

BOOK OF PROCEEDINGS

II International Congress on Interdisciplinarity in Social and Human Sciences

11th - 12th May 2017



Research Centre for Spatial and Organizational Dynamics
University of Algarve
Faro, Portugal

BIENES COMUNALES Y BIENES COMUNES: VIEJAS Y NUEVAS ESTRATEGIAS PARA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL TERRITORIO

Rafael Pizarro Nevado¹

Universidad de Córdoba (rpizarro@uco.es)

ABSTRACT

La gestión sostenible del territorio es un elemento fundamental de la política de desarrollo rural. La Unión Europea se ha centrado en medidas de reasignación de recursos en las zonas rurales, diversificación de las actividades económicas y de fomento de la competitividad de la agricultura. De acuerdo con este enfoque, el desarrollo de nuevas actividades económicas es esencial, incluidas las actividades no agrícolas: prestación de servicios a la silvicultura y a la agricultura, gestión sostenible de la caza, actividades relacionadas con la salud, turismo, etc. Todas estas actividades dependen de recursos escasos. Como resultado, la gestión sostenible del territorio se convierte en un instrumento de planificación esencial para decidir sobre los usos de la tierra y, por lo tanto, sobre las actividades que se pueden desarrollar. Sin embargo, se ha prestado poca atención a la ordenación del territorio como herramienta para promover la cohesión social a través de la reforma de los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra. La teoría de los bienes comunes puede ofrecer nuevas perspectivas sobre la relación entre la ordenación del territorio, la conservación de los recursos naturales y la cohesión social. Recientemente, los estudiosos se han centrado en los bienes comunes restantes y las han descrito como prácticas sostenibles, inclusivas y alternativas de gestión del territorio. Un ejemplo que en la actualidad sigue funcionando son las "hazas de la suerte" de Vejer de la Frontera y de Barbate. Keywords: Gestión del Territorio, Cohesión Social, Bienes Comunes, Bienes Comunales.

1. LAS TRANSFORMACIONES DEL MEDIO RURAL ESPAÑOL

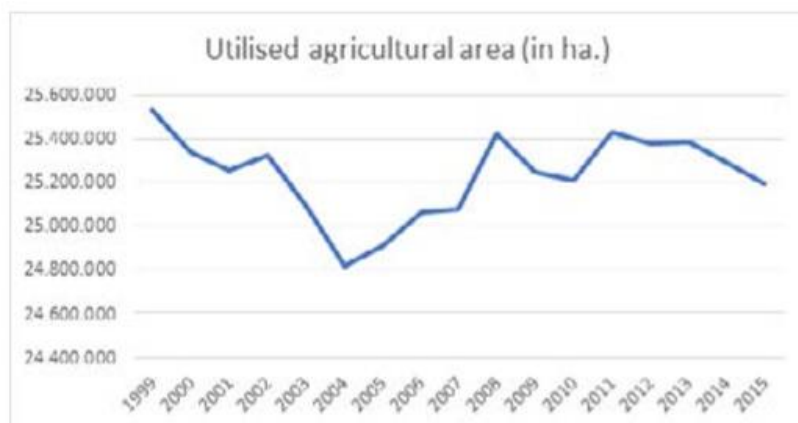
España ha experimentado profundas transformaciones sociales y económicas a lo largo del siglo XX, fundamentalmente como consecuencia del tránsito desde un modelo económico basado en la explotación agraria a otro donde las actividades industriales, turísticas y los servicios dieron lugar a la concentración de la población en torno a las ciudades, a la transformación de sus periferias, así como a la creación de nuevos equipamientos e infraestructuras. El proceso se aceleró desde principios de los años 1990, periodo en el que se han producido importantes transformaciones territoriales que han afectado especialmente al ámbito urbano, siendo el área mediterránea una de las más afectadas. Los cambios más profundos en las últimas décadas están relacionados con la creación de paisajes artificiales, por lo general inalterables, tanto en la franja costera como en las zonas interiores para instalar en ella usos residenciales, comerciales, industriales, equipamientos públicos o diferentes infraestructuras². Los procesos de urbanización se han desplegado ampliamente, no sólo como prolongación del casco histórico, sino se han extendido con significativas discontinuidades espaciales, colonizando el espacio rural, dando como resultado la aparición generalizada de una nueva forma urbana claramente diferenciada de la ciudad tradicional compacta (Nel.lo, 2004; Fera, 2011). Según los datos proporcionados por el Instituto Geográfico Nacional (2014) la tasa de transformación fue de alrededor de 26.000 hectáreas anuales (hasta 2005). La presión del mercado inmobiliario, sobre todo en la franja costera (para fines turísticos) y en las zonas urbanas de rápido crecimiento, ha dado lugar a la retirada de grandes superficies de tierras agrícolas en las inmediaciones de los focos de desarrollo, y en menor medida a las tierras forestales y arbustivas (ecosistemas silvo-pastorales). De hecho,

