

UNIVERSITARIA

OS MONTES VECIÑAIS EN MAN COMÚN: O PATRIMONIO SILENTE

NATUREZA, ECONOMÍA, IDENTIDADE
E DEMOCRACIA NA GALICIA RURAL

GRUPO DE ESTUDOS DA PROPIEDAD
COMUNAL – IDEGA

Xaquín Fernández Leiceaga, Edelmiro López Iglesias,
Manuel Jordán Rodríguez, Begoña Besteiro Rodríguez,
Pablo Viso Outeiriño, Xesús Leopoldo Balboa López,
Lourenzo Fernández Prieto, David Soto Fernández

EDICIÓNS XERAIS DE GALICIA



INTRODUCCIÓN

Os montes veciñais en man común constitúen ao redor de 3.000 unidades productivas comunitarias que ocupan en torno ás 700.000 hectáreas da superficie de Galicia. Ao longo da segunda metade do século pasado experimentaron varios réximes institucionais, ata que, a partir da lei de MVMC de 1968, comezou un proceso de devolución da propiedade ás comunidades de veciños; proceso que foi consolidado coa lei 13/1989 do Parlamento de Galicia, instituindo un réxime legal vixente ata a actualidade. Non estamos diante dunha realidade marxinal, en termos de ocupación do espazo ou de familias implicadas; e tampouco, como veremos, é prescindíbel en termos económicos ou de contribución á preservación do medio.

Coa devolución das superficies comunais aos seus lexítimos propietarios agardábase non só outorgar a estes un recoñecemento moral e político, de indubidábel valor, senón tamén facilitar a mobilización produtiva das terras a monte e a integración das posibilidades que ofrecen as mesmas para o desenvolvemento das áreas en que os montes veciñais teñen unha superior presenza. Estas expectativas están lonxe de ser colmadas, a día de hoxe, como poden indicarnos tanto a existencia en todas as zonas de superficies improdutivas en porcentaxes moi elevadas como a persistencia de comunidades non constituídas e que, como consecuencia, non poden facer unha xestión das terras a monte. ¿Por que estes activos físicos susceptíbeis de ser mobilizados produtivamente non suscitan a autoorganización das comunidades? ¿Por que os

montes veciñais en man común están, como media, lonxe do nivel de explotación óptima? ¿Como modificar ou inverter esta situación?

Os montes veciñais en man común carecen en Galicia dun estudo de referencia que cunha sólida base empírica permita, na actualidade, efectuar xuízos informados e contestar aos interrogantes anteriores. Nos últimos vinte anos contamos con estimábeis aproximacións desde a análise xurídica así como cun sólido labor de investigación histórica; hai tamén traballos parciais de carácter económico ou notábeis referencias en investigacións máis amplas. Pero bótase en falta unha obra que mobilize e articule os diversos elementos que interactúan: a comunidade veciñal, grupo social titular dos dereitos de explotación, composto por individuos de características diversas e intereses non necesariamente coincidentes, influídos polas tradicións dominantes e os imaxinarios colectivos; o recurso monte, de dimensións, localización e características agrobiolóxicas diversas, soporte dunha vexetación arbórea determinada e susceptible de certos aproveitamentos. Coa ausencia dalgúns dos dous elementos citados (comunidade e monte) carecería de sentido a cuestión básica. A súa articulación prodúcese nun marco institucional determinado legalmente, con marxes de liberdade para as comunidades. Ademais están os factores de contexto, comezando polos mercados de referencia para as producións reais ou potenciais do monte, e continuando polas políticas que afectan á explotación do recurso.

Unha axuda europea ofreceunos a oportunidade de colmar ese baleiro investigador, cunha metodoloxía moderna e unha base empírica ambiciosa. Entre 1999 e 2003 un conxunto de profesores e investigadores da Universidade de Santiago de Compostela, agrupados polo IDEGA, dedicamos parte do noso esforzo profesional e persoal a actualizar os coñecementos existentes sobre os montes veciñais en man común. No proxecto, financiado por fondos europeos (FAIR CT-98-4111), titulado *A propiedade comunal: implicacións*

para o desenvolvemento rural en áreas periféricas, colaboraban tamén investigadores escoceses (Mcaulay Land Use Research Institute sendo o primeiro director Robert Crabtree e logo Bill Slee) e portugueses (Instituto Superior de Agronomía, dirixidos por Fernando Oliveira Baptista), coordinados desde Santiago por Xoaquín Fernández Leiceaga.

