.

En los cuadros 8 y 9 se muestra la estimación de la superficie de montes vecinales realizada por la subcomisión provincial y la división de la superficie entre raso y arbolado. En el cuadro 8 queda reflejado que una gran parte de los montes vecinales estaban fuera del control de la Administración forestal y de la política de consorcios lo que limitaba las posibilidades de continuar la repoblación forestal. Ésta había alcanzado en 1964 el 56,8% de la superficie de montes catalogados, y hay que tener en cuenta que parte de la superficie de raso no era susceptible de repoblación por cuestiones técnicas. Además, una parte importante de las 64.000 hectáreas arboladas en montes no catalogados era fruto de la repoblación forestal en montes que habían ganado juicios al PFE. La continuación de la repoblación estaba en peligro, en un momento en que los planes de creación de una empresa de celulosas en Galicia estaban muy avanzados y la apertura económica hacía apetecible al PFE la creación de grandes masas forestales para la exportación (Rico Boquete, 1999).

CUADRO 8. SUPERFICIE DE MONTES VECINALES EN 1964. HAS.

| | A Coruña | Lugo | Ourense | Pontevedra | Galicia |
|-------------------|----------|---------|---------|------------|---------|
| Utilidad Pública | 60.085 | 55.790 | 135.000 | 92.208 | 343.083 |
| Libre Disposición | 0 | 0 | 0 | 14.083 | 14.083 |
| No Catalogados | 77.300 | 335.000 | 169.000 | 19.000 | 600.300 |
| Total | 137.385 | 390.790 | 304.000 | 125.291 | 957.466 |

Fuente: CESIN, 1964a

CUADRO 9. APROVECHAMIENTOS DE LOS MONTES VECINALES EN GALICIA 1964

| | Arbolado has. | % Arbolado/ Sector legal | Raso has. | % Raso/ sector legal | Total has. |
|----------------|---------------|-----------------------------|-----------|-------------------------|------------|
| UP e LD | 203.036 | 56,8 | 154.130 | 43,2 | 357.166 |
| No catalogados | 63.928 | 10,6 | 536.372 | 89,4 | 600.300 |
| Total | 266.964 | 27,9 | 690.502 | 72,1 | 957.466 |

Fuente: CESIN, 1964a

La conclusión de la subcomisión forestal no puede ser más explícita: «La propiedad vecinal ha demostrado su total incapacidad para la conservación del arbolado. (...) Apenas existen consorcios para actuar sobre esta superficie y los que existen llenos de dificultades. Lo poco realizado tiene escasa estabilidad legal. Es pues evidente que la situación legal de estos montes es el problema más grave que pesa sobre la restauración forestal de la repoblación gallega» (CESIN, 1964a: 11-12). Queda claro por tanto que el cambio de la política es más aparente que real. Lo que se busca es, en línea con lo realizado en Ourense por Montero de Burgos, asegurar la paz social concediendo un porcentaje de los beneficios y algún derecho sobre los montes.

No sólo no hay ninguna referencia a la posibilidad de comenzar una nueva política de integración agrosilvopastoril, sino que de nuevo se señala explícitamente un rechazo de ésta y lo antieconómico e inútil de la creación de pastizales. «La incompatibilidad es de tal orden, que el aprovechamiento pastoral de los montes arbolados gallegos sólo puede ser un aprovechamiento secundario, subordinado a las necesidades del bosque.» (CESIN, 1964a: 72). «Pero la idea de los pastizales ha sido tan feliz que no sólo se pide sea una obra normal y complementaria de la repoblación sino que hasta se cree que pueden tener rentabilidad, contenido y vida propia como para instalarse masivamente en las montañas gallegas» (CESIN, 1964a: 68).

Evidentemente podría argumentarse que esta visión no puede contrastarse con el trabajo de capacidad productiva de los suelos, que data de dos décadas después, pero la viabilidad del aprovechamiento de pastos ha sido defendida por técnicos y publicistas desde comienzos del siglo XX (Fernández Prieto, 1992), mientras que la postura contraria sólo ha sido defendida por algunos ingenieros forestales (Rico Boquete, 1995). El único resquicio que dejan abierto señala de nuevo el carácter estratégico y continuista de la reorientación de la política forestal. «Si para conseguir un consorcio es necesario, con un cierto grado de posibilidad técnica, la creación de un pastizal, con tal que su costo no grave demasiado a la repoblación, puede estar justificado el correr el riesgo de un fracaso técnico y más probablemente del económico» (CESIN, 1964a: 68). Se trata de anteponer la opción forestal intensiva ante el peligro de la desconfianza social producida por veinte años de repoblación forzosa y no de plantear nuevas alternativas.