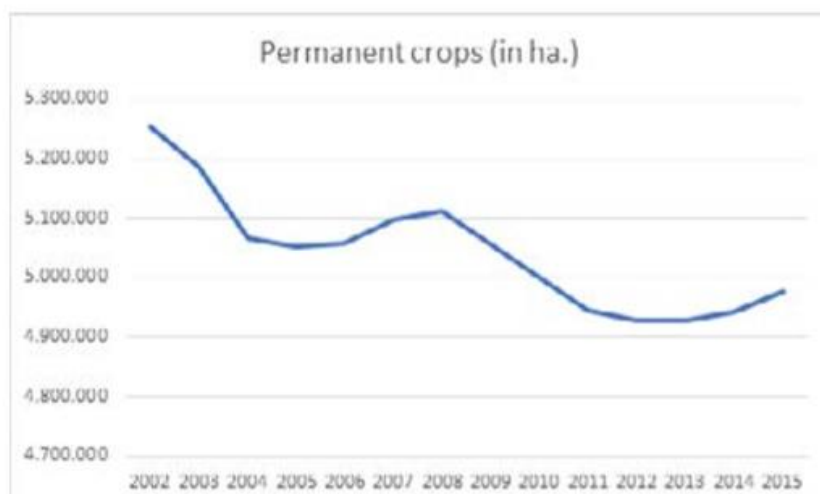
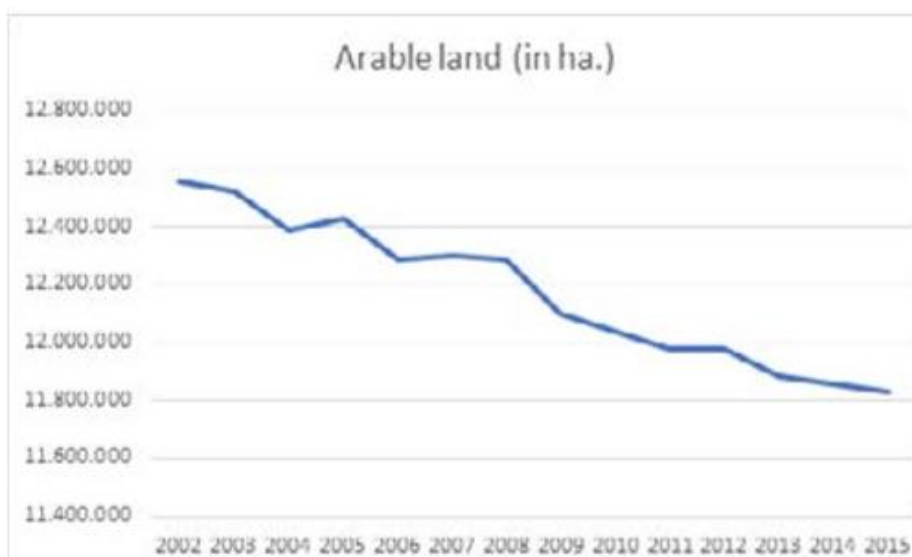
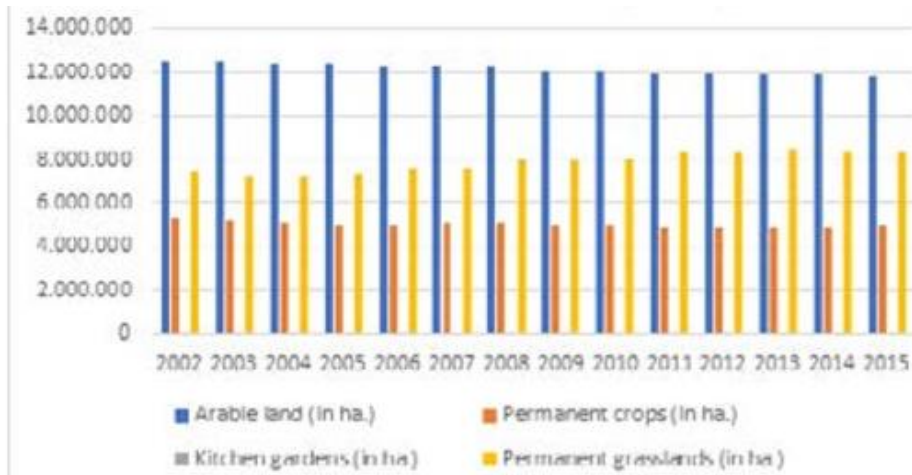
¹ 1 (*) Universidad de Córdoba. Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER 2015/67685. Sustainable land management network (SULANET) es una Red Jean Monnet. Award reference: 564651-EPP-1-2015-1-SK- EPPJMO-NETWORK.

prácticamente el 70% de las nuevas superficies artificiales se desarrollaron sobre suelos agrícolas próximos a los núcleos urbanos y a los centros de producción, que cambiaron su uso para permitir el crecimiento de las ciudades y la construcción de nuevos complejos residenciales. Pero las transformaciones no se explican solo por la presión inmobiliaria, ni afectan únicamente a las zonas próximas a los núcleos urbanos. También las tierras agrícolas del interior han sufrido en España cambios notables.

Year	Arable land (in ha.)	Permanent crops (in ha.)	Kitchen gardens (in ha.)	Permanent grasslands (in ha.)	Utilised agricultural area (in ha.)
1999		18.338.457		7.192.308	25.530.765
2000		18.304.203		7.033.068	25.337.271
2001		18.043.715		7.210.535	25.254.250
2002	12.555.112	5.253.025	106.587	7.407.536	25.322.260
2003	12.522.966	5.186.194	108.009	7.275.102	25.092.271
2004	12.390.556	5.064.502	101.281	7.263.653	24.819.992
2005	12.426.232	5.051.325	100.904	7.329.335	24.907.796
2006	12.287.758	5.055.761	96.891	7.625.432	25.065.842
2007	12.302.373	5.097.682	109.234	7.568.517	25.077.806
2008	12.286.955	5.111.845	103.680	7.922.601	25.425.081
2009	12.100.739	5.054.095	101.792	7.991.101	25.247.727
2010	12.035.808	4.999.130	105.881	8.067.863	25.208.682
2011	11.979.792	4.945.818	107.556	8.396.107	25.429.273
2012	11.975.873	4.928.289	111.191	8.360.026	25.375.379
2013	11.880.005	4.928.364	110.805	8.464.390	25.383.564
2014	11.857.384	4.942.775	112.746	8.380.468	25.293.373
2015	11.830.241	4.976.256	112.515	8.275.928	25.194.940

