

MEDIO AMBIENTE Y AGRICULTURA: ¿UNA CUESTION DE DERECHOS DE PROPIEDAD?

Por
MARIE-HELENE BANETH (*)

En los últimos decenios, la atención de la población de los países industrializados se ha centrado cada vez más en la contribución negativa de los agricultores al medio ambiente natural. Aun cuando esta preocupación por la interacción entre acción humana y medio ambiente no es un fenómeno reciente, sí lo es la presión actual en favor del cambio (1). Por tanto, no es que la acción de los agricultores sobre el medio ambiente natural se haya vuelto perjudicial de repente, sino más bien que la *percepción* de la relación entre agricultura y medio ambiente ha cambiado gradualmente hasta llegar a la situación actual.

En este artículo se examina la relación entre los efectos externos (externalidades) y la redefinición de los derechos de propiedad. Se afirma que, puesto que la existencia de efectos externos medioambientales es esencialmente un problema de falta de delimitación de los derechos sobre ciertos aspectos medioambientales, la internalización de los mismos, para ser eficiente, exige en primer lugar que se (re)definan esos aspectos. Ha de ser así porque el marco jurídico de los derechos de propiedad determina en qué sentido se orientarán los

(1) Entre los motivos pueden citarse la variación de los ingresos de los hogares y el aumento de la demanda de ocio, así como el mayor conocimiento de los efectos potenciales sobre el medio ambiente y sobre la salud de algunos productos fitosanitarios y de ciertas prácticas de cultivo. Finalmente, el hecho de que se haya satisfecho la demanda de alimentos y de que absorba una parte decreciente del gasto de los hogares no debe ser ignorado como uno de los elementos de la explicación.

(*) Departamento de Economía Agraria, Universidad de Oxford.

– Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 168 (abril-junio 1994).

flujos financieros ligados a la internalización (sanción o pago). Sin embargo, la atribución actual de derechos sobre algunos aspectos es imprecisa: así, por ejemplo, el agricultor tiene derecho a cultivar sus tierras, e históricamente ha hecho casi lo que ha querido dada la inexistencia de normas contrarias. Si bien no tiene «derecho» alguno reconocido al aire o al agua, utiliza ambas cosas, y a veces vierte «legalmente» residuos contaminantes a los mismos, también por inexistencia de leyes o reglamentos que lo prohiban. Análogamente, aun sin leyes o reglamentos, los agricultores contribuyen con frecuencia a hacer más placentero el campo. Las cuestiones que se plantean en la actualidad son las siguientes: ¿cuál es la posición de la sociedad ante los perjuicios o beneficios que resultan del uso de la tierra por los agricultores? ¿Cuál es su posición ante el medio ambiente? ¿Quién, los agricultores o la sociedad, es el titular de los derechos sobre todo lo que no está perfectamente delimitado? ¿Puede la sociedad modificar la asignación actual de los derechos de propiedad? Nuestra tesis es que el «derecho» a un medio ambiente «limpio» pertenece a la sociedad (tomada en sentido intertemporal) y que los derechos de propiedad y la política medioambiental deben modificarse en consecuencia.

En este artículo se defiende la necesidad de esos cambios por motivos de eficiencia y equidad, pero a la vez se señala la posibilidad de tales cambios, ya que encajan en un proceso histórico que ha tenido lugar en las sociedades occidentales y mediante el cual se han protegido y delimitado, y siguen delimitándose, los derechos de los individuos y los de la comunidad. Finalmente, se examinan algunas de las repercusiones concretas de esa revisión de los derechos de propiedad en la política medioambiental referida a la agricultura.

I. LA NECESIDAD DE REDEFINIR LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE EL MEDIO AMBIENTE NATURAL

I.1. *Efectos externos*

La degradación del medio ambiente es causada generalmente por la presencia de costes medioambientales externos. Esto significa, por ejemplo, que los costes impuestos a terceros por la contaminación no

son plenamente pagados. Existen efectos externos «siempre que las relaciones de *utilidad* o *producción* de algún individuo (p. ej., A) incluyen variables reales (es decir, no monetarias) cuyos valores son elegidos por otros (personas, empresas, gobiernos) sin prestar una atención particular a los efectos en el bienestar de A» (Baumol y Oates, 1988, p. 17). Se caracterizan por el hecho de que el sistema de precios no refleja los costes o beneficios sociales reales de la producción o el consumo de un bien o servicio.

Los agricultores generan efectos externos. Con sus acciones, imponen sobre terceros costes o beneficios que ellos no tienen en cuenta al tomar su decisión de producir. De hecho, no sólo producen alimentos y fibras, sino también beneficios y perjuicios medioambientales: un campo bien cuidado, no contaminado y biológicamente diverso o un campo con pocos atractivos visuales, escasa diversidad biológica y elevados niveles de contaminación. Los efectos externos de la agricultura son de varias clases:

- efectos externos negativos en forma de vertidos al aire, al agua o al suelo;
- efectos externos negativos en forma de destrucción de efectos externos positivos, como un campo biológicamente diverso, mediante modificaciones de las prácticas agrarias;
- efectos externos positivos en forma de producción de un paisaje con cierto atractivo, de protección de especies y ecosistemas mediante prácticas ecológicas.

