

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN LA REGULACIÓN AMBIENTAL DEL ESPACIO RURAL¹

Dionisio Ortiz Miranda

*Departamento de Economía y Ciencias Sociales
Universidad Politécnica de Valencia*

ABSTRACT: *Property rights constitute a basic pillar of public regulation of natural resources management, as well as one of the central elements of current debates on rural change. The objective of this paper is to analyse, through the concept of property rights, the incidence of the integration of environmental issues within some of the main public regulations of rural land use. With this aim, the paper firstly tackles the theoretical foundations of the concept of property rights, with special attention to their linkage to the problem of environmental externalities, and their treatment in the relation between agriculture and the environment. Secondly, the paper analyses the implications of several intervention instruments (payments for environmental services, direct regulations, and tradable permits) in terms of property rights. Results show how the landowners' property rights is altered by the way these instruments are selected and applied, though this modification is actually more a consolidation of rights than an attenuation. In this way, land acquires a nature of environmental property, where new property rights are capitalized, and new business opportunities emerge for their holders.*

KEY WORDS: *Property rights, environmental regulation, policy instruments, agriculture.*

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos de propiedad constituyen uno de los pilares básicos de la regulación pública de la gestión de los recursos naturales. Como afirman Hanna y Munasinghe (1995: 3), "los individuos interactúan con su medio ambiente a través de sistemas de derechos de propiedad que están enraizados en el contexto social, político, cultural y económico. El resultado de esta interacción afecta a la cantidad y la calidad de los recursos ambientales". De esta forma, "la mayoría de los problemas ambientales pueden ser vistos como problemas de derechos de propiedad incompletos, inconsistentes o no respetados" Hanna et al. (1995: 15).

PROPERTY RIGHTS IN THE ENVIRONMENTAL REGULATION OF RURAL SPACE

RESUMEN: Los derechos de propiedad son uno de los pilares básicos de la regulación pública de la gestión de los recursos naturales, además de constituir uno de los elementos centrales de los debates actuales sobre cambio rural. El objetivo de este artículo es analizar, a través del concepto de derecho de propiedad, la incidencia que tiene la integración de las cuestiones ambientales en algunas de las principales regulaciones públicas de los usos del suelo rural. Para ello, en primer lugar se abordan los fundamentos teóricos del concepto de derechos de propiedad, con especial énfasis a su vinculación con el problema de las externalidades ambientales y su tratamiento en la relación entre agricultura y medio ambiente. En segundo lugar, se analizan las implicaciones que el empleo de distintos instrumentos de intervención (pagos por servicios ambientales, regulaciones directas y permisos negociables) tiene en términos de derechos de propiedad. Los resultados muestran cómo la forma en que se seleccionan y aplican estos instrumentos está alterando la estructura de los derechos de propiedad de los titulares de la tierra, más en el sentido de consolidarlos que de atenuarlos. De esta forma, la tierra adquiere un carácter de propiedad ambiental en la que se concede una dimensión patrimonial a nuevos derechos de propiedad, a la vez que se abren nuevas oportunidades de negocio para sus titulares.

PALABRAS CLAVE: Derechos de propiedad, regulación ambiental, regulaciones públicas, agricultura.

Así pues, la cuestión de los derechos de propiedad se erige como central en la ecología política, entendida ésta como el análisis de las condiciones sociales y políticas que rodean las causas, experiencias y gestión de los problemas ambientales (Forsyth, 2002). En este sentido, "el conocimiento de cómo los regímenes de derechos de propiedad [...] funcionan en relación a los humanos y su uso del medio ambiente es crítico para el diseño y la implementación de una protección ambiental efectiva" (Hanna y Munasinghe, 1995: 3). Éste es precisamente el punto de partida de este artículo, cuyo objetivo es el de analizar, a través del concepto de derecho de propiedad, la incidencia que tiene la integración de las cuestiones ambientales en las regulaciones públicas de los usos del suelo rural.

Además, el interés de aplicar este análisis precisamente al espacio rural radica en que los derechos de propiedad no sólo son centrales en el diseño de las políticas ambientales, sino que se sitúan igualmente en el núcleo de los debates académicos y políticos en torno a los procesos de cambio rural. Así, la teoría de la reestructuración rural², una de las corrientes dominantes en los estudios rurales, ha convertido los derechos de propiedad en una *"una importante 'ventana' a través de la cual es posible percibir el balance de las fuerzas económicas, políticas y sociales en el campo"* (Murdoch *et al.*, 2003: 149), es decir, en el elemento cuya evolución sintetiza en última instancia los cambios que se producen en la estructura de la sociedad rural, los nuevos intereses y las tensiones sobre las vocaciones del espacio.

Estrechamente ligado a este enfoque teórico, el debate sobre una supuesta transición desde una agricultura marcada por los atributos productivistas a otra de carácter posproductivista, ha situado también parte de su atención en los derechos de propiedad sobre la tierra como "marcador" de dicha transición. En este sentido, Wilson (2001) afirma que uno de los atributos de dicho proceso es precisamente la pérdida de seguridad de los derechos de propiedad privados consecuencia por ejemplo de las regulaciones ambientales. Este debate sobre las líneas de transformación de la agricultura conecta directamente con el análisis de las políticas. Mather *et al.* (2006) afirman que la verdadera esencia de la transición posproductivista es el gradual redireccionamiento de las políticas agrarias y rurales, de forma que los objetivos principales de éstas ya no serían la maximización de la producción de bienes materiales (alimentos, fibras, materias primas), sino otros objetivos *"más amplios"*, que incluirían la provisión de servicios ambientales (p. 443). Y como veremos más adelante, este redireccionamiento de las políticas se traduce en cambios en los derechos de propiedad.