Esta postura contrasta significativamente con la defendida por la subcomisión de ganadería del propio consejo (CESIN, 1964b), donde no sólo se defiende la opinión contraria, sino que se justifica su necesidad por la existencia de «un déficit de 831.662.508 de UA (Unidades Alimenticias). Sufre por lo tanto la cabaña regional un notable proceso de hipoalimentación» (CESIN, 1964b: 125). Para solucionar este déficit no dudan en defender la opción de la conversión de montes en pastos. «Creemos sin embargo que una gran parte de las tierras gallegas donde el tojo y las aulagas crecen en abundancia, son susceptibles de una transformación en pastizales para el ganado» (CESIN, 1964b: 124). Defienden un proceso gradual y dependiente de los tipos de suelo y clima.

Esta opción defendida por los técnicos en ganadería viene a demostrar que en el seno del propio Régimen no todas las voces estaban de acuerdo con lo defendido por el PFE, aunque éste conservaba una gran influencia por el beneficio económico que le reportaba al Estado y por su alianza con el sector estratégico de la celulosa (Rico Boquete, 1999). En cualquier caso, el conflicto no estaba planteado sólo entre comunidades y Patrimonio, sino que intervenían otros intereses ganaderos en el problema. La cuestión se plantea en una entrevista que *La Voz de Galicia* realiza al ministro de Agricultura, Adolfo Díaz-Ambrona, el 16-VIII-1966⁸. El periodista plantea claramente la cuestión «¿Está el proyecto de Ley pensado exclusivamente para que los montes gallegos se puedan repoblar, o para que se pueda obtener de ellos lo que verdaderamente pueden dar, como por ejemplo praderas?» El ministro se deja llevar por las preguntas del periodista y acaba contestando que «es evidente que existen intereses económicos contrapuestos en el problema de los montes, lo que está unido a la determinación de la personalidad jurídica adecuada para poder concretar la mejora y repoblación de las zonas de monte».

Quedan identificados tres de los actores que intervienen en el proceso: las comunidades de vecinos, los intereses ganaderos y el PFE con los intereses de la industria celulosa detrás. A instancias del Consejo Económico se creará una comisión conjunta de los Ministerios de Agricultura y Gobernación para proponer la alternativa jurídica⁹. En este punto entrará en juego un cuarto actor defendido durante el proceso de elaboración de la Ley por el Ministerio de Gobernación, los ayuntamientos. En cierto sentido es un elemento nuevo, ya que durante todo el siglo XIX y buena parte del XX éstos no habían hecho uso de la titularidad que les reconocía la Ley sobre los montes, permitiendo que continuaran siendo vecinales *de facto*. Será precisamente la política de repoblación del PFE la que les convierta en agente interesado, ya que los beneficios de los consorcios suponían en algunos casos una parte fundamental de sus ingresos.

El problema fundamental era el carácter público o privado de los montes y el grado de vinculación que mantendrían con los ayuntamientos, defendiendo Gobernación en todo momento que se mantuviera una participación en los beneficios e instrumentos de control. Durante el proceso, Gobernación y Agricultura no llegarán a un acuerdo ter-

⁸ Reproducido en DÍAZ AMBRONA, 1970: 91-92.

⁹ Los trabajos de esta comisión y de la posterior elaboración de la Ley en el archivo del DGCONA serie MVMC, IC-96 y en una carpeta sin signatura.

minando por quedar archivado el primer proyecto de Decreto Ley en 1967. A partir de este momento será agricultura quien elabore un proyecto de Ley en el que se define claramente el carácter privado de los montes, aunque con capacidad de intervención de los servicios forestales, permitiéndoles a instancias de los ayuntamientos llevar a cabo expedientes de transformación de los aprovechamientos en el caso de que éstos se consideren inadecuados, y además se mantiene su inclusión en el catálogo de Utilidad Pública. La elaboración de este texto va a provocar la reacción de Gobernación, que elaborará un proyecto propio en el que se reconoce la titularidad en manos de los ayuntamientos, aunque reconociendo el derecho de disfrute a las comunidades. Esta opción significa para la Dirección General de Montes su completa inutilidad para los efectos buscados. «Se estima que con la propuesta del Ministerio de la Gobernación se anularía todo efecto político y real que ha pretendido el Ministerio de Agricultura»¹⁰.