Los efectos externos se producen por estar imperfectamente delimitados los derechos de uso de varios aspectos o por no ser bien conocidos los terceros que padecen o disfrutan esos efectos externos (generador y receptor). Cuando están imperfectamente delimitados los derechos de uso de un aspecto, son varios los que pueden reclamar dicho aspecto y su uso (por ejemplo, el agua, utilizado tanto para beber como para recibir vertidos). Si los que intervienen en los efectos externos no son bien conocidos, resulta imposible negociar sobre la internalización (por ejemplo, en el caso de contaminación no localizada es difícil identificar los agentes «responsables»). Un primer paso consiste, por tanto, en identificar los titulares de los derechos de propiedad.

I.2. *Derechos de propiedad*

- a) Derechos de propiedad: definición. Los economistas, al definir la propiedad, ponen el acento menos en los orígenes del derecho que en los títulos que otorga (2). La propiedad es una relación social basada en las leyes y en el consenso general. Con ella está estrechamente relacionado el intercambio o cesión mutua de derechos. Suele definirse la propiedad como un «conjunto de derechos». Quedan, pues, excluidos los bienes públicos, de los que no es titular el individuo, y los bienes de uso libre. El agricultor puede ser «titular» de la tierra, pero no del aire que él contamina, por lo que no tiene «derecho» a contaminarlo. Análogamente, sus «derechos» sobre las aguas subterráneas o fluviales no son automáticos (3).

Uno de los problemas fundamentales ligados a la propiedad es el de la delimitación de los derechos. Algunos autores (Demsetz, 1967) afirman que los derechos se redefinen perpetuamente en respuesta a nuevas fuerzas económicas y que se hallan en constante evolución a causa del cambio de las percepciones sociales, del intento de los de «proteger» su propiedad y de la protección pública. Los derechos de propiedad, debido al cambio de circunstancias, pueden ser limitados legalmente.

- b) Delimitación de los derechos. ¿Qué sucede cuando no están perfectamente delimitados los derechos? Esta es, en realidad, la fuente de los problemas «medioambientales», ya que los conflictos medioambientales surgen de «la disputa por la estructura putativa de derechos que otorga protección a usos mutuamente excluyentes de ciertos recursos medioambientales» (Bromley, 1991, p. 3).

(2) La propiedad «es un flujo de beneficios (o de ingresos), y el derecho de propiedad es el derecho a un flujo de beneficios que el Estado se compromete a proteger mediante la asignación de un deber a otros que podrían desear apropiarse de él o interferir en el mismo» (Bromley, 1991, p. 2).

(3) Los «derechos» que tiene el agricultor sobre el aire y el agua que utilizan sus cultivos y ganado son derechos consuetudinarios que se han desarrollado históricamente. No forman parte de la «propiedad» del agricultor. Se han desarrollado por la ausencia de cualquier reclamación de propiedad y por el coste de la reclamación del «agua» o del «aire» como propiedad. El cambio de los costes y beneficios relativos de la reclamación de derechos de propiedad es lo que explica por qué se (re)definen periódicamente los derechos de propiedad de ciertos aspectos.

En general, los derechos sobre un activo que genera un flujo de beneficios o ingresos son fáciles de garantizar cuando este flujo se determina fácilmente, como sucede en el caso de la producción industrial o agraria. En cambio, cuando el flujo de ingresos es variable, imprevisible o difícil de determinar, es más difícil, y costoso, establecer la propiedad, ya que cada parte en la transacción puede afectar y captar parte del citado flujo de ingresos. La falta de información conduce a las partes a ajustar sus funciones de demanda y oferta a esa incertidumbre, lo que lleva a una asignación subóptima y a la creación efectiva de efectos externos. Si debido al cambio de circunstancias los individuos piensan que las ganancias derivadas de la adquisición de derechos sobre un determinado aspecto son mayores que los costes de la operación, tratarán de redefinir sus derechos. Surgen así conflictos cuando «los titulares iniciales cuya acción (o, más probablemente, su inacción) da a entender que han abandonado los derechos sobre un determinado atributo, [...] pretenden que esos derechos son suyos, mientras que los demás partícipes en la transacción [...] tienen la misma pretensión» (Barzel, 1989, p. 69). Esto mismo es aplicable a todos los casos previsibles de contratos formales e informales cuando se considera la «sociedad» como un agente que actúa a través de órganos públicos, grupos de presión o asociaciones.

1.3. Derechos de propiedad en la agricultura

La exposición precedente sirve para enmarcar el análisis de los derechos de propiedad en la agricultura. Según hemos visto, la internalización de los efectos externos medioambientales producidos por los agricultores ha de comenzar por determinar quién es el agente responsable y cuáles son sus derechos. Se ha propuesto (Bromley y Hodge, 1990; Bromley, 1991) que los derechos tradicionales de propiedad sobre la tierra se reconsideren hoy a la luz de la evolución de las preferencias sociales.

Bromley y Hodge (1990) afirman, y en este artículo sostenemos la misma opinión, que, así como en otro tiempo ha habido motivos para establecer sólidamente derechos de propiedad sobre la tierra (necesidad de garantizar la oferta de productos alimentarios y para ello de ofrecer a los titulares derechos exclusivos sobre la tierra), hoy las condiciones han cambiado. En efecto, el aumento de la riqueza de los países industrializados ha hecho que la elasticidad-renta de la demanda de nuevos disfrutes (medidas medioambientales, etc.) sea mayor que la de alimentos y fibras. Surge así una nueva demanda social de bienes medioambientales generados por los agricultores. Al mismo tiempo, hay normas actuales que impiden a los agricultores destruir setos o talar árboles (excepto en zonas bien delimitadas). «La sociedad no tiene derechos de propiedad en estas materias, aun cuando muchos miembros de la misma tengan un fuerte interés y expresen un sentimiento de pérdida cuando dichas acciones son realizadas por agricultores o maderistas» (Colman, 1993, p. 2).