En resumen, el papel central de los derechos de propiedad en estos debates teóricos y políticos sobre el cambio rural refleja con claridad un hecho: La cuestión de los derechos de propiedad sobre la tierra remite directamente al corazón del concepto mismo de ruralidad. En cualquiera de las aproximaciones a dicho concepto subyace un sustrato común: el de relación entre las personas y su entorno. Pues bien, dicha relación no es sino la manifestación de una estructura de derechos de propiedad sobre la tierra. Por ello,

una alteración de los mismos implica también reconfigurar la relación de la sociedad con su entorno.

El artículo está estructurado en dos grandes partes. La primera (Apartado 2) aborda los fundamentos teóricos del concepto de derechos de propiedad y sus dimensiones, con atención a su vinculación con los problemas ambientales, en especial en relación con la agricultura. La segunda parte (Apartado 3) analiza las implicaciones que el empleo de distintos instrumentos de intervención (pagos por servicios ambientales, regulaciones directas y permisos negociables) tiene en términos de derechos de propiedad. Finalmente, se extraen algunas conclusiones derivadas de este análisis.

2. DERECHOS DE PROPIEDAD Y MEDIO AMBIENTE

2.1. Concepto y dimensiones de los derechos de propiedad

Por derechos de propiedad entendemos aquellas instituciones³, tanto formales como informales, que regulan el acceso a los recursos (por ejemplo la tierra), así como los derechos resultantes que los individuos establecen sobre esos recursos y los beneficios que generan (Wiebe y Meinzen-Dick, 1998). En otras palabras, son los derechos de propiedad los que determinan *quién* puede hacer *qué* con un recurso concreto, tal como una parcela de tierra, así como *cuándo* y *cómo* puede hacerlo (Wiebe y Meinzen-Dick, 1998: 203).

Según Eggertson (1990), podemos distinguir tres dimensiones de los derechos de propiedad sobre un recurso: (i) el derecho a usarlo, que define los usos potenciales del mismo (incluyendo su transformación o destrucción) por parte de cada individuo, (ii) el derecho a obtener una renta de dicho recurso y (iii) el derecho a transferir a otros los derechos sobre dicho recurso. En todo caso, lo que define los derechos de propiedad no es la relación entre el individuo y el recurso, sino la relación entre el titular de un derecho de propiedad y el resto de individuos. Es decir, el derecho de propiedad regula las diversas formas de interdependencia entre individuos que se producen como consecuencia de la utilización de un recurso. De esta forma, los derechos de propiedad representan una dualidad en la que se enfrentan los derechos de un individuo con la obligación de

respetar dicho derecho por parte del resto de la sociedad (ver Bromley, 1989).

En realidad, a la hora de hablar sobre un determinado recurso, es más apropiado hacerlo en términos de "paquete" de derechos (*bundle of rights*). Ello se debe a que en la práctica, sobre un mismo recurso pueden existir diversos derechos con distintos alcances y distintos titulares. En el caso de la tierra, un individuo puede tener el derecho a cultivar ciertos productos (y puede que otros no como consecuencia de una determinada política agraria) bajo ciertas condiciones (limitadas por la política ambiental), mientras que otros individuos pueden tener el derecho a transitar por dicha tierra para acceder a ciertos lugares, y otros pueden poseer el derecho sobre el subsuelo para una explotación mineral.

La composición de ese "paquete de derechos" puede cambiar mediante un proceso que puede ser conceptualmente fragmentado en cuatro partes: definición, separación, asignación y establecimiento de normas de transacción (Hodge y Ortiz, 2007). En efecto, el cambio empieza por la *definición* previa y la *separación* de unos derechos de otros (por ejemplo, el derecho a usar un determinado producto químico o una cierta dosis puede ser separado del derecho a cultivar). Este nuevo componente del "paquete" de derechos puede ser *asignado* bien al titular del derecho a cultivar, o bien ser apropiado por otros actores, por ejemplo el Estado. Una vez asignado, es posible que este derecho sea objeto de algún tipo de *transacción* entre actores.

Además, todos esos procesos implican una serie de costes, a los que se unen los derivados de hacer valer la estructura resultante de derechos de propiedad, es decir, vigilar tanto que sus titulares no sobrepasan los límites que establecen dichos derechos, como que el resto de individuos no interfiere de forma no consentida en el ejercicio de los mismos. A todos esos costes se les denomina "costes de transacción". De esta forma, derechos de propiedad y costes de transacción se convierten en dos dimensiones inseparables de una misma realidad.

2.2. Interdependencia y derechos de propiedad

Tal como se indicaba en la introducción de este artículo, la "cuestión ambiental" puede ser traducida, en última

instancia, en una cuestión de derechos de propiedad. De esta forma, los fallos de mercado generados por la existencia de externalidades o bienes públicos ambientales –que justifican la necesidad de estructuras de gobernanza públicas o privadas– son al final siempre abordables como situaciones derivadas de una mala o inexistente definición de derechos de propiedad sobre los recursos naturales y la calidad ambiental.

Por lo tanto, la elección de los instrumentos de intervención no es neutra en términos de asignación de derechos de propiedad, ya que, como se analizará más adelante, el resultado de dichos instrumentos no sólo depende de la estructura preexistente de derechos de propiedad, sino que incide en ella modificándola.