A pesar de la aparente estabilidad de la superficie destinada a los usos agrícolas, se pueden apreciar cambios importantes en el uso de la tierra. Los datos desagregados incluidos en las series estadísticas desde 2002 muestran que las tierras de cultivo y los cultivos permanentes han disminuido constantemente durante el período considerado, mientras que los pastizales permanentes han aumentado constantemente.







También han aumentado las áreas de cultivos de riego (3.006.400 ha en 1985 y 3.672.800 ha en 2004), a pesar de la escasez de agua y la falta de recursos hidrológicos para fines ambientales. Por otro lado, las tierras de secano han disminuido considerablemente (17.409.000 ha en 1985, 14.285.100 ha en 2004). Además de cambio de usos, las zonas rurales han sufrido también un notable abandono. Como resultado, los ecosistemas forestales han sufrido pérdidas (incendios forestales, roturación de bosques), dando lugar a importantes intercambios dentro de la cubierta forestal. La erosión del suelo y la desertificación también han contribuido a aumentar las tierras baldías. Un último dato a tener en cuenta ha sido el incremento de las áreas naturales protegidas, como resultado de las políticas ambientales y de conservación de la naturaleza. Todos estos procesos merecen una atención integral en el seno de las políticas de desarrollo rural y de ordenación del territorio.

2. LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DEL TERRITORIO PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA (UE). POSIBLES HERRAMIENTAS FUTURAS DE LA UE

2.1 La gestión del territorio como instrumento para alcanzar los objetivos de desarrollo rural

La gestión del territorio es un elemento fundamental en cualquier política de desarrollo rural. Así lo ha entendido también la Unión Europea, como se refleja en los objetivos de la política de desarrollo rural recogidos en el artículo 4 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo. El segundo de los objetivos establecidos es “garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción climática” (artículo 4 b), para lo cual en el artículo 5 del mismo Reglamento se establece como una de las prioridades de desarrollo rural de la Unión: “restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura, centrándose en los siguientes ámbitos:

- 1) restaurar, preservar y reforzar la biodiversidad, incluso en las zonas Natura 2000, y en zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, y la agricultura de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos;
- 2) mejorar la gestión del agua, incluida la gestión de los fertilizantes y de los plaguicidas;
- 3) prevenir la erosión del suelo y mejorar la gestión del suelo”.

También está relacionado con ello el tercer objetivo, que es “lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales, incluida la creación y el mantenimiento del empleo” (artículo 4 c). En relación con este objetivo el artículo 5 incluye entre las de desarrollo rural de la Unión: “Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en: 1) facilitar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo; 2) promover el desarrollo local en las zonas rurales [...]”. De hecho, las políticas de desarrollo rural tienen como objetivo mejorar el nivel de renta y la calidad de vida de la población rural a través de medidas económicas, sociales, culturales o políticas. Estas políticas tienen que asegurar también la provisión de servicios públicos básicos e instalaciones; y lo que es más importante, deben favorecer las condiciones económicas y sociales que permitan el desarrollo de proyectos personales y colectivos que garanticen un nivel de vida adecuado para todos. Para lograr este objetivo, junto a las medidas de fomento de la competitividad de la agricultura (facilitando, por ejemplo, la transferencia de conocimientos y la innovación, la reestructuración y modernización de las explotaciones o promoviendo la organización de la cadena alimentaria), la UE se ha centrado tradicionalmente en la reasignación de recursos de las zonas rurales, apoyando la diversificación de actividades económicas. La diversificación de las actividades económicas y la reasignación de recursos permiten a la población rural reducir el riesgo de dependencia económica y mejorar la prestación de los servicios solicitados por el cambio de las demandas de los consumidores. De acuerdo con ese enfoque, los actos jurídicos de la UE asumen que para el desarrollo de las zonas rurales es esencial la creación y el desarrollo de nuevas actividades económicas. Estas nuevas actividades económicas pueden adoptar diferentes formas: podrían ser nuevas explotaciones, pero también tender a la diversificación hacia actividades no agrícolas, incluidas la prestación de servicios a la silvicultura y a la agricultura, la gestión sostenible de los recursos cinegéticos, las actividades relacionadas con la integración social, la salud, el turismo, etc. Ese proceso debe desarrollarse en el marco de una política agrícola más ambiciosa, que tenga por objeto mejorar el desarrollo rural y la eficiencia agrícola al mismo tiempo que garantiza un uso racional del territorio y el reemplazo generacional de los agricultores. Las actividades agrícolas y no agrícolas realizadas en las zonas rurales dependen de recursos escasos, incluido el suelo, y compiten por ellos. Como resultado, la gestión del territorio se convierte en un instrumento de planificación esencial para decidir sobre los usos posibles del suelo y, por lo tanto, sobre los diferentes tipos de actividades que se pueden desarrollar en cada área en particular. Existe evidencia de las carencias y fallos en la actual Política Agrícola Común (PAC). De hecho, está en marcha un proceso para su reforma que entrará en vigor a partir del año de 2020. Consideramos que la reforma debería corregir una orientación que parece basada simplemente en principios de competitividad, para tender a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) -de los que la Unión Europea es signataria-, que incluyen indicadores de referencia (p.ej. biodiversidad, pobreza, salud, etc.).