Los problemas relacionados con el aumento actual de la preocupación por el medio ambiente son resultado del enfrentamiento entre ideas y valoraciones diferentes de los derechos sobre determinados aspectos en un momento en que la producción de alimentos y fibras ya no se percibe como una prioridad inexcusable. La tierra es simultáneamente un factor de producción (y una fuente de ingresos) y una fuente de disfrutes y beneficios medioambientales. El caso de los setos puede servir para ilustrar esta diferencia de visiones. El seto es la marca histórica de un deslinde entre dos parcelas que ahora pertenecen con frecuencia a un mismo titular. Durante decenios se mantuvo porque el beneficio marginal que el agricultor podía obtener con su cultivo era menor que el coste de la operación. Pero cuando el avance tecnológico reduce el coste marginal de la puesta en cultivo de esa tierra (mejores fertilizantes, productos fitosanitarios, maquinaria), aumenta, *ceteris paribus*, el incentivo a la puesta en cultivo. Para el agricultor, la tierra que ocupa el seto tiene un valor de uso como factor de producción y es una fuente potencial de ingresos. Mientras el beneficio que podía obtener de ella era menor que los costes, dejaba al dominio público los derechos sobre ese activo, que podían ser apropiados por otros, como el público en general. Para la sociedad y sus representantes más activos, como los ecologistas, al

intensificarse la producción agraria ha disminuido el valor de la tonelada marginal de alimentos y fibras, mientras que ha aumentado el de la «naturaleza» (fauna y flora silvestre). El seto permite disfrutes y su valor de uso deriva de que sirve como hábitat de vida silvestre. Posee además valores de opción (posibilidad de uso) como legado para los propios hijos y beneficios vicarios, así como valores de existencia. La percepción del mismo aspecto varía, pues, bastante entre las dos partes. Estas, además, tienen ideas distintas de sus derechos sobre el seto. El agricultor entiende que le pertenece la tierra, que la maximización del beneficio exige su puesta en cultivo y que tiene «derecho» a hacerlo. En cambio, los ecologistas consideran que el valor del seto exige la creación de mecanismos legales –como los que protegen los edificios históricos y las obras de arte– para protegerlo y para mantener los efectos externos positivos que genera.

La nueva demanda medioambiental examinada en este ejemplo puede satisfacerse de varias maneras: i) adoptando disposiciones legales para el control de las prácticas agrarias; ii) iniciando negociaciones entre el agricultor y la sociedad para llegar a acuerdos en virtud de los cuales se pague al agricultor por la prestación de ciertos servicios medioambientales. En el primer caso, las prácticas agrarias (y los derechos de uso) son restringidas por intervención pública. En el segundo, se parte de la base de que los derechos sobre el medio ambiente pertenecen al agricultor, al que se paga por modificar su combinación de producción. En este artículo se afirma que, dada la complejidad de las interacciones entre agricultura y medio ambiente, los efectos externos medioambientales deben internalizarse mediante una combinación de esas dos opciones. Cuando las acciones de los agricultores crean un efecto externo positivo, la sociedad debe promoverlas mediante el abono de las cantidades correspondientes. Así lo justifican motivos tanto económicos como «morales»: en un contexto de precios decrecientes de la producción agraria, la generación de bienes medioambientales, si ha de promoverse, debe ser tratada como un producto distinto y no como un subproducto de la actividad agraria. En los casos en que las acciones de los agricultores crean un efecto externo negativo (escapes de nitratos, drenaje de humedales, destrucción del hábitat) y, por lo tanto, imponen un coste a la sociedad, debe limitarse su

actividad mediante la fijación de impuestos o la adopción de disposiciones legales. También en este caso, la justificación es tanto económica como moral. Es moralmente desagradable pagar a los agentes económicos para que no contaminen y, además, económicamente ineficiente, ya que todo agente tendría un incentivo financiero para amenazar con contaminar si no se le hacen efectivos los pagos. En realidad, los «derechos» sobre los recursos perjudicados se adscriben a la sociedad. Los efectos en el conjunto de derechos de los agricultores sobre su tierra son de dos clases: en el primer caso, se mantienen los derechos en poder del agricultor y los pagos por motivos medioambientales fomentan su actividad. En el segundo caso, se recortan sus derechos en interés del bienestar de la sociedad y se transfieren a ésta.

Esta transferencia de derechos parece posible, ya que, aun cuando la propiedad privada es una de las piedras angulares de la democracia, los derechos de propiedad no se consideran absolutos; en la mayoría de las democracias modernas se permite la expropiación (con una indemnización adecuada) cuando el interés general lo exige (4). Lo que aquí se propone es que, dado el creciente interés de las sociedades desarrolladas por garantizar un cierto nivel de calidad del medio ambiente y un desarrollo «sostenible», los derechos que otorga la propiedad de la tierra deben modificarse de modo que se promuevan prácticas que no perjudiquen el medio ambiente. De hecho, los actuales convenios de gestión de la tierra cultivada en ciertas zonas de la Comunidad Europea ya responden a una redefinición temporal de los derechos de propiedad (Crabtree, 1993). En la sección siguiente se analiza por qué es posible ese cambio de los derechos de propiedad: se examina la situación en las economías occidentales y se exponen las transformaciones sustanciales de los derechos que han tenido lugar en el pasado. Con todo ello se comprueba que las modificaciones de los derechos de propiedad propuestas concuerdan con un proceso histórico de redefinición de los derechos de uso sobre el medio ambiente.