La solución vendrá de la mediación directa de los dos ministros, en un acuerdo en el que no se define el carácter de la propiedad. En el proyecto presentado a las Cortes no aparece ninguna referencia a esta cuestión. Sí está, sin embargo, la inclusión de los montes en el catálogo de UP. Esta obligatoriedad desaparecerá tras el paso por comisión, de la que formaba parte Antonio Rosón, representante de los tratantes de ganado, en lo que supuso una cierta derrota para los servicios forestales. Esto fue señalado así en un informe de José Luis Montero de Burgos, aunque no impidió que defendieran la Ley, que a pesar de ese revés respondía en términos generales a sus necesidades¹¹.

La Ley, aprobada el 27-VII-68, adscribe la titularidad de los montes a los vecinos sin distinción de cuotas, aunque no establece el carácter privado o público de los montes, que son caracterizados como bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables. Pueden ser expropiados o sujetos a servidumbre, y se puede incoar un expediente de transformación de los aprovechamientos a juicio de las propias comunidades, las Hermandades de Labradores o la Administración forestal, que será abierto por los ayuntamientos. Entre los elementos de la Ley que tenemos que contemplar están los relativos al proceso de clasificación de los montes como vecinales, proceso llevado a cabo por un Jurado Provincial de Montes presidido por el Gobernador Civil. La Administración forestal debía elaborar una investigación sobre los montes susceptibles de ser clasificados, aunque otras instancias podían solicitarlo, incluidos los vecinos. Respecto a los consorcios, no se establece ninguna opción de rescisión, pero si una redistribución de los beneficios, quedando el 50% para las comunidades, un 30% que el ayuntamiento invertirá en obras en la propia comunidad y un 20% para las arcas municipales. Quedaría así asegurado el mantenimiento de la repoblación y establecidas las bases para continuarla, pero no todo quedaba solucionado con la norma. Los vecinos no tienen todo el control sobre sus montes y se plantea un proceso de clasificación que se revelará largo, conflictivo e incompleto.

¹⁰ Nota al margen del proyecto de Gobernación. DGCONA, serie MVMC-96.

¹¹ Notas informativas sobre el proyecto de Ley, DGCONA serie MVMC sin signatura.

4. EL PROCESO DE DEVOLUCIÓN DE LOS MONTES VECINALES Y EL FRACASO DE LA OPCIÓN FORESTAL

Aunque en teoría el proceso de clasificación se abriría después de la aprobación del reglamento de la Ley en 1970, las dificultades harán que se prolongue hasta la actualidad, estando de hecho todavía abierto. El primer problema con el que se encontrarán los Jurados de Montes será la oposición municipal, que no era tan unánime como señalaba Gobernación. Coincidiendo con la elaboración del reglamento en 1970, la Administración forestal realizó una encuesta, de la que se conserva la práctica totalidad de las respuestas de Pontevedra y bastantes de Lugo¹², que demuestra que no todos los ayuntamientos están en contra de la devolución, aunque con una marcada diferenciación territorial. De los ayuntamientos de Pontevedra que contestan, 46 están en contra de la clasificación, y entre ellos los Partidos Judiciales de Vigo y Pontearreas que hacen declaraciones conjuntas, con extrema virulencia el segundo. Sólo trece ayuntamientos están a favor de la devolución con un mayor o menor grado de aceptación. Las respuestas de los municipios contrarios centran su argumentación mayoritariamente en las necesidades de la hacienda municipal, indicando que de ser clasificados se daría una situación de discriminación, ya que no todas las parroquias tendrían montes.

En Lugo la situación es más heterogénea. Posturas tan radicales como en Pontevedra son minoritarias. La mayoría inciden en la situación de los montes, muchos de ellos parcelados o divididos salvo los consorciados.

CUADRO 10. MONTES CLASIFICADOS E INVESTIGADOS HASTA 1982 (HAS.)

| | Montes Investigados | Montes clasificados | Superficie investigada | Superficie clasificada % | SI/SC |
|------------|---------------------|---------------------|------------------------|--------------------------|-------|
| A Coruña | 403 | 155 | 93.164 | 30.251 | 32,5 |
| Lugo | 1.694 | 776 | 349.440 | 190.687 | 54,6 |
| Ourense | 926 | 976 | 284.868 | 252.273 | 88,6 |
| Pontevedra | 798 | 530 | 188.931 | 110.481 | 58,5 |
| Galicia | 3.811 | 2437 | 916.403 | 583.481 | 63,7 |

Fuente: DGCONA, serie MVMC, sin signatura.