2.2 La reforma de los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra para lograr objetivos de cohesión social

Pues bien, sorprende que en ese contexto se haya prestado poca atención a la gestión del territorio como herramienta para promover la cohesión social a través de la reforma de los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra. Cabe recordar que entre los principales retos que afrontan las zonas rurales de la UE siguen estando alcanzar un nivel de vida equitativo para los agricultores y reducir la presión sobre el medio ambiente y los recursos naturales. La PAC actual, basada en pagos por superficie, distribuye los fondos de manera inequitativa y ha provocado un aumento del precio de la tierra, lo que dificulta la instalación de nuevas explotaciones. En muchos casos es inaccesible para aquellos que quieren incorporarse a la actividad agraria. Por ello la PAC reformada debe incluir medidas -y no solo económicas- que favorezcan ese acceso. Existe un amplio consenso en torno a la

idea de que el acceso seguro a la tierra y a su tenencia son condiciones indispensables para garantizar la equidad social en las zonas rurales. Un acceso seguro y duradero a la tierra y a los recursos naturales anima a los agricultores a desarrollar prácticas sostenibles tanto en actividades agrícolas como no agrícolas. Por las mismas razones, el uso excesivo de tierras, el sobrepastoreo, la sobreexplotación del agua, la deforestación y prácticas similares, que pueden conducir a la degradación de la tierra en las zonas rurales, suelen evitarse cuando se garantiza el acceso a la tierra y a la tenencia de la tierra. La Unión Europea, como parte de su política de cooperación internacional, fomenta activamente la aplicación en los países en desarrollo de las “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, respaldadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en mayo de 2012. También en el territorio de la Unión Europea puede jugar un papel importante algunas formas de propiedad de la tierra y los sistemas de tenencia de la tierra como instrumento en la política de desarrollo rural de la UE. Más específicamente, la teoría de los bienes comunes puede ofrecer nuevas perspectivas sobre la relación entre la ordenación del territorio, la conservación de los recursos naturales y la cohesión social.

3. CARACTERIZACIÓN DE LOS BIENES COMUNES REGULADOS

La idea de los bienes comunes ha experimentado en los últimos años un renacimiento gracias a las investigaciones realizadas principalmente desde las ciencias económicas y a su utilización en las creaciones intelectuales y culturales (Ostrom, E., 2000; Dolsak, N. y Ostrom, E., 2003). Se presenta como un sistema de tenencia y uso colectivo bastante complejo, pretendidamente alternativo y no sustitutivo a los de mercado y Estado. Pero no puede asimilarse los “bienes comunes modernos” o commons de naturaleza intangible, con los commons tangibles, que también han sido objeto de un renacer en los últimos decenios. A nuestro objeto interesan los segundos; y más concretamente los commons regulados, por seguir la terminología de Ostrom⁴ (2000). Basándose en datos empíricos, esta autora demostró su éxito en diferentes contextos culturales, por lo que entendemos que pueden ser manejados sosteniblemente y ser un instrumento adecuado para facilitar el acceso a la tierra de las comunidades rurales. Esto presupone que se configuren como sistemas autoregulados, en los que el acceso, uso y derechos de participación se rigen por reglas que fija la comunidad a través de procesos sociales más o menos complejos que dependen sobre todo de la naturaleza del recurso, pero también de la constitución de la comunidad de usuarios y de sus instituciones. En cualquier caso, las decisiones deben ser tomadas colectivamente y debe garantizarse la participación de sus miembros en su modificación. Insiste Ostrom en que para un funcionamiento adecuado debe existir además un mecanismo de supervisión y control recíproco del cumplimiento de las reglas, de sanciones graduales o proporcionadas contra el incumplimiento y un mecanismo de resolución de conflictos, así como de un reconocimiento exterior del derecho de autoorganizarse. Esto último se aprecia en el reconocimiento por los ordenamientos jurídicos nacionales de las distintas formas comunitarias de propiedad de la tierra. A continuación se expondrá el caso español. Además, s del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sí Muchos tipos de bienes pueden ser tratados como bienes comunes, incluyendo tierras, recursos hídricos, bosques, pastos, caza, pesca y casi cualquier otro recurso natural. Cuanto más valioso sea el bien, social o económicamente, más adecuado podría ser el régimen de propiedad común. La comunidad propietaria cuidaría mejor de los bienes si los considera esenciales para su supervivencia. Es probable que surjan prácticas que supongan una gestión adecuada de los recursos, incluida la retención de agua, la mitigación de la contaminación y la protección de los suelos. Pero, incluso si no se consideran recursos esenciales, también es probable que se implementen prácticas de manejo sostenible, si los miembros de la comunidad se sienten dueños reales de los bienes comunes. Como ejemplo puede citarse la Mancomunidad del Valle de Broto, entidad administrativa que desde el siglo XIV gobierna el uso forestal y ganadero de este valle, incluido en el Parque Nacional