(4) Por ejemplo, la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano (que se incorporó a la Constitución de 1985) declara en el artículo 17 que «siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella a no ser que la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija evidentemente y bajo la condición de una indemnización justa y previa».

II. DELIMITACION GRADUAL DE LOS DERECHOS DE USO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE NATURAL

La relación del género humano con el mundo natural puede interpretarse como un proceso continuo de apropiación. Este proceso se inicia o bien por el descubrimiento de recursos nuevos y todavía no apropiados o bien porque la explotación de un determinado recurso da lugar a escasez y a la consiguiente necesidad de definir los derechos de propiedad y de uso sobre el mismo. En todo caso, se trata de un proceso continuo a través de la historia.

II.1. *El ejemplo de los bosques*

La relación entre el hombre y el bosque ofrece una buena ilustración del cambio de actitud ante el mundo natural en Europa occidental, ya que pone de manifiesto cómo un recurso aparentemente abundante es apropiado progresivamente a causa de la creciente presión sobre el mismo.

En la Edad Media, la presión creciente ejercida sobre los bosques con vistas a su explotación agraria y para la obtención de combustible dio lugar a una delimitación gradual de los *derechos de uso y de propiedad*, que, por ineficaz que fuese, indica claramente que se percibía la relación entre la gestión juiciosa de un recurso y una propiedad bien delimitada (Darby, 1956, p. 194; Glacken, 1967, pp. 321-322; Braudel, 1986, vol. 1, pp. 127-128). Esta delimitación de un conjunto complejo de derechos y usos de los recursos del bosque ilustra bien la preocupación de nuestros contemporáneos por los cambios negativos y el deseo de prevenirlos. En todo caso, vemos cómo una combinación de demanda económica y de presión sobre un recurso indujo una cierta apropiación y definición de los derechos. Entre los conjuntos de derechos creados puede citarse el relativo a la protección de la caza. Cuando la caza estaba reservada a las casas reales, se pusieron bajo la protección de la Corona vastos espacios de bosque. En siglos posteriores, roturaciones de bosques con fines agrícolas indujeron a los monarcas a proteger igualmente algunas zonas boscosas, si bien no con fines ecologistas, sino para mantener uno de

sus recursos, la madera. Así pues, se promulgaron normas para el control de la explotación de la madera y/o la deforestación en varios países, como Francia, Alemania y Hungría (Glacken, 1967; Pitte, 1989; Kiss, 1990). Con todo, esas normas no fueron respetadas y continuó la deforestación. Así, a finales de la Edad Media, prescindiendo de algunos casos aislados, habían desaparecido la mayoría de los bosques. A pesar de sus limitados resultados, dichas medidas fueron, al parecer, los primeros intentos de proteger y gestionar sistemáticamente un recurso natural que se consideraba limitado y amenazado. Se acudió a la apropiación, primeramente por obra de la costumbre y después de la ley, para gestionar un recurso que originariamente era de uso libre. Así, los bosques ya no fueron tratados (al menos, en teoría) como un bien libre, sino que se internalizaron los efectos externos que generaban (leña y caza) mediante un proceso de apropiación en el que ciertos individuos u organismos (los poderosos) valoraban y adquirirían el derecho a explotar el recurso.

II.2. *El proceso de apropiación*

En respuesta a nuevas fuerzas económicas, se crean nuevos derechos sobre un determinado aspecto, mientras que otros son abandonados (Barzel, 1989). Este razonamiento, expuesto por vez primera por Demsetz (1967), sirve de apoyo a la opinión según la cual el desarrollo de las estructuras de producción o de demanda da lugar a la necesidad de ajustes cuando resultan afectados bienes que previamente eran de dominio público y cuando los costes de su mantenimiento superan a los de delimitación de un nuevo conjunto de derechos. Así, las prohibiciones de contaminación urbana, la delimitación de los derechos ribereños o los derechos de uso de los recursos forestales responden a intentos de adaptación a nuevas condiciones económicas que elevan el valor de un recurso. En resumen, tiene lugar un proceso de internalización mediante apropiación cuando se dan ciertas condiciones. Ante todo, un bien que antes era de uso libre adquiere valor debido al cambio de condiciones económicas (generalmente, aumento de la escasez). Ese bien, cada vez más escaso, entra en la función de producción o de utili-

dad de productores y hogares. Simultáneamente aparece la competencia por su obtención. Pierde su carácter público (no exclusión, no rivalidad en el consumo). La alternativa con la que se enfrenta la sociedad es o bien el agotamiento del recurso a causa de la presión excesiva e incontrolada sobre él mismo o bien la adopción formal de normas de uso/exclusión. Este proceso pone de manifiesto la necesidad de emplear medios adecuados para imponer los derechos recién delimitados. Sin esos medios de coacción, la definición o redefinición de los derechos de uso tendría únicamente una importancia simbólica.