Las reacciones a la Ley por parte de los Ayuntamientos no fueron unitarias y esto va a tener incidencia en la evolución del proceso de clasificación, ya que la confluencia de intereses va a poner más dificultades en la puesta en marcha y funcionamiento de los Jurados en A Coruña y Pontevedra que en Lugo y Ourense. La propia Administración forestal va a ser cómplice de esto al acelerar la clasificación en los Ayuntamientos con menos problemas. El ICONA tenía la obligación de realizar la investigación que sería la

¹² DGCONA, serie MVMC, IC 191.

base de la actuación de los Jurados. Tenía más interés en Lugo, donde había más montes no catalogados y donde la no clasificación podía implicar su parcelación. En Ourense, salvo aquellos Ayuntamientos que realmente tenían montes de propios desde el Antiguo Régimen como Ribadavia, la disposición municipal también fue buena.

No tenemos los resultados completos de la investigación, ya que no se conservan la totalidad de los expedientes¹³. En el Cuadro 10 se refleja la situación del proceso de clasificación hasta 1982. En ella se observa que la investigación refleja una superficie menor en todas la provincias menos Pontevedra respecto a la estimación de 1964 (Cuadro 7), aunque el volumen global es similar, e igualmente similar a las cifras del Censo Agrario de 1972, cerca de 827.000 hectáreas de superficies censadas que públicas o comunales. En cualquier caso los datos del Cuadro 10 muestran también cómo no fue una garantía de clasificación la realización de la investigación de los Servicios Forestales. Salvo en el caso de Ourense, la provincia con mayor número de consorcios, la clasificación sólo afectó a un porcentaje pequeño de lo estimado originalmente.

Lo primero que tenemos que preguntarnos, por tanto, es por las razones de la no clasificación de un porcentaje tan importante de la superficie prevista. La primera es que buena parte de esos montes estaban ya repartidos, sobre todo de las provincias de Lugo y A Coruña. La otra razón es la oposición municipal, que en ciertos casos consiguió que se le reconociera la titularidad de los montes por vía judicial. A partir de un estudio de caso en las comarcas de Pontearreas (Pontevedra), Sarria (Lugo), y Baixa Limia (Ourense) mediante entrevistas con presidentes y comuneros pudimos comprobar que la injerencia municipal fue mayor en la primera de las comarcas, lo que se deriva de la mayor oposición inicial a la Ley en la provincia.

En cualquier caso, el proceso de clasificación fue incompleto e inexacto. En las tres comarcas estudiadas se encuentran ejemplos de parcelas que los comuneros consideran son de propiedad vecinal pero que en su momento fueron vendidas por los Ayuntamientos o apropiadas por particulares, algunas de ellas de entidad. Otro problema es el derivado de la inexactitud de la clasificación, ya que lo máximo que incluyen los expedientes es un croquis y aún hoy no existe ninguna cartografía ni siquiera aproximada de los montes vecinales, con graves consecuencias para su gestión.

¹³ Los que se conservan en el archivo del DGCONA, serie MVMC, IC-1 a IC-283.

CUADRO 11. SUPERFICIE CLASIFICADA CADA AÑO (HAS.)

| | A Coruña | Lugo | Ourense | Pontevedra | Galicia |
|-------|----------|---------|---------|------------|---------|
| 1971 | 397 | 1.400 | 4.634 | 844 | 7.275 |
| 1972 | 0 | 0 | 4.813 | 0 | 4.813 |
| 1973 | 0 | 134 | 11.064 | 0 | 11.198 |
| 1974 | 0 | 20.798 | 15.177 | 1.294 | 37.269 |
| 1975 | 1.681 | 19.208 | 52.504 | 4.470 | 77.863 |
| 1976 | 2.218 | 40.008 | 118.085 | 3.020 | 163.331 |
| 1977 | 2.221 | 18.199 | 47.311 | 314 | 68.045 |
| 1978 | 1.255 | 19.972 | 6.414 | 7.387 | 35.029 |
| 1979 | 12.398 | 6.837 | 10.166 | 61.959 | 121.360 |
| 1980 | 2.989 | 26.951 | 4.439 | 4.526 | 8.904 |
| 1981 | 5.939 | 7.079 | 2.952 | 17.591 | 33.560 |
| 1982 | 2.113 | 11.658 | 968 | 3.875 | 18.613 |
| 1983 | 1.170 | 5.761 | 143 | 8.117 | 15.191 |
| 1984 | 0 | 70 | 0 | 5.825 | 5.895 |
| 1985 | 848 | 2.065 | 0 | 0 | 2.913 |
| 1986 | 1.498 | 664 | 0 | 0 | 2.162 |
| 1987 | 1.262 | 436 | 117 | 1.941 | 3.756 |
| 1988 | 421 | 534 | 268 | 74 | 1.297 |
| 1989 | 1.128 | 0 | 0 | 414 | 1.542 |
| 1990 | 0 | 0 | 304 | 173 | 477 |
| 1991 | 0 | 0 | 217 | 43 | 260 |
| 1992 | 0 | 501 | 378 | 2.478 | 3.357 |
| 1993 | 1.218 | 621 | 196 | 222 | 2.257 |
| 1994 | 2.325 | 0 | 5 | 215 | 2.545 |
| 1995 | 463 | 139 | 63 | 12 | 677 |
| 1996 | 1.203 | 0 | 1.032 | 48 | 2.283 |
| 1997 | 1.518 | 0 | 47 | 53 | 1.618 |
| 1998 | 0 | 194 | 0 | 0 | 194 |
| Total | 44.263 | 213.228 | 281.296 | 134.895 | 673.682 |