Hasta aquí el consenso, a partir de aquí la disensión. ¿Cuál es la mejor forma de resolver los conflictos que se derivan del carácter interdependiente de la gestión de los recursos naturales? Anderson (2004: 447) plantea esta cuestión de forma bipolar: "*¿evolucionan los derechos de propiedad mediante la negociación y el contrato con los titulares de los derechos de propiedad existentes para reasignarlos y establecer otros nuevos?, o ¿cambian mediante procesos revolucionarios que cancelan los derechos existentes y los redistribuyen a nuevos individuos y grupos en un intento de satisfacer nuevas demandas?*". Las dos alternativas que plantea Anderson son, obviamente, la vía del mercado y la vía del Estado⁴. Veámoslas con más detenimiento (y en orden inverso).

1. La vía del Estado es la vía de la regulación directa y del empleo de instrumentos financieros públicos –penalizando con impuestos *pigouvianos* a los productores de externalidades negativas y premiando mediante subsidios a los productores de externalidades positivas. Así, el Estado define y redefine continua y unilateralmente los derechos de propiedad de los individuos relativos a la calidad ambiental. Ésta es la vía de la acción colectiva, en la que el Estado, como representante de la sociedad, modifica los derechos de propiedad relativos a la calidad ambiental como el resultado de una "reasignación de la oportunidad económica" a un segmento diferente de la sociedad (Bromley, 1989). Es decir, cambios que reflejan nuevas actitudes y preferencias de la sociedad que ponen en cuestión el *statu quo* establecido.

2. La vía del mercado –la preferida, pues, por los economistas del *mainstream*– considera inviolable el *statu quo* de los individuos, de manera que éste sólo habría de ser modificado mediante la negociación voluntaria con los titulares de los derechos⁵. Este planteamiento se sustenta en el denominado teorema de Coase (1960) sobre la superioridad de la solución negociada de las externalidades, y constituye una defensa del fortalecimiento de la propiedad privada de los recursos y los mecanismos de exclusión, así como el empleo de instrumentos de mercado para una resolución contractual de las situaciones de interdependencia entre individuos.

Es más, en línea con esta segunda óptica, algunos economistas cuestionan el mero empleo de la palabra "externalidad", por cuando consideran que plantear los problemas ambientales en estos términos supone un primer paso para defender la vía de la regulación directa por parte del Estado. Usando la conservación de hábitat como ejemplo, Anderson y McCormick (2004: 294) argumentan que afirmar la existencia de una externalidad positiva es dar por hecho que ya existe un derecho de propiedad por parte de la persona que está produciendo dicho hábitat. En otras palabras, el mero empleo del término "externalidad", asume implícitamente que ya existe una cierta asignación de derechos y podría sesgar la elección de los instrumentos económicos a emplear para resolver el problema de mercado que dicha interdependencia entre individuos genera. Según Yandle (2003: 260), *"decir sí a las externalidades paraliza la maquinaria de análisis y lleva inevitablemente a una solución de externalidad: la acción del gobierno"*. Así, Anderson (2004) propone *"expulsar"* el término externalidad del vocabulario de los economistas, ya que *"no añade nada al análisis y puede incluso complicar la solución potencial al asumir un conjunto de derechos de propiedad que no existe"* (p. 451). De este modo, el papel de los economistas sería abordar el análisis de qué instrumentos de intervención son los más eficientes (los de menores costes de transacción), sin dejarse "distraer" por la existencia de dichas estructuras de derechos implícitos de las que parten otros enfoques. Aquí, el papel del Estado no sería sino el de velar por los derechos de propiedad privados y vigilar para el adecuado funcionamiento del mercado.

Entre estos dos extremos se situaría el reconocimiento de la legitimidad del Estado de atenuar los derechos de

propiedad privados, es decir, de imponer algunos límites y restricciones a los derechos a usar un recurso, a obtener una renta o a transferirlos. Pero una atenuación que debería ir ligada en todo caso a una compensación justa por la disminución del valor de producción o intercambio de dichos derechos.

En cualquier caso, la elección de los instrumentos de intervención pública para incidir en dichas situaciones de interdependencia ha de tener en consideración dos aspectos estrechamente vinculados: (a) los derechos de propiedad preexistentes (formales o informales, supuestos o reconocidos), y (b) los costes de transacción de las diferentes alternativas posibles, cuya magnitud va a determinar la eficiencia de dichos instrumentos.

La vinculación entre esos dos aspectos es clara: optar por unos instrumentos de intervención que choquen mucho con el *statu quo* asumido por los titulares de los derechos, aumentará las probabilidades de conductas oportunistas por parte de éstos, y con ellas los costes necesarios para controlar la implementación de dichos instrumentos políticos. Dicho de otro modo, el funcionamiento eficiente de las instituciones requiere que los individuos compartan el sentido general de las mismas, ya que, de lo contrario, los costes de hacer cumplir las normas pueden llegar a ser demasiado elevados (Ostrom, 2005).

Así, el empleo de instrumentos de regulación que incida en los derechos de propiedad supone reconocer o alterar la forma en la que dichos derechos se encuentran protegidos. En este sentido, Bromley (1989) distingue entre varias formas de protección:

- Un derecho se ve protegido por una "norma de propiedad" cuando sólo puede ser alterado previo consentimiento voluntario de su titular mediante una negociación *ex-ante*.
- Un derecho protegido por una "norma de responsabilidad" puede, por el contrario, verse alterado sin el consentimiento de su titular, pero dicha alteración genera una obligación de compensación *ex-post* para éste.
- Por último, un derecho protegido por una "norma de inalienabilidad" no puede ser transferido ni modificado bajo ningún concepto, incluso aunque su titular así lo desee.