En este punto hay que hacer una matización importante. Aquí no defendemos que el resultado de los procesos de apropiación descritos sea necesariamente óptimo en términos de distribución o de gestión del recurso. En el caso de los bosques, la apropiación favoreció a los poderosos, en detrimento del pueblo «llano» (5). Además, el titular del recurso –apropiado– puede agotarlo y/o utilizarlo ineficientemente. Finalmente, quienes no pueden disfrutar de derechos de uso no tienen interés en el bien protegido, que legalmente carece para ellos de todo valor de uso o de opción. Desde su punto de vista, predominan las consideraciones económicas a corto plazo. Ahora bien, la no apropiación de un recurso para el cual existe *rivalidad* da lugar casi con seguridad a su explotación excesiva y a la «tragedia de los comunes» (6): cada usuario trata de maximizar su beneficio (añadir un animal más a los pastos, pescar un pez más del mar o emitir una unidad adicional de humo), con lo cual eleva su desutilidad marginal en una fracción de esa cantidad (Hardin, 1968). El valor principal del argumento consiste en que la apropiación, aunque no garantice por sí misma el uso óptimo de los recursos, constituye una solución óptima de segundo orden con mayores probabilidades que un régimen de uso libre de conseguir una gestión más cuidadosa del correspondiente recurso.

(5) Por ejemplo, la exclusión de un sector de la población de sus derechos tradicionales a apacentar los animales en el bosque, a recoger leña, etc., representa un descenso de su bienestar.

(6) El uso del término «comunes» por Hardin (1968) en su sugestivo artículo crea una confusión conceptual entre el régimen de acceso libre (libre para todos, que es lo que él realmente analiza) y un régimen de propiedad común (en la que las reglas de uso son especificadas por el grupo o grupos titulares de la «propiedad común»).

II.3. *La noción de patrimonio y la legislación urbanística y de planificación regional: casos de apropiación*

El análisis de la legislación urbanística y de planificación regional y de la «protección del patrimonio» muestra que ya en el siglo pasado tuvieron lugar procesos análogos de apropiación en los países desarrollados. Con esto introducimos una dimensión intertemporal en las decisiones sobre el uso de la tierra, lo que nos servirá para situar la apropiación y la protección actuales de aspectos generales del medio ambiente en un contexto histórico.

- a) Protección del «patrimonio». En muchos países occidentales, la nación, como custodio del pasado, ha asumido la «propiedad» de numerosos edificios, espacios naturales o especies cuya conservación considera necesaria. La característica común de estas medidas es que han dado lugar a modificaciones de los derechos de propiedad.
 - i) Medidas de protección de monumentos históricos. Sobre todo en el siglo XIX, los poderes públicos advirtieron la necesidad de proteger las obras maestras nacionales como testimonio del pasado (glorioso) de la nación (Morand-Deviller, 1987; Von Petz, 1990). Desde entonces, en muchos países europeos la protección de los monumentos ha dado lugar a leyes que autorizan la clasificación de ciertos edificios y lugares, así como la imposición de restricciones y servidumbres al titular. El Estado indemniza con frecuencia a los titulares por las obras que realizan para conservar dichos bienes de acuerdo con la ley.

También a nivel internacional se practica la protección del patrimonio cultural, a través de convenios internacionales.

Una vez que el Estado, como representante de las aspiraciones nacionales, determina que la conservación de monumentos y lugares de importancia histórica es necesaria para el bienestar de la nación, modifica los derechos de uso reconocidos por la ley sobre esos bienes. Así, los derechos de propiedad sobre dichos monumentos

y lugares se transfieren parcialmente del titular «jurídico» a la nación y se modifican correlativamente los derechos de uso del propietario. El mismo proceso tiene lugar con el patrimonio natural.

- ii) Medidas de protección del patrimonio natural. La visión occidental de la relación individual con la naturaleza sufrió un cambio en el siglo XIX. La sensibilización respecto a la responsabilidad del hombre por los cambios del medio ambiente natural, así como la preocupación por el mismo, favorecieron los intentos de protección de los lugares naturales y de la vida silvestre. Las primeras medidas se adoptaron en Norteamérica, con la creación de parques nacionales (Yellowstone Park, EEUU 1872). Más recientemente, la CE, mediante el Reglamento (CEE) n.º 797/85, ha permitido a los Estados miembros delimitar zonas protegidas por su valor ecológico o de disfrute. Los parques nacionales son una manifestación desarrollada de la intervención pública en interés de la nación. Pertenecen a la nación (7).
- iii) La protección de la vida silvestre. Los intentos de protección de la vida silvestre en el siglo XIX respondieron al interés por la naturaleza en sí (existencia o valor de uso no directo de la naturaleza) y a la publicación de diversos informes sobre crueldad con las aves y sobre la escasez creciente (debida a la caza o a la recogida excesivas) de plantas y aves (Sheail, 1976, pp. 2-3). Por tanto, la escasez sigue siendo un factor determinante de la apropiación. Hoy, los países occidentales protegen la vida silvestre mediante disposiciones legales (véase DocTer, 1990, para Europa).

Se han firmado varios convenios internacionales para la protección de la vida silvestre y de lugares naturales.

(7) Las reservas privadas en régimen de fideicomiso, especialmente en países como el Reino Unido, representan un papel importante en la protección de los lugares. Sin embargo, siguen siendo actividades privadas. Crean un bien que genera efectos externos positivos (conservación de un hábitat, especies, etc.), pero son un bien privado que hasta cierto punto los no miembros tienen prohibido disfrutar directamente.

Estas actuaciones dan lugar a la apropiación por el Estado de elementos que estaban en manos privadas (p. ej., hábitat) o no pertenecían a nadie (p. ej., caza). Las normas legales restringen los derechos de los propietarios de diversas maneras.