Fuente: Xunta de Galicia

No deja tampoco de tener interés el análisis de los ritmos de clasificación, que ilustra sobre las diferencias territoriales en la clasificación. Del cuadro 11 se desprende que los ritmos fueron mucho más lentos en las dos provincias occidentales, Ourense y Lugo, donde la mayoría de los montes están clasificados en torno a 1978. Por el contrario en Pontevedra y Coruña el proceso empieza más tarde y sólo alcanza un ritmo importante después de 1978. En Pontevedra, además, la clasificación se concentra entre 1979 y 1981, cuando se clasifica el 69,9% del total. Esto no es una casualidad y obedece en

primer lugar a una decisión del ICONA para no enemistarse con los Ayuntamientos, mientras que el gran volumen clasificado en esos tres años se explica por la presión movilizadora y por el comienzo de la Transición, con el apoyo de diversos grupos políticos de izquierdas a la reivindicación vecinal.

De la decisión del ICONA de no fomentar la clasificación de un gran número de montes en Pontevedra da fe un informe de 1976 en el que se incluye una estimación de la superficie que terminaría siendo clasificada en las cuatro provincias gallegas. Frente a las 235.000 hectáreas que se estiman para Lugo, y las 300.000 para Ourense, sólo se consideran 40.000 para A Coruña y 50.000 para Pontevedra¹⁴.

No se puede explicar la masiva clasificación en Pontevedra entre 1979-81 sin hacer referencia a la creciente conflictividad existente en la provincia desde comienzos de la década y que confluye a finales de 1977 en la creación de la Coordinadora de Montes Vecinales en Mano Común en esta provincia. Este grupo, que pronto se extiende también a la provincia de A Coruña, actúa como catalizador de las protestas vecinales dando asesoramiento legal y coordinando las protestas¹⁵. Pese a la gran trascendencia pública de su actividad, esta conflictividad estuvo mucho más restringida territorialmente que la desarrollada en torno a la repoblación forestal en los treinta primeros años del franquismo, por la mayor efectividad de la clasificación en Lugo y Ourense, pero también por el mayor efecto del éxodo rural en esas dos provincias. Entre éstas destacan las manifestaciones, concentraciones, etc., pero sobre todo acciones de un carácter más violento como oposición a la realización de subastas de madera, que era lo que más daño le podía hacer al ICONA¹⁶. La situación era, por tanto, muy peligrosa para el ICONA, como indican numerosos informes de esos años, y la solución no podía ser otra que la aceleración de la clasificación. Así, en un viaje de inspección realizado entre el 12 y el 15 de Marzo de 1978 se indica que «ni el ICONA ni la Guardia Civil ni los alcaldes ni los gobernadores pueden ni creen conveniente realizar actos de fuerza, denuncias, detenciones etc. para evitar los piquetes que impiden el normal aprovechamiento de los montes»¹⁷.

Una consecuencia importante de toda esta conflictividad, además de la clasificación de gran número de montes en Pontevedra, será la aprobación en 1980 de una nueva Ley de montes vecinales que entre otras novedades incluye el reconocimiento explícito del carácter privado de los montes y consecuentemente la pérdida de atribuciones de los servicios forestales y ayuntamientos. El carácter privado implica también, a diferencia de la Ley anterior, la posibilidad de rescindir los consorcios establecidos con anterioridad a la clasificación o convertirlos en convenios, figura creada por la ley de

¹⁴ Programa Regional del Ministerio de Agricultura, Montes vecinales en mano Común. DGCONA, serie MVMC IC-189.