O obxectivo central do estudo era a caracterización da relación entre a existencia de propiedades comunais, presentes nas tres áreas de referencia pero tamén coñecidas noutras rexións europeas periféricas, e as condicións do desenvolvemento rural; tratábase de illar as razóns históricas da permanencia de tal tipo de propiedade, a pesar dos cambios da idade contemporánea nas esferas legal, social ou produtiva, tendentes á disolución do comunitarismo. Pretendiamos coñecer o marco normativo actual para definir mellor as características precisas das relacións entre individuos, comunidades e uso do territorio, delimitando un campo de xogo das forzas e incentivos mobilizadores/inhibidores do recurso monte; así como analizar as políticas públicas, para apreciar a visión e intención dos poderes políticos.

Para obter sólidos fundamentos empíricos mobilizamos en primeiro lugar os rexistros existentes na administración autonómica, correspondentes á primeira metade dos anos noventa do século XX, coa pretensión de cubrir a totalidade (2.835) das comunidades veciñais existentes en Galicia (constituídas ou non constituídas). A ausencia de información dispoñible para a provincia da Coruña obrigounos a lanzar un primeiro inquérito aos presidentes das comunidades da provincia. Constituímos así unha base de datos con rexistros relativos a datos físicos dos montes, ao momento da súa clasificación, á existencia de comunidades organizadas, ás modalidades de xestión por parte das comunidades, aos usos dominantes e ao destino dos rendementos dos montes.

Un tratamento estatístico adecuado conduciu a unha tipoloxía operativa de montes-comunidades. Definimos unha mostra representativa de montes-comunidades (de aproxima-

damente unha centena de casos), que, ao localizarse territorialmente, permitiu establecer tres estudos de casos, correspondentes ás comarcas do Condado, a Baixa Limia e Sarria. Nestas cento dúas comunidades efectuouse un estudo máis en profundidade, con inquéritos exhaustivos aos representantes de cada unha delas, referidos aos últimos anos do pasado século, entrevistas con informadores cualificados e recollida de información en rexistros oficiais, particularmente valiosa no que se refire á xestión de convenios e consorcios coa administración forestal autonómica, así como ás diversas axudas públicas das que se tiñan beneficiado as comunidades ou os montes veciñais. Nalgúns casos foron tamén entrevistados comuneiros, para obtermos unha visión máis completa das percepcións dos diversos axentes. Para esta centena de montes-comunidades construíuse unha nova base de datos, sistemática, que actuou como fundamento da investigación que agora presentamos.

Convén insistir xa desde agora na relevancia que outorgamos, desde a propia definición da investigación, á emerxencia da diversidade nos montes veciñais en man común e nas comunidades. Todos podemos imaxinar que un espazo comunal situado na periferia dunha grande urbe está asociado a unha comunidade moi diferente á dun monte en zona de montaña do interior. E que os usos e resultados han de diferir de xeito marcado. Pero máis alá da determinación polo contexto quixemos saber se existían factores específicos nas características do recurso monte ou das comunidades de base que explicaban a súa situación, as formas de xestión (maior ou menor presenza da administración, por exemplo), os resultados económicos ou medioambientais, o uso dos beneficios. A investigación confirma a relevancia dos factores contextuais para o dinamismo comunitario e tamén se perfilan con nitidez tipos de comunidades sen que poidamos establecer unha causalidade forte.

O carácter pluridisciplinar (economistas/historiadores) do equipo do IDEGA e a utilización dunha perspectiva com-

parada, particularmente con Portugal, pola semellanza das situacións de partida, a similitude das fases históricas e dos usos actuais fronte á diferenza nas solucións institucionais axudaron a facer avanzar as nosas hipóteses. O uso dun paradigma neoinstitucionalista sobre a propiedade común, moi debedor dos traballos de Ostrom (1990, 1999), fará útiles os nosos esforzos máis alá dos interesados polos montes veciñais en man común e os seus avatares.