- b) Legislación urbanística y de planificación regional: redefinición de los derechos de propiedad. Las leyes y reglamentos urbanísticos y de planificación regional constituyen una ampliación natural de los intentos de protección del medio ambiente natural ya comentados. Ofrecen un interesante ejemplo de un proceso continuo de apropiación por la sociedad de aspectos que antes pertenecían al dominio público o privado. Al aumentar la capacidad de los individuos para imponer efectos externos negativos a otros, el conjunto de disposiciones que definen los límites de los derechos individuales se ha ampliado para proteger los intereses generales y los derechos de la sociedad. Así, fijan límites a los derechos de uso de los propietarios, lo que da lugar a cambios del valor de la propiedad y a cuestiones de equidad.
- i) Motivos del desarrollo de la legislación urbanística y de planificación regional. Las primeras restricciones a los derechos de uso respondían al fin de *proteger a los individuos* e impedir que la acción de una persona sobre su propiedad afectara negativamente a la tierra de sus vecinos. La libertad de uso fue limitada imponiendo al titular la obligación de no causar perjuicios o daños a sus vecinos (Moore, 1992, p. 1). Así lo aconsejaba la necesidad de proteger la propiedad contra terceros y, con ello, garantizar la estabilidad social y fomentar la actividad económica.

En el siglo XIX se adoptaron también medidas legales en interés de la *salud pública* para controlar la instalación y gestión de los sistemas de evacuación de aguas residuales, suministro de agua, cementerios, conducciones de gas, etc. (Lawson y Ruden, 1982, cap. VIII; Luginbuhl, 1992). Este primer conjunto de medidas restringió los derechos de los propietarios, en cuanto que les forzaba a aceptar que las conducciones de gas y de

aguas residuales pasaran por sus tierras. Posteriormente se establecieron nuevas restricciones en materia de saneamiento de las viviendas y barrios en declive.

Razonamientos análogos se extendieron en decenios posteriores a la *planificación urbanística y regional*.

- ii) Legislación urbanística y de planificación regional: limitaciones a los derechos de los propietarios. La legislación sobre planificación, tanto en la materia urbanística como regional, da lugar a la apropiación por la sociedad de derechos que antes correspondían a los propietarios. Estos últimos ven cómo se modifican sus derechos de propiedad con las obligaciones que progresivamente se les imponen y que reflejan un cambio de la preocupación social por la seguridad de la salud y el bienestar de la sociedad en general. La legislación urbanística determina no sólo si una parcela concreta de tierra puede urbanizarse o no, sino también cómo puede urbanizarse, sea para fines residenciales, comerciales o industriales, y cómo ha de ser la construcción (DocTer, 1990, pp. 548-587). Las primeras normas que rigen el uso de la tierra se promulgaron al advertir que los mercados, dejados a sí mismos, actuaban de forma económicamente eficiente, pero socialmente insatisfactoria. Los barrios deprimidos, por ejemplo, eran eficientes en términos económicos, ya que sus ocupantes estaban en teoría bien informados sobre la calidad de la vivienda que recibían y consentían en pagar el precio que se les cobraba. Pero en términos sociales y humanitarios eran una desgracia.

El establecimiento de servidumbres en relación con la instalación de servicios públicos es un ejemplo análogo: la comunidad decide sobre la instalación de estos servicios, que la benefician en su conjunto. La compra del derecho de instalación en cada parcela individual hubiera sido un proceso largo y costoso, por lo que se consideró preferible establecer servidumbres de paso. Por otra parte, en el contexto de la construcción de carreteras o

instalación de sistemas de evacuación de aguas residuales, los proveedores de suelo, aunque atomizados, se hallan individualmente en una situación monopolística (Willis, 1980). Así, en una situación no regulada, cada titular de una parcela a través de la cual ha de pasar un servicio público se hallaría en situación de elevar su precio de venta *ad infinitum*, ya que sin su consentimiento y venta se paralizaría el proyecto. El coste de cada proyecto sería prohibitivo si no hubiera la posibilidad de imponer una servidumbre de paso, la venta de la tierra e incluso la expropiación (con indemnización) para obras de utilidad pública.

- iii) Legislación urbanística y de planificación regional: cambios de valor de la tierra y cuestiones de equidad. El objetivo de la legislación urbanística es proteger los intereses generales de la nación mediante la regulación de la urbanización y la protección de los derechos de todos a cierta calidad de vida. Dicha legislación, por el hecho de restringir los posibles usos del suelo, introduce una modificación en el valor de éste. Parcelas análogas y próximas tendrán precios diferentes de mercado si los planes urbanísticos deciden que una de ellas ha de seguir siendo rústica y la otra puede urbanizarse. Además, en el caso de la vivienda, la misma legislación, por su efecto en los precios del suelo, da lugar a una forma de segregación por los ingresos.

Así pues, puede establecerse un interesante paralelismo entre la legislación urbanística —que hoy está relativamente consolidada— y la legislación, cada vez más desarrollada, para la protección del medio ambiente natural. Actualmente, está desarrollándose un nuevo cuerpo de normas centrado en la protección de ciertos lugares de disfrute, lo mismo que las leyes de urbanismo se centraron al principio en la determinación de los usos posibles de algunas parcelas. La declaración de parques nacionales o de zonas de interés medioambiental especial debe considerarse encuadrada en el mismo proceso de apropia-

ción de ciertos derechos de uso de la tierra por los poderes públicos en interés de la nación.