¹⁵ Sobre la actuación de la Coordinadora es un documento imprescindible CIES, 1979, que recoge las intervenciones de unas jornadas organizadas por la Coordinadora en 1978 y que incluye un buen número de testimonios de comunidades de montes.

¹⁶ Ricardo García Borregón, «Los montes en "Mano Común" en la provincia de Pontevedra», DGCONA serie MVMC, 1978, IC-183.

¹⁷ DGCONA, serie MVMC, IC-194.

Fomento de la producción Forestal de 1977. Esta solución, sin embargo, llegaba 12 años tarde en lo que a otras alternativas productivas se refiere.

CUADRO 12. HECTÁREAS DE ARBOLADO AFECTADAS POR INCENDIOS EN GALICIA, 1969-1988¹⁸

| | Gestión Pública | Gestión Privada | Total |
|---------|-----------------|-----------------|---------|
| 1969-73 | 34.700 | 12.377 | 47.077 |
| 1974-78 | 128.520 | 43.728 | 172.248 |
| 1979-83 | 47.893 | 71.538 | 119.431 |

Fuente: Fernández Leiceaga (1990).

A nivel productivo, la escasa dimensión de la superficie de prados en los montes vecinales ya ha sido comentada. Queda por analizar qué es lo que sucedió con la otra opción defendida por la administración, la forestal. Comentamos ya que aunque la superficie arbolada fue la única que aumentó entre 1962 y 1989, también sufre un estancamiento entre 1972 y 1982, confirmado por la comparación entre los dos primeros inventarios forestales y causado por la extensión de los incendios forestales en esos años. Cabe preguntarse en qué medida ese estancamiento afectó a los montes repoblados y progresivamente clasificados como vecinales. En el Cuadro 12 se refleja la superficie arbolada afectada por incendios forestales según la forma de gestión. Teniendo en cuenta que la superficie de Utilidad Pública era muy inferior a la privada, estos montes se vieron mucho más afectados por los incendios hasta 1980. Después de esa fecha la extensión de la clasificación invirtió los términos.

CUADRO 13. SUPERFICIE DE MONTES POR PROPIEDAD Y DEDICACIÓN EN GALICIA, 1986

| | Arbolado | Matorral | Riberas | Total |
|---------------|----------|----------|---------|-----------|
| Particulares | 780.284 | 402.113 | 15.301 | 1.197.697 |
| Vecinal | 144.579 | 470.720 | 3.744 | 619.043 |
| C.A. e Estado | 19.198 | 11.636 | | 30.834 |
| Municipal | 12.970 | 19.347 | | 32.317 |
| Total | 957.031 | 903.816 | 19.045 | 1.879.892 |

Fuente: Mapa Forestal de Galicia, 1986. Tomado de Xunta de Galicia, 1992.

¹⁸ No incluimos el monte raso.

En cualquier caso podemos conocer cuál era la situación productiva de la superficie vecinal a mediados de los ochenta. Los dos primeros inventarios forestales no recogen la propiedad vecinal, pero sí lo hace el Mapa Forestal elaborado por la Xunta de Galicia basado en fotos aéreas. El Cuadro 13 deja claro que el resultado de la oleada de incendios forestales afectó de manera preferente a la superficie vecinal, descendiendo la superficie arbolada por debajo de la existente en 1964. Aunque el fenómeno de los incendios forestales es multicausal, buena parte de los producidos en los setenta tienen que ver con la conflictividad en torno al problema de la propiedad (Álvarez Sousa, 1992; Fernández Leiceaga, 1990, Guitián Rivera, 1999). El recurso al incendio forestal como protesta frente a la intervención administrativa en los montes se ha constatado para este periodo y para los años cincuenta y sesenta (Soto Fernández y Fernández Prieto, 2000).