Estas figuras de protección son pues parte del *statu quo* de partida, así como del escenario resultante de los cambios. A ellas haremos referencia en el análisis de los diferentes instrumentos de intervención que aquí se recogen.

2.3. Los derechos de propiedad en la relación entre agricultura y medio ambiente

En línea con las dos posiciones indicadas en el anterior subepígrafe, la regulación de los derechos de propiedad sobre la tierra en relación a los efectos ambientales de su utilización permite dos interpretaciones alternativas (Ortiz y Estruch, 2004). Una primera que plantea que dicha regulación supone una primera y auténtica definición de dichos derechos, es decir, que lo que hace el Estado con dicha regulación es sencillamente proteger a la sociedad de una apropiación no legítima por parte de los titulares de la tierra, por lo que no ha lugar a ninguna compensación por modificar el *statu quo*. Dicho de otro modo, se trata de abordar la existencia de externalidades que afectan al conjunto de la sociedad. Frente a ésta, una segunda interpretación que defiende que dicha regulación supone una modificación unilateral de unos derechos legitimados por la posesión de la tierra y por la tradición histórica, por lo que dicha intervención ha de entenderse como una expropiación en toda regla (con las consiguientes compensaciones a los titulares). Es decir, se trata de reconocer la legitimidad de los derechos de propiedad privados sobre la tierra y de habilitar mecanismos de intervención que los respeten.

La segunda de esas posiciones se ve respaldada por la fortaleza histórica e ideológica de los derechos de propiedad sobre la tierra, acentuada en el caso de su uso agrario. Así, como afirman Bromley y Hodge (1990: 198), "*los derechos de propiedad sobre la tierra y la producción agraria han sido fuertemente respaldados con la finalidad de hacer frente a las presiones económicas para el incremento de las cantidades de alimentos y fibras*", es más, "*estos derechos de propiedad tradicionales permanecen prácticamente intactos –y rara vez cuestionados– hoy en día, a pesar incluso de que las condiciones económicas y las escaseces relativas son muy diferentes a aquellas que prevalecían cuando la agricultura moderna empezó a desarrollarse por primera vez*".

Según estos autores, esta situación ha llevado a que los agricultores y los *lobbies* agrarios hayan conseguido

capitalizar sus derechos de propiedad sobre la tierra en amplios, y a veces complicados, programas de política agraria. En este sentido, elemento central de esta "capitalización" es la definición del nivel o punto de referencia que separa, por un lado, el conjunto de derechos del propietario de la tierra y, por otro, los derechos que corresponden al resto de la sociedad (representada por el Estado) (Hodge, 1989). De esta forma, la posición relativa del *statu quo* frente a los puntos de referencia que se asumen como adecuados (que pueden ser diversos para distintos individuos) determinará la postura de los actores implicados y los costes de transacción de la implementación.

El *continuum* de posibles situaciones de distribución de derechos de propiedad entre esos dos actores (titular de la tierra y Estado) y el establecimiento de esos niveles de referencia toman distintas formas en relación a las diversas implicaciones ambientales de la agricultura. Así, Bromley (2000) tipifica estas implicaciones como: (i) de ocio o visuales (atributos paisajísticos), (ii) de hábitat (provisión de espacio y sustento para plantas y animales que no son parte de la empresa agraria) y (iii) ecológicas (efectos sobre los procesos ecológicos más allá de los límites de la explotación).

A pesar de que se trata de una tipología no mutuamente excluyente, por cuanto hay implicaciones que simultáneamente tienen cabida en más de un tipo, esta diferenciación es útil desde el punto de vista de su consideración y su tratamiento político. En efecto, según Bromley (2000), las dos primeras (visuales y de hábitat) han sido consideradas por el legislador como vinculadas a los derechos de propiedad de los titulares de la tierra, mientras que las implicaciones ecológicas sí han sido objeto de mayor intervencionismo público por considerar que invadían los derechos de propiedad del resto de la sociedad.

En cualquier caso, lo que sí está claro es que, en última instancia, los intereses, los conflictos, y las tensiones en torno a los derechos de propiedad de los titulares de la tierra respecto a las cuestiones ambientales, se trasladan al ámbito de las políticas. De esta forma, "*los supuestos derechos de propiedad sobre la tierra se convierten, traducidos a lo largo del proceso político, en presuntos derechos adquiridos en la arena política*" (Bromley y Hodge, 1990: 199).

En consecuencia, es de crucial importancia la percepción y el posicionamiento de los propietarios de la tierra respecto a las políticas. En esta línea, Davies y Hodge (2007) encuentran en un estudio en la región de East Anglia en Reino Unido que la mayoría de los agricultores tienen un sistema de valores ambientalista, por lo que las diferencias no están tanto en la existencia o no de una ética ambiental, sino en cómo ésta debe materializarse en la arena política. Y esta materialización puede tomar formas diferentes en relación a las diversas implicaciones ambientales de la agricultura. Por ejemplo, en este estudio, Davies y Hodge concluyen que los agricultores están mucho más dispuestos a aceptar atenuaciones de sus derechos de propiedad cuando éstos inciden en la calidad de los recursos naturales que afectan a la capacidad productiva de la agricultura (fundamentalmente suelo y agua).