La exposición de esta sección II sustenta al razonamiento sostenido en el presente artículo, según el cual las medidas medioambientales rurales han de (y pueden) basarse en una (re)definición de los derechos de propiedad que reconozca a la sociedad derecho a un medio ambiente de cierta calidad, determinada por ella misma, dentro de ciertas restricciones (como el imperativo de la sostenibilidad). En este artículo se propone, por tanto, la revisión de los derechos de propiedad sobre el medio ambiente natural de modo que se tengan en cuenta las nuevas preocupaciones de la sociedad. En la sección siguiente se valoran las tensiones resultantes del proceso (en curso) de redefinición de los derechos de propiedad en la agricultura y se proponen algunas conclusiones de política.

III. LA (RE)DEFINICION DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN LA AGRICULTURA: CONSECUENCIAS PARA LA POLITICA

III.1. *Efectos sobre el valor de la tierra*

Procedimientos como los examinados hasta aquí –legislación urbanística o protección del patrimonio– dan lugar a una restricción de los derechos de uso de los propietarios y a una alteración del valor de sus fincas, ya que el valor de un bien deriva de los posibles usos del mismo. Si bien las restricciones a los derechos de uso no significan necesariamente una disminución automática de la renta de la tierra, con frecuencia dan lugar a ella. Así, los agricultores suelen oponerse a cualquier medida que no sólo reduzca sus derechos de uso sino que consiguientemente afecte a su producción potencial y al valor de sus activos. En el caso de las leyes de «planificación medioambiental», las restricciones a los derechos de uso pueden dar lugar a una reducción del valor de mercado de la tierra, ya que el mercado tiene en cuenta la producción –y renta– potencial de la misma. Sin embargo, la misma parcela aumenta su valor medioambiental, ya que con las restricciones a los derechos de uso del agricultor lo que

se pretende es proteger y mejorar las cualidades medioambientales de la tierra. Un acuerdo sobre gestión puede incrementar aún más el valor de la tierra, especialmente en un contexto de precios inciertos y decrecientes (Cox y cols. 1988). Por tanto, el problema que se plantea es de determinación del valor del servicio medioambiental generado mediante la restricción a los derechos de uso y de conversión del mismo en renta para los agricultores mediante la remuneración de sus servicios. Se pone así de relieve la importancia de la delimitación de un «mercado», así como de los precios de los bienes y servicios medioambientales.

III.2. *Propuestas de política*

La cuestión de la importancia y viabilidad de la *redefinición de los derechos de propiedad* sobre el medio ambiente natural ha sido puesta de manifiesto por numerosos autores (Cox y cols. 1988; Bromley y Hodge, 1990).

En este artículo se siguen las grandes líneas de estas propuestas, ya que se defiende la revisión de la delimitación de los derechos de propiedad sobre ciertos aspectos medioambientales del campo. A nuestro juicio, la exigencia de revisión se justifica por la situación actual de la reflexión sobre el medio ambiente y por la necesidad de garantizar cierto nivel (sostenible) de bienes medioambientales para las generaciones futuras. Es necesaria una (re)definición de los derechos de propiedad sobre los aspectos medioambientales por dos motivos generales. El primero es que los derechos de propiedad sobre algunos aspectos están evidentemente mal delimitados en la actualidad. Para internalizar los costes medioambientales, un primer paso ha de consistir en determinar con claridad los derechos de propiedad. Se propone que, en los casos en que los derechos no estén claramente asignados, se de preferencia a la sociedad como titular de los derechos sobre el aspecto discutido (aire, agua). El segundo motivo deriva de que algunas actividades legales en la actualidad dan lugar, por varios motivos, a costes sociales cada vez mayores (destrucción del hábitat y de paisajes). Las nuevas prioridades sociales percibidas exigen una redefinición de lo que es legal. En las sec-

ciones precedentes se ha demostrado que esa revisión no sería nueva ni imposible, ya que hay muchos precedentes de tal clase de modificaciones. Se propone que algunos derechos de uso sobre el medio ambiente natural se transfieran a la comunidad por reflejar las condiciones económicas actuales, las escaseces relativas y la demanda social actual.

IV. CONCLUSION

Con el sistema propuesto en este artículo se pretende alentar la producción de bienes de disfrute transfiriendo a la sociedad algunos derechos de propiedad sobre el medio ambiente y poniendo así en sus manos un control más estricto de la producción de efectos externos negativos. Al mismo tiempo, debe alentarse la generación de efectos externos positivos mediante la remuneración de los agricultores. Como se supone que la sociedad en su conjunto garantiza que los recursos se utilizan de manera sostenible (y así lo confirman declaraciones recientes en los planes nacionales medioambientales o las modificaciones del Tratado de Roma), a ella incumbe la responsabilidad en esta materia. Añádase el derecho a determinar las clases de usos posibles de la tierra. No debe confundirse esto con la imposición de lo que debe o no debe hacer el agricultor, sino más bien como una redefinición de lo que es socialmente aceptable, para que lo haga «libremente» (es decir, sin incurrir en costes adicionales). Como al «derecho» del agricultor a producir bienes de disfrute no responde una obligación correlativa, la producción debe hacerse económicamente atractiva. Así, la sociedad debe remunerar a los agricultores para que produzcan o mantengan efectos externos positivos. Análogamente, la producción de perjuicios medioambientales debe restringirse en general, pero el agricultor puede negociar con la comunidad y pagar por sus acciones. El resultado sería una redefinición del significado y de los derechos atribuidos a la propiedad de la tierra. Por una parte, los derechos del propietario se reducirían mediante restricciones, aceptadas «libremente», a los posibles usos de su tierra. Por otra, el hecho de percibir una remuneración por servicios prestados libremente de a la tierra un nuevo valor: alcanzarían un nuevo valor

aspectos y servicios que ahora no lo tienen. También ha de abordarse la cuestión de la indemnización. En este artículo se sigue la distinción establecida por Bromley y Pearce (1989) y se propone que el cambio de los derechos de uso de los propietarios se indemnice, pero sólo en tanto en cuanto el Estado utiliza sus poderes para crear un beneficio público, no para impedir un perjuicio público.