Los datos del Mapa Forestal de 1986 muestran cómo la clasificación de los MVMC no supuso su activación productiva en un sentido forestal (ni ganadero), tal y como había sido el objetivo del PFE y del ICONA después. Por el contrario se abre desde los años setenta un periodo de crisis de la alternativa forestal para los MVMC. La inversión de la Administración Forestal (central primero y autonómica después) ha sido muy escasa desde los años setenta hasta los noventa con el acceso a las subvenciones europeas, como hemos podido constatar para las comarcas de Sarria, Baixa Limia y Pontearreas. El enorme déficit generado por la inversión forestal, que nunca ha llegado a recuperar la inversión realizada en los montes, sin duda ha influido en la escasa intervención administrativa (GEPC, 2001). En el caso de las comunidades que asumieron la gestión de los montes, la escasa entidad de las masas forestales existentes en el momento de la devolución condicionó las posibilidades económicas de inversión en el monte. El resultado del conflicto ha sido un doble fracaso, fracaso de la alternativa ganadera y fracaso de la opción que gana la batalla de 1968, la forestal.

5. CONCLUSIONES

La transformación de los derechos de propiedad de los montes vecinales gallegos, a finales del franquismo y primeros años de la democracia, es un proceso complejo que no se puede explicar sin prestar atención a la evolución de los modos de uso y a la tensión entre las distintas alternativas planteadas en el proceso de adopción de la Revolución Verde desde los años sesenta. El estudio realizado ha permitido concluir que la redefinición de los derechos de propiedad que concluye con la ley de 1968 está ligada a las tensiones producidas, tanto en el interior de la sociedad rural como en las instituciones del Estado, en torno al uso ganadero y forestal de los montes. Estas tensiones afloraron de manera conflictiva ya al comienzo de la apuesta desde la Administración Forestal por una silvicultura intensiva y no complementaria con otros usos, en las décadas de los cuarenta y cincuenta. En la génesis de la ley de 1968 y la posterior devolución de los montes vecinales a las comunidades hay que otorgar una especial relevancia al éxito de esta conflictividad vecinal, pero también claramente a la continuidad del proyecto repoblador por parte del Patrimonio Forestal.

A pesar de lo dicho no es posible entender el conflicto únicamente en términos de enfrentamiento entre las comunidades de vecinos y el Estado. Otros sectores implicados

en el proceso de transformación productiva de la agricultura gallega, señaladamente los intereses de los intermediarios ganaderos, jugaron un papel decisivo en la solución adoptada, tanto desde el apoyo más o menos explícito a la conflictividad campesina, como desde su participación en las instituciones del Estado franquista. La opción forestal salió triunfadora, sobre todo por el carácter estratégico de la industria celulósica, pero la participación de los intermediarios ganaderos permitió condicionar el resultado final de la ley, que fue mucho más favorable a las comunidades de lo que pretendía la Administración Forestal. El trabajo, por tanto, pone de manifiesto que el Estado franquista no era un bloque monolítico y sin fisuras. Por el contrario, en el seno del Régimen había intereses en conflicto que tenían cierto margen de maniobra. La contradicción entre la alternativa forestal y la política de fomento de la especialización ganadera en Galicia es un buen ejemplo de ello.

AGRADECIMIENTOS

Una primera versión de este artículo fue presentada al IX Simposio de Historia Económica. Condiciones medioambientales, desarrollo humano y crecimiento económico, Universitat Autònoma de Barcelona Bellaterra, 6 y 7 de Junio de 2002. Agradecemos los comentarios recibidos en esa reunión. Este artículo ha sido realizado en el marco del proyecto «Propriété et gestion communale et leurs implications pour le développement rural des zones périphériques», FAIR-CT98-4111 de la Comisión Europea. Queremos agradecer la ayuda prestada por Eduardo Rico Boquete y José Lara para acceder a los fondos del archivo de la DGCONA. Muy especialmente deseamos agradecer los comentarios de los evaluadores de la revista que han ayudado a mejorar el texto.

REFERENCIAS

- BALBOA LÓPEZ, X. L. (1990): *O monte en Galicia*. Xerais, Vigo.
- BALBOA LÓPEZ, X, L.; FERNÁNDEZ PRIETO, L. (1996): «Evolución de las formas de fertilización en la agricultura atlántica entre los siglos XIX-XX. Del *toxo* a los fosfatos» en GARRABOU E NAREDO (eds.), *La fertilización en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*. Argentaria/Visor, Madrid, pp. 211-235.
- BOUHER, A. (1979): *La Galice. Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire*. Imprimerie Yonnaise, La Roche-Sur-Yon (Vendée), 2 vols.
- CARMONA BADÍA, X. (1982): «Sobre as orixes da orientación exportadora na produción bovina galega. As exportacións a Inglaterra na segunda metade do século XIX»: *Grial, Anexo 1, Historia*, pp. 169-206.
- CESIN (1964a): *Primer pleno del Consejo Económico Sindical Interprovincial del Noroeste, Expansión Forestal*, Santiago.
- CESIN (1964b): *Primer pleno del Consejo Económico Sindical Interprovincial del Noroeste, Expansión Ganadera*, Santiago.
- CESO (1962): *III Consejo Económico Sindical de Orense, Ourense*.
- C.I.E.S. (1979): *O monte é noso*, Galaxia, Vigo.
- COLINO, X. y PÉREZ TOURIÑO, E. (1983): *Economía campesina e capital. A evolución da agricultura galega, 1960-1980*, Galaxia.
- DÍAZ-AMBRONA, R. (1970): *Agricultura, 1965-1969*, MAPA, Madrid.