de Ordesa y Monte Perdido. Desde entonces se ha regulado de forma exhaustiva la manera de aprovechar los pastos, las fechas de subida a los prados estivales, la rotación de la explotación entre los diferentes puertos, y esto incluye una extensa superficie del Parque Nacional. Como curiosidad digna de mención hay que señalar que entre sus ordenanzas se regula el aprovechamiento en común de pastos entre los vecinos del valle de Broto con los del valle francés de Barèges, lo que permite a los ganados de este valle oscense subir a los pastos franceses a partir del 25 de julio de cada año. Este sistema comunal de gobernanza ha ido perfeccionándose durante siglos, dando lugar a una serie de normas de manejo del territorio que aprovechan al máximo su potencial productivo para el uso ganadero de estas zonas duras de alta montaña. Pero a la vez, este sistema de gobernanza local es el responsable de la gestión de una vasta superficie de un área natural protegida, el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. Las mancomunidades forestales del Pirineo son solo un ejemplo de las muchas organizaciones comunales que gestionan miles de hectáreas de territorio y recursos naturales en España, como son los montes de socios, vecinales, sociedades de caza, etc. En realidad, España es el país europeo con mayor riqueza y vitalidad de áreas bajo gobernanza comunal, como ha sido reconocido por el Consorcio ICCA6, que la reconoce como consideran Áreas Conservadas por Comunidades Locales, una figura de conservación reconocida por el Convenio sobre la Diversidad Biológica como estrategia de conservación basado en instrumentos de gobernanza comunal al margen de los Estados. Lógicamente las reglas que rigen el uso de bienes comunes varían en cada caso particular, lo que permite su adaptación a las necesidades que impone el entorno y el momento considerados. Pero, en todo caso, esas normas deben ser adoptadas de común acuerdo por los miembros de la comunidad, lo que aumenta su nivel de participación en la protección de los bienes y su uso racional. Además, se han dado pruebas de que las viejas normas que rigen las propiedades comunes se consideran parte del patrimonio común de la comunidad.

4. LOS BIENES COMUNALES EN EL DERECHO ESPAÑOL

Todos los rasgos expuestos se dan en una figura de honda raigambre en el Derecho español, los llamados bienes comunales, que disfrutaban de reconocimiento y protección en el ordenamiento jurídico vigente incluso con rango constitucional.

4.1 Relevancia histórica y económica

Al igual que en otros países europeos, las propiedades comunes fueron habituales durante siglos en grandes áreas de España, ya que aseguraban la subsistencia de las comunidades rurales. Por lo general, podrían adoptar la forma de pastizales comunes (por ejemplo, para pastoreo de ganado), campos de cultivo comunes o bosques comunes (por ejemplo, para la recolección de leña). Estos bienes y aprovechamientos comunes pertenecían de forma colectiva a los vecinos de cada pueblo y se consideraban *res extra commercium*, lo que implicaba que no podían ser enajenados. Esencialmente ese régimen de propiedad era el mismo en cada pueblo, aunque las reglas de uso y disfrute de los bienes comunes con frecuencia variaban de un lugar a otro. A partir del siglo XIX ese patrimonio común sufrió un declive continuado, provocado por una serie de medidas legales y económicas que redujeron las propiedades comunes e incluso las eliminaron en muchos lugares, lo que tuvo como resultado el empobrecimiento y la disminución en el nivel de vida de amplios sectores de sus poblaciones⁷. Para explicar el proceso de privatización o desarticulación de los bienes comunales y sus consecuencias en las sociedades campesinas habría que considerar no solo factores financieros, jurídicos o políticos; también jugaron un papel importante las corrientes doctrinales dominantes en la época⁸. A pesar de todo ello, un cierto número de pueblos mantuvo en todo o en parte sus bienes comunes y algunos de ellos han sobrevivido hasta hoy como una reliquia del pasado. Como es lógico en cada lugar el resultado de la tensión entre la actuación del Estado y los intereses locales fue distinta, dando lugar a

situaciones muy variadas según regiones. Posteriormente, ya en el siglo XX la legislación española las ha acogido intentando proporcionarles un régimen de protección adecuado.

4.2 Modalidades de bienes comunes en función de su titularidad y régimen jurídico aplicable

Para su comprensión desde el tratamiento que les proporciona el Derecho conviene recordar que los bienes comunes regulados pueden adoptar formas jurídicas diferentes según el lugar y el momento que se analice, aunque normalmente implican la propiedad colectiva de recursos valiosos que pueden ser utilizados o empleados por una comunidad. Además, con independencia de la forma jurídica que se les asigne, estos bienes quedan sujetos a reglas que persiguen un manejo responsable que garantice el uso colectivo, a pesar de su carácter limitado, y que al mismo tiempo eviten su agotamiento y/o depredación. En el caso español encontramos básicamente dos modalidades. La comunidad puede poseer directamente la propiedad (cada individuo tiene un interés indiviso en toda la propiedad) o atribuirse su titularidad a un organismo público (por ejemplo, un municipio). Además, su régimen legal generalmente confiere una protección especial a estas propiedades, impidiendo su venta o estableciendo condiciones difíciles para su apropiación por terceros.