Na primeira parte do libro, *A propiedade veciñal na historia*, o lector atopará unha presentación da súa evolución desde o momento anterior á implantación do réxime liberal até os nosos días, atendendo non só á configuración legal senón tamén, e de xeito destacado, ás funcións do monte no sistema agrario. Desde finais do XIX os espazos comunais experimentarán tensións procedentes da esfera xurídico-política e mutacións nas funcións produtivas preferenciais. Pero desde a Guerra Civil, nun contexto político autoritario, a crise precipítase e agrávase, cunha intervención administrativa que tiña como obxectivo central a repoboación forestal con especies de crecemento rápido. A propiedade veciñal sitúase á marxe da norma, as comunidades son desposuídas, o ICONA goberna o monte, que se autonomiza do sistema agrario para ser soporte dunha ampla actividade florestal e, con frecuencia, os veciños reparten o monte para preservar, individualizados, os seus dereitos. A partir dos anos 60 do século pasado iníciase o camiño de volta: prestaremos unha atención especial aos avatares do proceso de clasificación que devolverá os montes ás comunidades de veciños. En contra da crenza común, a inmensa maioría dos MVMC foron clasificados antes de 1980 e en todo caso a partir de 1985 a contía superficial do clasificado é mínima.

Na segunda parte, *A situación actual dos MVMC*, procederemos ao establecemento da plural realidade presente de montes e comunidades, afrontando unha avaliación das relacións entre ambos, á luz dos resultados económicos e ambientais. Comezamos esta parte cunha somera descrición do

actual marco legal (lei de MVMC de 1989 e regulamento posterior), que facilite ao lector a disposición dos elementos precisos de carácter institucional que serán mobilizados posteriormente e desvele o carácter da propiedade: a súa natureza privada pero grupal, non individual, vencellada a un grupo social de carácter territorial; cun grupo propietario aberto no tempo, de asociación voluntaria, con certas capacidades de autorregulación mais con dereitos limitados. Completamos este capítulo cunha avaliación do réxime fiscal aplicable ás comunidades de MVMC no imposto de sociedades, defendendo a elaboración dunha normativa específica, que sexa sensible ás funcións sociais e ambientais que cumpre esa figura.

Situamos os montes veciñais no territorio e en relación ás características dos solos, para abordar a descrición dos seus usos preferentes, moi diversos, e a evolución recente dos mesmos, prestando unha atención específica ao que é, de lonxe, o máis relevante, o forestal: segue existindo unha ampla superficie abandonada, mais produciuse ao longo dos anos 90 unha nidia recuperación do uso forestal, coa expansión de eucaliptos e frondosas, aínda que mantendo os MVMC o carácter de refuxio do piñeiro. O uso gandeiro está presente nun elevado número de comunidades.

Nas páxinas seguintes quixemos ofrecer unha visión obxectiva e veraz dun campo absolutamente ignorado: as comunidades de montes. Partimos da comunidade sociolóxica (¿cantos e quen son os comuneiros?), seguimos pola comunidade política (¿quen decide na comunidade?) e rematamos na comunidade imaxinaria (¿que visión teñen os comuneiros da comunidade?). Efectuamos unha estimación do número de comuneiros (arredor de 150.000 comuneiros e medio millón de habitantes implicados), establecemos o seu perfil (escasa relación actual coa actividade agraria, peso dos xubilados, déficit de capital humano) e tiramos algunhas consecuencias (cómo incide nos usos presentes e as alternativas de mellora dos aproveitamentos actuais). Mobilizamos tamén o concepto capital social para explicar algunhas características