3. LA ELECCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN Y SUS IMPLICACIONES EN TÉRMINOS DE DERECHOS DE PROPIEDAD

3.1. La remuneración de servicios ambientales

El creciente interés de la sociedad por el mantenimiento y fortalecimiento de una serie de atributos ambientales ligados a la agricultura, en conjunción con el paulatino deterioro de los márgenes comerciales de esta actividad, han dado lugar a un cierto redireccionamiento de los estímulos económicos que desde las políticas se trasladan a los agricultores, así como a una mayor atención por parte de éstos hacia nuevas fuentes de ingresos derivados de la valorización de la producción ambiental conjunta. Este proceso de valorización ha requerido como condición indispensable la definición (más o menos explícita) de derechos de propiedad sobre los diferentes niveles de calidad ambiental (Hodge, 2001).

La consecuencia de estas transformaciones es inmediata: si se desea que las funciones ambientales de la gestión de la tierra no sólo se vean reconocidas como objetivos de las políticas, sino que puedan convertirse en una fuente de ingresos adicional para sus responsables, entonces la definición de derechos imprescindible para la consideración política de la calidad ambiental debe ir acompañada de

una posterior asignación de estos derechos a los titulares de la tierra. Dicho de otro modo, estas políticas (denominadas "multifuncionales" en el ámbito europeo) tienen el efecto derivado de consolidar los derechos de propiedad de la tierra por parte de sus titulares.

Podemos distinguir aquí dos vías a través de las cuales se produce esa valorización de los derechos de propiedad ambientales, una pública (ayudas dentro de los programas agroambientales) y otra privada (acuerdos de custodia del territorio).

En relación a los programas agroambientales, Ortiz y Estruch (2004: 346) concluyen que *"el uso de ayudas por acciones consideradas ambientalmente deseadas da lugar, aunque de una manera menos explícita, a un cierto reconocimiento de derechos de propiedad"*, ya que supone reconocer que el agricultor tiene derecho a no realizar dichas acciones. De esta forma, estos programas amplían el dominio de elección para los titulares de la tierra (Hodge y Ortiz, 2007), por cuanto se les abre la posibilidad de valorizar un derecho que ha sido previamente definido (p.e. el derecho sobre determinados atributos visuales de la explotación), a la vez que se les ofrece la posibilidad de "vendérselo" al Estado a cambio de los pagos agroambientales.

Junto a esa vía pública de remuneración de servicios ambientales, tiene cada vez más presencia, no sólo en el plano académico⁶ sino particularmente en términos de difusión real, la recurrencia a acuerdos contractuales de custodia del territorio. Esta modalidad de acuerdo se establece privadamente entre el titular de la tierra y otro actor económico no público (una "entidad de custodia"). De esta forma, el primero adquiere una serie de compromisos de conservación ambiental o permite el acceso a su propiedad para diversas actividades (p.e. observación de aves), a cambio de contraprestaciones que van simplemente del asesoramiento ambiental por parte de la entidad de custodia, al pago de una cantidad de dinero (algo así como un pago agroambiental "privado").

Es cierto que, en este último caso no hay alteración de los derechos de propiedad, sino una valorización privada de unas prácticas de gestión. Sin embargo, lo que se reclama en términos de regulación pública por parte las entidades de custodia, es una serie de cambios normativos dirigidos

a reducir los costes de transacción que supone el establecimiento de este tipo de contratos (p.e. en relación a la legislación fiscal)⁷.

3.2. Las regulaciones directas en las zonas de protección ambiental

Mucho más explícito en términos de derechos de propiedad es el debate en torno a las implicaciones que genera la declaración de figuras de protección ambiental. En efecto, la declaración de un determinado espacio como "protegido" por parte de los responsables políticos, supone el sometimiento de los propietarios de dicho espacio (públicos o privados) a una serie de nuevas restricciones respecto a la utilización, alteración y transferencia de los derechos de propiedad. En ocasiones, estas nuevas restricciones se producen no tanto en los derechos *de iure* como en los *de facto*, es decir, la declaración conlleva que en la práctica las autoridades controlarán con mayor rigor en dicho espacio el respecto de otras normas que ya deberían estar respetándose.

Se trata además, de un proceso en crecimiento⁸. Tal como señalan Deverre *et al.* (2002: 228) "*asistimos a una verdadera explosión de nuevas zonificaciones territoriales cuyos contornos no siguen salvo excepcionalmente los de las particiones administrativas. Esta zonificación va mucho más allá de la de los Espacios Naturales Protegidos. Además, no sólo es mucho más amplia, sino que son entidades pertinentes para la función ambiental que juegan (zonificación, linealidades, retículas...)*".

En cualquier caso, lo que sí queda claro, al menos en lo que a la legislación de protección se refiere, es que esta modificación no supone una expropiación que dé derecho a una indemnización a los propietarios. Y ahí radica precisamente el núcleo del debate interpretativo entre propietarios afectados y el Estado. Así, la *European Landowners' Organisation* (ELO), principal *lobby* europeo de propietarios rurales, ha hecho de la defensa del derecho privado de propiedad uno de sus principales temas de actuación (ver ELO, 1999), con especial atención a su consideración en el desarrollo de la Red Natura 2000 (ver ELO, 1997 y 2006).

El argumento central de esta posición es el de la necesidad (y la obligación) de que las restricciones que esta norma-

tiva impone respecto a la utilización de sus tierras vayan acompañadas de una compensación económica por parte del Estado. Es decir, no discuten tanto, al menos en el plano conceptual, la existencia de esas restricciones, sino que éstas no reciban la consideración de una "expropiación" que habría de dar lugar a una compensación.