4.2.1 Bienes comunales

La más extendida en España es la segunda solución, que es la que en sentido estricto en Derecho español se conocen como bienes comunales. Propiamente son bienes de las entidades locales cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos (Nieto García, 1964; Colom Piazuelo, 1994; Bocanegra Sierra, 2008). Por su relevancia histórica y por su abundante presencia en buena parte del territorio nacional tuvieron un reconocimiento específico en la Constitución Española de 1978, que establece que «la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación». Su estatuto ha sido posteriormente desarrollado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y por las leyes de las Comunidades Autónomas sobre bienes de las entidades locales. En defecto de la regulación anterior se aplicará supletoriamente los artículos 75, 77 y 78 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), y los artículos 2, 3, 4, 5 y 94-108 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL). En la actualidad lo característico de los bienes comunales es que el disfrute y aprovechamiento corresponde a los vecinos de un determinado lugar⁹, mientras que la titularidad se atribuye legalmente a la entidad local en que residen. Pero como se ha comentado, esto no siempre ha sido así, ni el tratamiento dado en nuestra legislación ha sido constante¹⁰, lo que permitió a la doctrina jurídica sostener su titularidad compartida entre el municipio y los vecinos (Bocanegra Sierra, 1983) y negar su inclusión en las categorías usuales de bienes públicos, puesto que ni eran bienes patrimoniales ni propiamente bienes de dominio público. Reflejo de esa concepción es la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, en la que reconocía la «naturaleza jurídica peculiar» que tienen este tipo de bienes. Pero la legislación española de final del siglo XX - también la aprobada por las Comunidades Autónomas- ha reforzado su protección configurándolos como un tipo de bienes de dominio público, consagrando su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, por lo que, consecuentemente, su titularidad se atribuye en exclusiva a un ente local, normalmente el municipio.

4.2.2 Montes vecinales en mano común

Junto a los bienes comunales típicos, en los que la titularidad se atribuye al Municipio, existe un tercer género de bienes en los que la titularidad corresponde directamente a los vecinos en su calidad de grupo núcleo social, y no como entidad administrativa. El ejemplo más característico de esto último

son los llamados montes vecinales en mano común, que son terrenos forestales de propiedad privada -puesto que no pertenecen al municipio- configurados de acuerdo al modelo de comunidad de propietarios de tipo germánico, sin cuotas de participación y sin posibilidad de disolución, pues se niega a los comuneros la *actio communi dividundo* (Bocanegra Sierra, 1986). Esta modalidad tiene un régimen jurídico especial, que con carácter general se recoge en la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común. Por su extensa presencia en Galicia, esa Comunidad Autónoma asumió en su Estatuto competencias sobre ellos y aprobó la Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común. En ambos casos se ha configurado con gran similitud al de los bienes comunales típicos, pues también son imprescriptibles, inembargables e inalienables y se atribuye a la Administración potestades de deslinde, si fuera necesario, además del fomento y asesoramiento técnico.

4.3 Aprovechamiento de los bienes comunales

En relación con los bienes comunales en sentido estricto, el ente local goza de una titularidad que le permite ejercer sus potestades para su conservación y rescate, además de una intervención en otros aspectos relevantes (ordenanzas, desafectación); pero su aprovechamiento le corresponde a los vecinos. El aprovechamiento de los bienes comunales se regula en los artículos 75 TRRL y 94 y ss RBEL, que establecen como regla general la explotación colectiva o comunal. Sólo cuando esto sea impracticable, está previsto sucesivamente el aprovechamiento tradicional conforme a la costumbre u ordenanza del lugar, en su defecto la adjudicación de lotes a los vecinos o finalmente la adjudicación mediante precio. Con un celo excesivo para proteger su carácter común, la legislación vigente establece que el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación común o cultivo colectivo (artículo 94.1 RBEL), lo que implica el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino. El artículo 103.1 RBEL dispone que “el derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, en cualquiera de sus modalidades, corresponderá simultáneamente a los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad. Los extranjeros domiciliados en el término municipal gozarán también de estos derechos”. Sólo cuando tal disfrute fuere impracticable se permiten aprovechamientos distintos, según costumbre o reglamentación local, o se procederá a la adjudicación de los aprovechamientos por lotes o suertes (artículo 94.2 RBEL). La adjudicación por lotes o suertes se hará a los vecinos en proporción directa al número de personas que tengan a su cargo e inversa de su situación económica (artículo 97 RBEL). El temor a la apropiación de estos bienes o de ciertos usos explica la adopción de una regulación tan inflexible, que en muchas ocasiones no podrá responder a los cambios sociales (despoblamiento y el envejecimiento de la población), económicos (tecnificación, necesidades de inversión) y ambientales que ha experimentado el medio rural español, por lo que resulta imprescindible explorar fórmulas de explotación más adaptadas a la situación del entorno en que cada uno de estos bienes se encuentre enclavado y a las necesidades de su comunidad de base. No se nos escapa que no será siempre fácil, que no faltarán resistencias. Y no solo de quienes se puedan ver directamente afectados. También tendrá un peso importante una concepción doctrinal que debe evolucionar, como se comprueba en algún pronunciamiento jurisprudencial que, con estricta sujeción a lo dispuesto literalmente por los artículos 75 del TRRL y 94 del RBEL, que impone el orden de posibles aprovechamientos de los bienes comunales, niega la posibilidad de adaptar la prelación de aprovechamientos¹⁴. Pero hay que recordar que esta regulación estatal tiene que tener mero carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia, por lo que es perfectamente posible encontrar vías para que las propias comunidades -respetando sus tradiciones y la conservación del bien- ordenen el uso de sus bienes comunales de acuerdo con las circunstancias que se presenten en cada momento. Esto sería más sencillo si la legislación autonómica contemplase esa posibilidad, flexibilizando el mecanismo previsto en el TRRL, como se hizo en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de