de xestión e destino dos recursos (fronte ás comunidades rendeiras a xestión dos aproveitamentos pola propia comunidade precisa dun consenso elevado e de Xuntas Reitoras, cando menos, con implicación). Téntase tamén contestar á cuestión de se o contexto demográfico é un elemento explicativo do estado actual dos montes, dándolle unha resposta parcialmente positiva. Un contexto demográfico regresivo incide negativamente na estrutura de incentivos dos individuos a investir, favorece visións a curto prazo e actitudes rendeiras, principalmente porque nas comunidades máis envelledas se eleva substancialmente a taxa de desconto dos comuneiros: canto maior é a idade do individuo menor é o número de anos que pode esperar polo retorno do investimento. Por outro lado, o compromiso interxeracional perde forza naquelas comunidades que carecen de expectativas de reemprazo. Na análise da comunidade política quixemos detectar o centro de poder das comunidades (normalmente as Xuntas Reitoras), os liderados existentes e os conflitos. A emerxencia dun novo liderado, sobre todo en comunidades recentemente constituídas, formado por presidentes que non residen na parroquia ou a rareza dos conflitos internos son síntomas tanto da deterioración da base social comunitaria como da escasa implicación dos comuneiros na vida colectiva. Por último, na atención aos imaxinarios colectivos comunitarios percibimos unha dualidade (tradicional-moderna) cun fondo común de valores (a relutancia á venda do MVMC, a asunción do goberno democrático etc.) pero sensibles diferenzas na consideración do que é permisible facer co monte. En todo caso, estas identidades reflicten tamén prácticas diferentes.

No último capítulo desta parte pretendemos abordar o impacto dos MVMC sobre o desenvolvemento rural, partindo da súa diversidade: unha tipoloxía de MVMC na actualidade debe basearse, segundo a nosa experiencia investigadora, en dúas variables: quen xestiona o recurso (Administración pública, xestión directa polas comunidades) e se o recurso é

mobilizado produtivamente ou non. A análise da economía dos montes e das comunidades aborda sucesivamente o valor e a renda potencial do recurso monte, o movemento económico das comunidades, e o papel central do investimento forestal. Os montes cumpren funcións múltiples, ecolóxicas, sociais ou económicas, que só en ocasións posúen valor de mercado. Porén, da renda potencial ¿canto obteñen na actualidade as comunidades? ¿Canto lle proporcionan os montes ao desenvolvemento rural? Esta achega está en boa medida ligada á explotación eficiente do propio monte tanto como ao uso do excedente polas comunidades. Se o impacto económico da explotación do monte é moi reducido, polas cativas rendas obtidas, ¿por que sucede isto? ¿Cantas comunidades hai paralizadas e por que? ¿Existe un aproveitamento individual intenso do monte polos comuneiros á marxe do mercado? ¿É rendíbel o investimento forestal, e de ser así, por que nin a comunidade nin terceiros optan de xeito máis decidido por esta vía? Por fin, detectamos algún trazo común no comportamento económico das comunidades (como a relutancia ao investimento con fondos particulares dos comuneiros), enfrontamos a descrición de tipos ideais de comunidades (comunidade paralizada, rendeira e produtora) e detivémonos en debullar os convenios de xestión forestal coa administración. Pechamos este capítulo cunha avaliación somera do impacto medioambiental da propiedade comunal. Conclúese que non están moi estendidos nos MVMC os aproveitamentos agresivos co medio: a baixa intensidade da explotación media e a súa localización teñen evitado, con carácter xeral, un impacto ecolóxico desfavorábel. Con todo, a deixadez favorece a propagación dos lumes. Mais tamén se constata que na actualidade os MVMC non están desempeñando o papel medioambiental que as súas condicións permiten, e que as políticas aplicadas non están contribuindo a mellorar esta situación. Isto resulta particularmente evidente no caso dos MVMC que son a base física de zonas protexidas, nas que non existe unha implicación efectiva da poboación nin estratexias enca-

miñadas a articular un equilibrio entre a sostibilidade ecolóxica e os intereses dos comuneiros.