Atendiendo exclusivamente a las legislaciones sobre Espacios Naturales Protegidos (en adelante ENP) europeas y españolas, la ausencia de la obligación de compensar las restricciones a los propietarios de la tierra supone considerar que, en este caso, la sociedad está protegida por una norma de inalienabilidad. Es decir, la sociedad define y se asigna de manera formal unos derechos de propiedad que no pueden ser objeto de transacción posterior.

Sin embargo, la praxis política ha introducido ciertos elementos de confusión en este sentido, al complementar en ocasiones, de forma más o menos velada, estas restricciones de incentivos financieros positivos. Así por ejemplo, las autoridades españolas emplearon en torno al 40% de los pagos ambientales en el período 1993-1999 en zonas que ya estaban sometidas a algún régimen de protección ambiental (Peco *et al.*, 2000). En estos casos, la normativa europea exige que los compromisos que adquieren los agricultores para percibir estos pagos sean diferentes (vayan más allá) de las obligaciones que impone la normativa de protección. En la práctica, muchos de estos programas se diseñaron de forma que el respeto de las obligaciones de protección llevase casi automáticamente al cumplimiento de los compromisos agroambientales. De manera más explícita aún, el Reglamento europeo de Desarrollo Rural para el período 2007-2013 (Reg. 1698/2005) recoge la posibilidad de que se concedan directamente ayudas a propietarios (agrícolas o forestales) afectados por la Red Natura 2000. Se abre así la puerta a una compensación formal en toda regla, aunque es potestad de las autoridades nacionales (y autonómicas en el caso español) decidir sobre su utilización o no.

En todo caso, la compensación (más o menos explícita) de las restricciones que impone la declaración de ENP modifica la consideración de los derechos de propiedad de los titulares de la tierra. Aquí, se asume una cierta compensación *ex-post* por parte del Estado, lo que significa reconocer que el derecho de propiedad del titular está protegido

por una norma de responsabilidad. Es decir, el titular puede ver cómo el Estado modifica unilateralmente los derechos de propiedad, pero a cambio debe ser compensado por ello. Ésta es precisamente la posición que estarían defendiendo las organizaciones de propietarios.

3.3. Los permisos negociables

Más reciente es el debate sobre el empleo de los permisos negociables como instrumentos de política ambiental y su potencial traslación a los usos del suelo y la conservación de la biodiversidad. La utilización de estos instrumentos cuenta con un notable apoyo académico en el ámbito económico, por cuanto "*parecen estar en armonía con las tendencias modernas en gestión económica: liberando el potencial del mercado de las ineficiencias del control estatal*" (Bowers, 2005: 103). Se trata en definitiva de una intervención basada no en el concepto de externalidad sino en la defensa de la propiedad privada y las soluciones negociadas.

Así, a modo de ejemplo estos permisos negociables pueden estar vinculados a cuotas de pesca o caza o a derechos de transformaciones de los usos del suelo (p.e. desecación de humedales para su puesta en cultivo, plantaciones forestales intensivas).

Sin entrar en consideraciones sobre la mayor o menor eficiencia del uso de estos instrumentos, sus implicaciones en términos de derechos de propiedad sí están más claras. En primer lugar, se produce una definición formal de derechos de propiedad y una asignación inicial entre los individuos. Es decir, se determina formalmente a qué cantidad de consumo de calidad ambiental dan derecho los permisos que se asignan a cada titular. Una vez realizada esa asignación de derechos de propiedad entre un individuo y el resto de la sociedad (en la que se integran igualmente el resto de poseedores de derechos negociables), éstos quedan protegidos en los dos casos por normas de propiedad. De esta forma, un individuo puede vender parte de sus permisos (p.e. el derecho a plantar N hectáreas de una especie forestal de crecimiento corto) en una negociación voluntaria *ex-ante* a cambio de un precio con el que él esté de acuerdo. De la misma manera, el resto de la sociedad (a través de otro titular de permisos) puede transferir nuevos derechos de plantación a dicho individuos de manera negociada.

CONCLUSIONES

Tal como afirma Bromley (2000: 136), los derechos de propiedad son una construcción social que es "descubierta" en el curso de la mediación de conflictos por parte del legislativo y/o los tribunales. Eso hace que ese proceso de gradual definición de derechos vaya teniendo lugar a medida que las divergencias entre los objetivos de los individuos superan un determinado umbral. En este sentido, los conflictos que emergen entre los titulares de la tierra y el resto de la sociedad se derivan tanto del aumento de los efectos ambientales negativos de la agricultura en los países industrializados, como de la evolución de lo que la sociedad considera como "justo" y "normal" (Bromley y Hodge, 1990).

De las anteriores páginas se desprende que, en efecto, el empleo de diferentes instrumentos de regulación ambiental supone una continua (re)configuración de los derechos de propiedad sobre la tierra. La siguiente tabla sintetiza dichos efectos en relación a qué tipo de protección de los derechos de propiedad se consideran en cada caso.