la Administración Local de Navarra. En su artículo 141 se establece que “Las Entidades locales velarán por la puesta en producción, mejora y aprovechamiento óptimo de los comunales”, para a continuación establecer una regulación más adecuada a las características físicas de los distintos bienes (terrenos comunales de cultivo, pastos comunales, montes comunales y otras variedades). Pero incluso en las Comunidades Autónomas donde no exista una regulación similar, cabe interpretar la regulación estatal, que reproduce la mayor parte de las leyes autonómicas, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, pero también de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas (artículo 3 del Código Civil), permitiendo así alcanzar objetivos de sociales y de sostenibilidad ambiental. No es esto algo ajeno a la lógica de la legislación vigente, puesto que de la misma se pueden fácilmente deducir que está inspirada en estos principios y contempla que cada forma de aprovechamiento, incluso el aprovechamiento en régimen de explotación común o colectiva, se ajuste “en su detalle, a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas” (artículo 95 RBEL). Lógicamente estas modulaciones deben ser adoptadas en un primer momento por la comunidad afectada y solo después reflejadas en la ordenanza que aprueba el órgano administrativo. Pero es que además encontramos reglas específicas en el TRRL y en el RBEL que reflejan la lógica que hemos expuesto. Existe, por ejemplo, excepciones al derecho de los vecinos al aprovechamiento en condiciones de igualdad en los artículo 75.4 TRRL y 103.2 RBEL contemplan que, en aquellos supuestos en que el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales se viniese ordenando “mediante concesiones periódicas a los vecinos de suertes o cortas de madera, de acuerdo con normas consuetudinarias u ordenanzas locales tradicionalmente observadas”, el Ayuntamiento puede exigir a los vecinos, “como condición previa para participar en los aprovechamientos forestales indicados, determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, según costumbre local, siempre que estas condiciones singulares y la cuantía máxima de las suertes o lotes sean fijadas en ordenanzas especiales”, introduciendo una quiebra del principio de igualdad por razones justificadas; O en el artículo 106 RBEL admite que parte de los bienes comunales sean acotados para fines específicos, entre los cuales se incluye el auxilio a los vecinos necesitados.

5. “LAS HAZAS DE SUERTE DE VEJER”: UN EJEMPLO EXITOSO DEL ENFOQUE DE BIENES COMUNES EN LA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL TERRITORIO

Como se ha indicado, en los últimos tiempos se han realizado estudios sobre los bienes comunes que se conservan y sobre el uso que de los mismos se sigue haciendo. Los resultados permiten concluir que son prácticas sostenibles, inclusivas y alternativas de gestión de la tierra. Entre los bienes comunales que hoy siguen en explotación conforme a prácticas ancestrales podemos señalar “Las Hazas de Suerte de Vejer” (Bernabé Salgueiro, 2012; Tejeiro Salguero, 2008). Vejer de la Frontera es un pequeño pueblo costero situado en el sur de España, junto al Océano Atlántico (Cabo Trafalgar), con una población de apenas 13.000 habitantes. Esta localización ha estado habitada permanentemente desde el Paleolítico y desde entonces ha estado sucesivamente bajo el dominio de los reyes de Tartessos (Edad del Bronce Atlántico), los griegos, el Imperio Romano, el Imperio Bizantino, los musulmanes y, finalmente, los reyes de la Corona de Castilla. Las actividades agrícolas, la ganadería y la pesca han sido sus industrias más importantes durante siglos, mientras que el turismo no se ha convertido en una actividad económica relevante hasta tiempos más recientes. Como consecuencia de su larga historia y de las continuas actividades agrícolas, Vejer de la Frontera desarrolló técnicas específicas de ordenación de la tierra basadas en la idea de la propiedad común de la tierra. “Las Hazas de Suerte de Vejer” fueron concedidas en 1288 por el rey Sancho IV. Estaban destinados a ser tierras comunes de propiedad colectiva de los campesinos y libres de cualquier jurisdicción señorial. Este privilegio fue confirmado en 1566 por la Real Chancillería de Granada, cuando el Duque de Medina Sidonia intentó apropiarse de parte de las tierras. La sentencia estableció que los terrenos comunes, que se dividían en 356