Na terceira parte do libro recollemos os determinantes do funcionamento das comunidades, que afectan á explotación do recurso monte. Sucesivamente, ocupámonos das limitacións introducidas polos dereitos de propiedade, polos mercados de referencia e polas políticas, agrarias, forestais ou medioambientais, aplicábeis a estas superficies. Previamente tiñamos definido o marco legal que regula as relacións entre o monte e a comunidade e configura a esta. Agora, desde a teoría económica dos dereitos de propiedade, veremos as consecuencias sobre o comportamento dos axentes: unha taxa de desconto do futuro moi elevada, a escasa implicación dos comuneiros na mobilización económica da súa propiedade, o fomento da xestión por terceiros.

Centrándonos nos usos ou aproveitamentos esenciais que encontramos nos MVMC, cinco son os tipos de mercados cunha maior incidencia na situación actual destas superficies: forestais, gandeiros, agrícolas, enerxéticos e servizos ambientais. Nas políticas aplicábeis aos MVMC privilexiamos na análise os programas cunha orientación forestal porque tiveron –e de lonxe– unha maior incidencia, tanto se nos fixamos no número de comunidades beneficiadas como na superficie afectada e o volume da subvención concedida, aínda que tamén prestamos atención ás medidas dirixidas a fomentar o aproveitamento gandeiro destas superficies e finalmente aos programas que cabe considerar máis innovadores dentro da política de desenvolvemento rural (a iniciativa Leader e o programa Proder), que deixaron practicamente á marxe os MVMC. O Plan Forestal de Galicia, aprobado en 1992, é o instrumento de acción directa principal da administración forestal sobre os MVMC. Aínda que o PFG non se refire en exclusiva aos MVMC, no capítulo de investimentos reais estes vense afectados maioritariamente debido a que a superficie conveniada e consorciada de MVMC constitúe a porcentaxe maioritaria de monte xestionada pola administra-

ción. Distinguímos entre as vías directas e indirectas de acción da administración.

Un segundo eixo das nosas propostas céntrase no reforzamento dos dereitos de propiedade das comunidades, introducindo reformas normativas que faciliten a capacidade de actuación das mesmas (en relación cos Xurados Provinciais, o gando ceibo, a produción de enerxía eólica ou o reparto de beneficios) e constituíndo un entramado institucional que dote de densidade e presenza permanente a esta realidade (Consello de Comunidades de MVMC, Observatorio Permanente dos MVMC). Esta defensa do statu quo no ámbito xurídico é reveladora das reservas que nos merece na incidencia sobre a eficacia a eventual privatización completa ou publicación xeneralizada. Pero, ao tempo, obríganos a propor fórmulas para unha xestión máis flexíbel e para unha intervención pública axustada aos obxectivos declarados. Cando se precisa un vínculo directo co mercado, a creación dunha estrutura profesionalizada no seo da comunidade, a asociación de comunidades, a aparición de clubs de investimento formados por comuneiros ou, con máis reservas, a creación de dereitos comercializábeis para cada comuneiro, son alternativas relevantes. Pola súa parte, a administración tería que limitarse a un papel subsidiario da iniciativa privada ou veciñal, actuando directamente no plano ambiental ou de fomento do equilibrio territorial (zonas deprimidas, comunidades sen dinamismo). Unha administración preocupada polo fomento dos bens públicos, cunha xestión directa especializada e intensiva, concentrada espacialmente, dedicada aos espazos valiosos e na xestión sostíbel das masas existentes. Na calidade e non na cantidade.

Nun traballo deste tipo as colaboracións e axudas son innumerábeis. Citalas encerra o risco do esquecemento. Porén, sería inxustificable non reseñar a Plácido Álvarez Dobaño, Rafael González Cao, Alfonso Grande Pérez, Xosé Benito Reza, Lisardo Domínguez Rodríguez, José Araújo Álvarez, Manuel González Araujo, Antonio Díaz Fuentes, Alfonso

Torrente, Xosé Alfredo Pereira Martínez, Celso Milleiro Fariñas, Plácido Baamonde López, Julio Ruíz, Santiago González, Emilio Rosa, Xoán Carlos Estévez (que tivo un papel moi destacado no tratamento estatístico e na confección da tipoloxía e a mostra), Delfín Pérez, Ana Isabel García Arias, Mar Pérez Fra, así como os presidentes ou secretarios das comunidades ou mancomunidades que entrevistamos.