Se observa en esta tabla cómo, tal como se indicaba con anterioridad, a excepción de la declaración de ENP sin compensación financiera, el resto de instrumentos de intervención fortalece, de una u otra forma, la posición de los titulares de la tierra respecto a los derechos de propiedad. A conclusiones similares llega Marsden (1995) cuando afirma que las políticas que están tratando de fomentar el carácter posproductivista de la agricultura tienen el efecto de reforzar la posición de los propietarios de la tierra. Esta idea choca en parte con lo que afirmaba Wilson (2001) en relación a la pérdida de seguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra como consecuencia de las regulaciones ambientales. Es cierto que estas regulaciones están alterando dichos derechos, pero lo están haciendo en gran parte de manera que se abren nuevas oportunidades de negocio para sus titulares. De esta forma, como afirman Baptista y Arnalte (2007), la reducción de la función productiva del espacio lleva a una considerable porción de la SAU a un proceso de transición de "tierra agrícola" a "propiedad ambiental".

Además, es frecuente que el aprovechamiento de ese nuevo valor de intercambio que adquiere la calidad ambiental suponga una mayor integración institucional de los titulares de la tierra. En efecto, organizaciones como las

TABLA 1: INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN Y NORMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Instrumento de regulación	Normas de protección de los derechos de propiedad...	
	... del titular de la tierra	... de la sociedad
Ayudas por servicios ambientales (programas agroambientales, ayudas medio forestal)	Norma de propiedad	
Acuerdos de custodia del territorio	Norma de propiedad	
ENP sin compensación		Norma de inalienabilidad
ENP con compensación	Norma de responsabilidad	
Permisos negociables de usos del suelo	Norma de propiedad	Norma de propiedad

cooperativas ambientales⁹, el sometimiento a estructuras de certificación, los acuerdos ambientales públicos o privados, representan todos ellos ejemplos de en qué medida la valorización de esos derechos de propiedad lleva aparejado un mayor grado de cooperación e integración con otros actores económicos y de controles que velen por el ejercicio de esos derechos.

La otra gran cuestión es, dada la diversidad de fórmulas de intervención, decidir cuáles son las más adecuadas en cada caso. O planteado en términos económicos, cuál es la más eficiente, es decir, la de menores costes de transacción. Y es aquí donde se sitúa, más allá de las consideraciones sobre legitimidad, justicia o equidad, el núcleo del debate económico, que alcanza incluso a la propia definición del papel del Estado. La respuesta a esta cuestión es que no hay una única respuesta, algo aparentemente obvio si no fuese por la insistencia de numerosos economistas de apostar siempre por las mismas recetas –especialmente las basadas en los derechos de propiedad exclusivos y las soluciones negociadas– independientemente de la realidad en las que se tratan de aplicar.

Además, el énfasis en el criterio de eficiencia económica puede llevar incluso a decisiones no correctas.

En efecto, los instrumentos de intervención consideran necesariamente una asignación inicial de derechos de propiedad, y la teoría económica nos muestra que esta asignación inicial condiciona el resultado final de la solución negociada –tanto por el diferente reparto de los costes de transacción de la negociación, como por la existencia del denominado “efecto titularidad”¹⁰–. Así pues, incluso en el caso de optar por la solución negociada de las situaciones de interdependencia, siguen cabiendo dos posibilidades alternativas entre las que elegir. Una, la de admitir el carácter intocable de la propiedad privada, lo que obliga a la sociedad a negociar con los titulares de los derechos para tratar de acercarse a sus objetivos ambientales. La otra, la de dejar que sea la acción colectiva –preferiblemente a nivel local, pero sin obviar un ámbito más amplio en relación a ciertos atributos ambientales– la que determine su nivel óptimo de calidad ambiental, y habilitando mecanismos que permitan a los titulares de la tierra negociar con el colectivo en caso de desear modificar los niveles de referencia. La elección entre una y otra en cada caso concreto no es una mera cuestión de eficiencia económica, es una cuestión de decidir (subjettiva y colectivamente) qué modelo de relación queremos tener con nuestro espacio rural.

NOTAS

- 1 El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por la profesora Olga Moreno de la Universidad Politécnica de Valencia. En todo caso, las ideas aquí contenidas son responsabilidad única del autor.
- 2 Ver Marsden *et al.* (1993) o Murdoch *et al.* (2003).
- 3 Como instituciones se entiende, en ámbito de la Economía Institucional, las "relaciones sociales que estructuran las oportunidades [de los actores económicos] a través de las restricciones y las habilitaciones" (Schmid, 2005: 1). Es decir, algo así como las "reglas del juego" del sistema económico (North, 1990: 3).
- 4 La forma en la que el propio Anderson expone estas preguntas deja traslucir su preferencia por la primera de ellas.
- 5 Ver Buchanan y Stubblebine (1962).
- 6 Ver por ejemplo Hodge, 2001.
- 7 Sobre la custodia del territorio en España, y más concretamente en las regiones mediterráneas, puede consultarse la página web de la Red de Custodia del Territorio en <http://www.custodiaterritori.org>.
- 8 A modo de ejemplo, la Unión Europea se encuentra preparando en el momento de redacción de este artículo una Directiva Europea Marco para la protección del suelo (COM(2006) 232 final) cuyo desarrollo dará lugar a una exhaustiva zonificación de los suelos en relación a sus niveles de degradación, contaminación, erosión, etc.
- 9 Ver por ejemplo Hagedorn (2002).
- 10 El "efecto titularidad" implica que los individuos valoran los activos de forma diferente atendiendo a la situación de sus derechos de propiedad (Kahneman *et al.*, 1990). Dicho de otro modo, los individuos exigen una