BIBLIOGRAFIA

- BARZEL, Y. (1989). *Economic analysis of property rights*. Cambridge University Press.
- BAUMOL, W. J. y OATES, W. E. (1988). *The theory of environmental policy*. Cambridge University Press, 2d edition.
- BRAUDEL, F. (1986). *L'identité de la France (vol. 1): Espace et Histoire*. Paris: Flammarion.
- BROMLEY, D. W. y HODGE, I. (1990). *Environment and Economy: property rights and public policy*. Oxford, Blackwell.
- COLMAN, D. (1993). *The limitations of economic analysis of land use conservation policy*. Presentado en la conferencia sobre «Options for agri-environmental policy», Manchester, 3 febrero 1993.
- COX, G.; LOWE, P. y WINTER, M. (1988). *Private rights and public responsibilities: the prospects for agricultural and environmental controls*. Journal of Rural Studies (vol. 4), n.º 4, pp. 323-337.
- CRABTREE, J. R. (1993). *The role of standard payments and capital grants as conservation instruments*. Presentado en la conferencia sobre «Options for agri-environmental policy», Manchester, 3 febrero 1993.
- DARBY, H. C. (1956). *The clearing of the woodland in Europe*. En THOMAS, W. L. Jr. (ed.). *Man's role in changing the face of the earth*.
- DEMSETZ, H. (1967). *Towards a theory of property rights*. American Economic Review 57 (2), pp. 347-359.
- DOCTER (1990). *European Environmental Yearbook*. London: DocTer International.
- GLACKEN, C. (1967). *Traces on the Rhodian shore: nature and culture in Western thought from ancient times to the end of the eighteen century*. Berkeley: University of California Press.
- HARDIN, G. (1968). *The tragedy of the commons*. Science, 162, pp. 1.243-1.248.
- KISS, I. N. (1990). *Sylviculture and forest administration in Hungary, 11th to 20th century*. En BRIMBLECOMBE, P.; PFISTER, C. (eds.): *The silent countdown: essays in European environmental history*. Berlín: Springer-Verlag, pp. 106-124.
- LAWSON, F. H. y RUDDEN, B. (1982) (2d edition). *The law of property*. Oxford, Clarendon Press.
- LUGINBUHL, Y. (1992). *Repères pour cinq siècles de rapport à la nature*. In ROBIC, M. C. (ed.). *Du milieu à l'environnement: pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Renaissance*. Paris. Economica, pp. 247-280.
-

- MORAND-DEVILLER, J. (1987). *Le droit de l'environnement*. París; Presses Universitaires de France.
- MOORE, V. (1992) (3d edition). *A practical approach to planning law*. Londres: Blackstone Press.
- VON PETZ, U. (1990). *Cultural heritage; Germany F.R.* En DOCTER, pp. 39-43.
- PITTE, J. R. (1989) (2d edition). *Histoire du paysage français (vol. 1): Le sacré: de la Préhistoire au 15^e siècle (vol. 2): Le profane: du 16^e siècle a nos jours*. París. Tallandier.
- SHEAIL, J. (1976). *Nature in trust: the history of nature conservation in Britain*. Glasgow y Londres: Blackie.
- WILLIS, K. G. (1980). *The economics of town and country planning*. Londres: Granada.

RESUMEN

Se examina la relación entre los efectos externos y la redefinición del derecho de propiedad. Se afirma que, puesto que la existencia de efectos externos medioambientales es esencialmente un problema de falta de delimitación de los derechos sobre ciertos aspectos medioambientales, la internalización de los mismos, para ser eficiente, exige en primer lugar, que se redefinan esos aspectos. ha de ser así porque el marco jurídico de las facultades del derecho de propiedad determina en qué sentido se orientarán los flujos financieros a la internalización (sanción o pago).

RESUME

Après avoir examiné le rapport entre les effets externes et la redéfinition du droit de propriété, l'auteur affirme qu'attendu que l'existence d'effets externes environnementaux est essentiellement due au flou légal qui caractérise certains aspects environnementaux, l'internalisation des droits ne peut être efficace que si l'on rédefinit au préalable les aspects en question. Il faut qu'il en soit ainsi parce que le cadre juridique où s'inscrivent les facultés du droit de propriété détermine l'orientation même des flux financiers accompagnant l'internalisation (sanction ou paiement).

SUMMARY

The relation between externalities and the redefinition of property rights are examined. It is claimed that since environmental externalities exist essentially

owing to a failure to delimit rights on given environmental aspects, these aspects must be redefined first if they are to be efficiently internalized. This is necessary because the legal framework regarding property rights determines the direction of the financial flows for internalization (penalty or payment).