parcelas de tierra arable, serían adjudicados por sorteo cada tres años (cada cuatro años, desde 1580). De esa forma los afortunados ganadores obtenían medios de subsistencia para ellos y sus familias durante los siguientes cuatro años. Originalmente, se esperaba que cultivasen el terreno asignado por sí mismos. Sin embargo, desde 1868 se permitió a los ganadores cultivar la parcela asignada o alquilarla a un inquilino (los llamados asentados), que debían pagar una renta. Las “Hazas de Suerte” tienen una extensión total de 3.489,80 hectáreas, divididas en 232 parcelas de tierra cultivable (partidos), que representan el 14% de las tierras arables totales del pueblo y un 26% de las tierras cultivables realmente cultivadas. Las parcelas son típicamente tiras largas de tierra y su área media es cerca de 12,5 ha. El tamaño y la forma de las parcelas tienen por objeto garantizar una distribución equitativa de los suelos buenos y malos entre todos los lotes. En las mismas se practica una agricultura intensiva con rotación de cultivos de trigo, remolacha azucarera, cebada, sorgo, habas y garbanzos. En la actualidad, los ganadores sólo tienen derecho a cobrar la renta que deben pagar los asentados. El importe de esa renta varía según la calidad de la parcela adjudicada, fluctuando entre 700 y 1.300 euros anuales. Por otro lado, los asentados del pueblo están incluidos en un registro y se les otorga el derecho de cultivar las tierras de por vida a cambio del pago de esa renta. Esta renta es más baja que la renta que habría que pagar a propietarios privados por tierras de similares características, lo que supone una ventaja importante para los asentados que encuentran así una vía más sencilla para acceder a una explotación agraria. Las parcelas que cultivan los asentados también se rifan cada cuatro años. Cada año bisesto se realiza un doble sorteo, que tiene lugar el 22 de diciembre: el primero es un sorteo de rentas entre las familias del pueblo y posteriormente se sortean las parcelas entre los asentados incluidos en el registro. La última rifa tuvo lugar el 22 de diciembre de 2016. La gestión de las “Hazas de Suerte” se ha regido por leyes consuetudinarias no escritas durante siglos. En 1868, el municipio aprobó un reglamento que regía la asignación y gestión de los campos de la suerte y creó un órgano de supervisión, la “Junta de Hazas”. En la actualidad, el Alcalde preside este órgano, que está compuesto por diecisiete concejales y un número igual de representantes del pueblo, elegidos cada cuatro años. Esta Junta se encarga de la organización del sorteo de rentas y de la rifa de parcelas, así como de la supervisión del registro de familias y del registro de inquilinos. El Reglamento que rige las “Hazas de Suerte de Vejer” también ha evolucionado para adaptarse a las nuevas situaciones sociales. Por ejemplo, en 2000 se introdujo la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y entre personas casadas, solteras o divorciadas. Sobre la base de estas tierras comunes y su gestión peculiar se ha desarrollado una fuerte identidad cultural. Los estudiosos han señalado que los vecinos tienden a ver las “Hazas de Suerte” y esa lotería como parte de su herencia cultural (Muñoz Rodríguez, 2007). No sólo son conscientes de que participan en la gestión colectiva de una propiedad común, sino que también tienen la sensación de ser los propietarios reales y legítimos. Las “Hazas de Suerte de Vejer” se han convertido en una parte esencial de su patrimonio cultural y también de su identidad. De hecho, además de los sorteos, el pueblo lleva a cabo múltiples actividades culturales relacionadas con esta tradición cada año, incluyendo exposiciones y espectáculos callejeros que muestran los orígenes históricos de las “Hazas de Suerte de Vejer” y la lucha que los aldeanos mantuvieron durante años con los Duques de Medina Sidonia para conservar las tierras comunes. Este enfoque ha implicado plenamente a la población en la protección de estos bienes comunales. No sólo los ganadores del sorteo, sino que todo el vecindario está preocupado por el uso sostenible de las tierras y su protección contra las prácticas agrícolas agresivas que podrían agotar los suelos o causar daños a largo plazo a ellos. Cada vecino tiene una expectativa legítima de ganar la rifa, lo que significa que todos tienen un verdadero interés en la conservación de las tierras de la suerte. Por todo lo anterior, Vejer de la Frontera ha presentado recientemente una solicitud para que las “Hazas de Suerte de Vejer” sean declaradas patrimonio cultural inmaterial por la UNESCO.

REFERENCES

- Bernabé Salgueiro, A. (2012). *Las Hazas de Suerte de Vejer. Andalucía en la historia*, nº 36: 46-49.
- Bocanegra Sierra, R. (1983). *Sobre algunos aspectos de la desafectación de comunales. Revista de Administración Pública* nº 100-102 (3): 2257-2290.
- Bocanegra Sierra, R. (1986). *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*. IEAL. Madrid.
- Bocanegra Sierra, R. (2008). *Bienes comunales y vecinales*. Iustel. Madrid.
- Buck, S. (1998). *The Global Commons: An Introduction*, Island Press. Washington, D.C.
- Calle Velasco, M. de la (2014). *Los bienes comunales de Boada*. Ediciones Universidad de Salamanca. Madrid.
- Colom Piazuelo, E. (1994). *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*. Tecnos. Madrid.
- Dolsak, N. y Ostrom, E. (2003). *The Commons in the New Millennium: Challenges and Adaptations*, MIT. Cambridge, Mass.
- Feria, J.M. (2011). *Ciudad y territorio: nuevas dinámicas espaciales*. En : I. Pujadas et al. (eds.). *Población y Espacios urbanos*. Departament de Geografia Humana de la UB y Grupo de Población de la AGE. Barcelona.
- González Ríos, I. (2001). *Bienes comunales: naturaleza jurídica y necesidad de una nueva orientación en su régimen de aprovechamiento*. *Revista de estudios de la administración local* nº 286-287: 253-280.
- Grupo de Estudios de Historia Rural de la Universidad Complutense (1994). *Más allá de la propiedad perfecta. El proceso de privatización de los Montes Públicos Españoles (1859-1920)*, *Noticiero de Historia Agraria* nº 8: 99-152.
- López Astudillo, A. (1992). *Los Montes públicos y las diversas vías de su privatización en el siglo XIX*. *Agricultura y Sociedad* nº 65.
- Muñoz Rodríguez, A. (2007). *El Patrimonio Cultural de Vejer de la Frontera*. Grupo de Desarrollo Rural La Janda Litoral. Vejer de la Frontera (Cádiz).
- Nel.lo, O. (2004). *¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del s. XXI*. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* vol. XXXVI, nº 141-142: 523-542.
- Nieto García, A. (1964). *Bienes comunales*. *Revista de Derecho Privado*. Madrid.
- Nieto García, A. (1969). *Bienes comunales: refundición de dominio forestal de suelo y vuelo*. *Revista de Administración Pública* nº 60: 125-132.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Tejeiro Salguero, R. (2008). *Las Hazas de Suerte de Vejer de la Frontera*. Excmo. Ayuntamiento de Vejer de la Frontera.