- DÍAZ-FIERROS VIQUEIRA, F. y GIL SOTRES, F. (1984) *Capacidad productiva de los suelos de Galicia. Mapa 1:200000*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (1990): *Economía (política) do monte galego*, USC, Santiago.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y LÓPEZ IGLESIAS, E. (2000): *Estrutura económica de Galiza*, Laiovento, Santiago.
- FERNÁNDEZ PRIETO, L. (1992): *Labregos con ciencia. Estado, sociedade e innovación tecnolóxica na agricultura galega (1850-1939)*, Xerais, Vigo.
- FONSECA, I. y FREIRE, D. (2003): «"Bárbaros sin libertad". Resistencia y agitación en las comunidades de montaña contra la acción de los servicios forestales en Portugal (1926-1974)», en SEBASTIÁN AMARILLA y URIARTE AYO (eds.) *Historia y economía del bosque en la Europa del Sur (siglos XVIII-XX)*, SEHA/ Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, pp.195-222.
- GEPC (1991): «La política forestal gallega en los montes vecinales en mano común», *IV Congreso Nacional de Economía Agraria*, Pamplona, 19-21 de Septiembre de 2001.
- INE (1964): *Primer censo agrario de España. 1962*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (1973): *Censo agrario de España. 1973*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (1985): *Censo agrario de España 1982*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid
- INE (1991). *Censo agrario de España 1989*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid
- LÓPEZ ANDIÓN, J.M. (1980): *Estructura y morfología agraria en la terra Cha*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (1995): *Demografía e estruturas agrarias. Análise da dinámica demográfica e das mudançan nas estruturas fundiarias da agricultura galega 1950-1993*, Tesis de Doctorado, vols. I y II inéditos, Departamento de Economía Aplicada, Universidade de Santiago de Compostela.
- LÓPEZ IGLESIAS, E. (1996): *Movilidad de la tierra y dinámica de las estructuras agrarias en Galicia*, MAPA, Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (1958-65): *Información Estadística y Económica*, Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (1976-85): *Cuentas del sector agrario*, Madrid
- NIETO, A. (1964): *Bienes comunales*, Madrid.
- RICO BOQUETE, E. (1995): *Política forestal e repoboacions en Galicia (1941-1971)*, USC, Santiago.
- RICO BOQUETE, E. (1999): *Montes e industria forestal en la provincia de Pontevedra (1900-1975). Antecedentes y desarrollo de la Empresa Nacional de Celulosas, SA*, Tórculo, Santiago.
- RICO BOQUETE, E. (2000): «Política forestal y conflictividad social en el Noroeste de España durante el primer franquismo, 1939-1959», *Historia Social*, 38, pp. 117-140
- SÁNCHEZ REGUEIRO, A. y FERNÁNDEZ PRIETO, L. (1999): «El uso del agua en el sistema agrario gallego, siglos XIX-XX», en NAREDO Y GARRABOU (eds.) *El agua en los sistemas agrarios*, Argentina/Visor.
- SCOTT, J. (1984): *Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press, New Heaven.
- SOTO FERNÁNDEZ, D. (2003): *Transformación productivas na agricultura galega contemporánea. Da agricultura orgánica á Revolución Verde (1752-1986). Unha aproximación a partir das macromagnitudes*, Tesis Doctoral, Universidade de Santiago de Compostela, 2003 (publicación en CD-rom).
- SOTO FERNÁNDEZ, D. y FERNÁNDEZ PRIETO, L. (2000): «Política forestal e conflictividade nas terras comunais da Galiza durante o franquismo (1939-1975)», *Coloquio Internacional. Mundo Rural: Transformação e Resistência no século XX*, Lisboa. De próxima publicación.
- XUNTA DE GALICIA (1992): *Plan forestal de Galicia. Síntese*, Xunta de Galicia, Santiago.