mayor compensación para renunciar a un activo de lo que estarían dispuestos a pagar para adquirirlo.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, T. L. (2004): "Donning Coase-coloured glasses: a property rights view of natural resource economics", *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 48:3, 445-462.
- Anderson, T. L. y McCormick, B. (2004): "The contractual nature of the environment", en Colombatto, E. (ed.) *The Elgar Companion to The Economics of Property Rights*, Cheltenham, RU, Edward Elgar, 293-309.
- Baptista, F. y Arnalte, E. (2007): *Producción agraria, gestión ambiental y transición rural. Tres dimensiones de la "cuestión rural" en la Península Ibérica*, VI Congreso de Economía Agraria, Albacete.
- Bowers, J. (2005): "Instrument choice for sustainable development: an application to the forestry sector", *Forest Policy and Economics*, 7, 97-107.
- Bromley, D. W. (1989): *Economic Interests and Institutions The conceptual foundations of public policy*, Nueva York, Basil Blackwell Inc.
- Bromley, D. W. (2000): "Can agriculture become an environmental asset?", *World Development* 1(3), 127-139.
- Bromley, D. W. y Hodge, I. D. (1990): "Private property rights and presumptive policy entitlements", *European Review of Agricultural Economics*, 17, 197-214.
- Buchanan, J. M. y Stubblebine, W. C. (1962): "Externality", *Economica*, 29, 371-384.
- Coase, R. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Davies y Hodge, I. D. (2007): "Exploring environmental perspectives in lo-

Recibido: 18 de septiembre de 2007

Aceptado: 15 de octubre de 2007

- wland agriculture: A Q methodology study in East Anglia, UK", *Ecological Economics*, 61, 323-333.
- Deverre, C., Mormont, M. y Soulard, C. (2002): "La question de la nature et ses implications territoriales", En Peirrier-Cornet, P. (dir.) *Repenser les campagnes*, Éditions de l'Aube, 217-237
- Eggertsson, T. (1990): "Economic behaviour and institutions", Cambridge, Cambridge University Press.
- European Landowners Organisation (1997): "The Habitats Directive: Natura 2000 Working with Landowners: A Guide", EPG 25/97 (Final).
- European Landowners Organisation (1999): "Some Aspects of Property Rights in a European Context", EPG 35/97 (Final).
- European Landowners Organisation (2006): "Public Goods from Private Land – why Nature needs Management", ELO.
- Forsyth, T. (2002): "Critical Political Ecology: The Politics of Environmental Science", Florence, Routledge.
- Hagedorn, K. (ed.) (2002): "Environmental Co-operation and Institutional Change", Cheltenham, Edward Elgar.
- Hanna, S. y Munasinghe, M. (1995): "An introduction to Property Rights and the Environment", en Hanna, S. y Munasinghe, M. (eds.): *Property Rights and the Environment: Social and Ecological Issues*, Washington, World Bank, 3-12.
- Hanna, S., Folke, C. y Mäler, K. G. (1995): "Property Rights and Environmental Resources", en Hanna, S. y Munasinghe, M. (eds.): *Property Rights and the Environment: Social and Ecological Issues*, Washington, World Bank, 15-29.
- Hodge, I. (2001): "Beyond agri-environmental policy: towards an alternative model of rural environmental governance", *Land Use Policy*, 18: 99-111.
- Hodge, I. y Ortiz, D. (2007): "An institutional transactions approach to property rights adjustment: an application to Spanish agriculture", *Environment and Planning A*, 29(7), 1735-1751.
- Hodge, I. D. (1989): "Compensation for Nature Conservation", *Environment and Planning A*, 21(7), 1027-1036.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L. y Thaler, R. H. (1990): "Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem", *The Journal of Political Economy*, 98(6), 1325-1348.
- Marsden, T. (1995): "Beyond Agriculture? Regulating the New Rural Spaces", *Journal of Rural Studies*, 11(3), 285-296.
- Marsden, T.; Murdoch, J.; Lowe, P.; Munton, R. y Flynn, A. (1993): *Constructing the countryside*, Londres, UCL Press Ltd.
- Mather, A. S.; Hill, G. y Nijnik, M. (2006): "Post-productivism and rural land use: cul de sac or challenge for theorization?", *Journal of Rural Studies*, 22, 441-455.
- Murdoch, J.; Lowe, P.; Ward, N. y Marsden, T. (2003): *The Differentiated Countryside*, Londres, Routledge Studies in Human Geography.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ortiz, D. y Estruch, V. (2004): "The role of agri-environmental measures in the definition of property rights", en *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets*, Van Huylenbroeck, G., Verbeke, W. y Lauwers, L. (eds.): Elsevier, Amsterdam, 335-348.
- Ostrom, E. (2005): "Doing institutional analysis", en Ménard, D. y Shirley, M. M. (eds.) *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht, Springer, 819-848.
- Peco, B.; Suárez, F.; Oñate, J. J.; Malo, J. E. y Aguirre, J. (2000): "Spain's first tentative steps towards an agri-environmental programme", en Buller, H., Wilson, G. A. y Höll, A. (eds.) *Agri-Environmental Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 145-168.
- Schmid, A. A. (2005): *Conflict and Cooperation. Institutional and Behavioural Economics*, Oxford, Blackwell.
- Wiebe, K. D. y Meinzen-Dick, R. (1998): "Property rights as policy tools for sustainable development", *Land Use Policy* 15(3), 203-215.
- Wilson, G. A. (2001): "From productivism to post-productivism... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European Agriculture", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26, 77-102.
- Yandle, B. (2003): "Property Rights or Externalities?", en Anderson, T. L. y McChesney, F. S. (eds.) *Property Rights, Cooperation, Conflict, and Law*, Princeton, Princeton University Press, 259-281.