

Escala territorial y equidad socio-espacial en las trayectorias de desarrollo de los espacios de baja densidad.

El caso de las instituciones históricas de comunales intermunicipales del Pirineo occidental.

La descentralización y el desentendimiento progresivo del Estado ocasionan dinámicas particulares de desarrollo territorial que se combinan con trayectorias de desarrollo basadas en la producción y la población en espacios rurales de baja densidad. Dichas dinámicas singulares reposan sobre el “recurso suelo” (en referencia al término francés, *ressource foncière*) y, en particular, sobre los recursos comunales. Además de recursos comunales tradicionales, se tienen en cuenta aquellos que son emergentes, como recursos fuente de energías renovables locales. En continuidad con nuestro trabajo de fin de máster, acerca de la gobernanza de proyectos de bioenergía de origen forestal en ámbitos de montaña, pretendemos ofrecer respuestas a las cuestiones que afloran hoy en día, en un marco franco-español, en torno a la gestión local de los recursos. Con esta finalidad, emprendemos el estudio de los modos de gestión de los recursos de las instituciones históricas de comunales intermunicipales pirenaicas (en sus vertientes francesa y española), dotadas de una experiencia multisecular, no por ello desconectada de evoluciones recientes. Esta tesis se realiza en co-tutela bajo la dirección de Orbanje Ormaetxea Arenaza, profesora titular en geografía en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, e Yves Poinot, *professeur des universités* en geografía en la Universidad de Pau et des Pays de l'Adour (Francia). A continuación, presentaremos el marco de análisis de nuestra tesis, seguido de las zonas de estudio y de nuestro proceso metodológico.

Palabras clave: rural, baja densidad, desarrollo territorial, escala territorial, comunal, equidad socio-espacial.

I. Marco de análisis: contexto y conceptos

1. Espacios rurales y baja densidad

Los espacios rurales, a escala europea, han conocido a partir de los años setenta un fenómeno de repoblación. Calificado de “renacimiento rural” por Kayser (1990), este marca el final del éxodo rural y se acompaña de una diversificación de las funciones rurales. Pese a que en términos medios se aprecia un aumento de la población, tanto en zonas periurbanas como en zonas rurales más alejadas, las situaciones demográficas son muy heterogéneas según las características de los territorios considerados (Pistre, 2011). Deben tenerse en cuenta factores demográficos, como el envejecimiento, la densidad o llegada de nuevos residentes, socio-económicos, tal que la importancia de la agricultura, el peso del sector industrial o el alcance de la actividad turística, y geográficos, ya sea la proximidad a la ciudades y a los ejes comunicación principales o el carácter montañoso del territorio (García Bartolomé, 1991; Bontron, 2003; Pistre, 2011).

La baja densidad de población sigue siendo una realidad en parte de los espacios rurales europeos. En los territorios rurales españoles en particular, los procesos de despoblación conforman una situación singular resultado de un proceso de desagrarización tardío (Collantes, 2007) y, consecuentemente, de un éxodo rural también retrasado cuyo ritmo tan sólo mengua a partir de la década de los ochenta. Pese a

la aminoración de las pérdidas demográficas, el marcado envejecimiento implica que la despoblación prosiga, sobre todo en la mitad norte interior de la península, conformando así extensos desiertos demográficos (densidades por debajo de 10 hab./km² e incluso 5 hab./km²) con las consecuencias socio-económicas que ello acarrea (Pinilla y Sáez, 2016). En concreto, y relacionado con el criterio reinante de racionalización económica, la baja densidad demográfica conlleva, no sólo en España, una accesibilidad deficiente a servicios públicos (socio-sanitarios, educativos, postales) pero también privados (panaderías y otros comercios, internet) lo que trae consigo, entre otras inconveniencias, la necesidad de ser móvil (Díez y Escalona, 2004; Barlet et al., 2012; Bouron y Georges, 2015).

Lo rural se entiende como el resultado de un proceso de reestructuración consecuencia de los cambios, acelerados, acaecidos en el contexto económico y social globalizado, mas no por ello se convierte en una categoría anacrónica (Paniagua y Hoggart, 2002). Estas transformaciones han debilitado los límites de lo rural frente a lo urbano o, más bien, han modificado la naturaleza de las relaciones entre el campo y la ciudad, llevando en la actualidad a un vínculo más igualitario en torno a la idea de sostenibilidad (Poulot, 2015; Mathieu, 2017). Más aún, los espacios rurales se caracterizan por una multiplicidad de estilos de vida (Cloke et al., 1997), de “ruralidades” (Bonnerandi y Deslondes, 2008) y una diversidad de trayectorias de desarrollo territorial (Bontron, 2003; Talandier, 2007). Desde esta perspectiva, la baja densidad de población deja de definirse exclusivamente como un obstáculo o un *handicap* para el desarrollo; sino también, como un sistema espacial que posibilita vías de desarrollo territorial variadas y diferenciadas de los demás espacios, y que objeta la correlación simple entre baja densidad y “subdesarrollo” (Mathieu, 2007; Gambino, 2008).

2. Desarrollo territorial

Estimar el papel de la diversidad en los modos de desarrollarse, distancia la noción de desarrollo de la idea de un modelo único a seguir o de una evolución lineal hacia la “norma” (Brasseul, 2016). Hecha esta salvedad, el desarrollo territorial surge de la Economía regional¹ en los años setenta y ochenta, momento en el que se pasa de analizar el espacio como un “contenedor” a hacerlo en términos de territorio, pensado como “un sistema de gobernanza local que reúne una comunidad, un conjunto de actores privados, y un conjunto de instituciones locales” (Capello, 2009). También conocido como “local” o *bottom-up*², el desarrollo territorial nace de las corrientes de los *distritos industriales*, los *milieux*, los *sistemas productivos locales (SPL)* y los *clusters*³ (Torre, 2018). En los años noventa, la Nueva geografía económica (NGE) abandona el concepto de territorio, de ahí que, hasta la actualidad, las corrientes mayoritarias del desarrollo regional se fundamenten en la polarización (Krugman, 1991).

Talandier (2007) considera que la polarización es viable en espacios metropolitanos y periurbanos, pero no en espacios rurales. De este modo define dos tipos de trayectorias de desarrollo territorial para estos últimos: unas basadas en la producción (el territorio como soporte de la producción), y otras, no productivas, basadas en la población (el territorio como soporte de la población). Resulta frecuente que ambas aparezca de forma combinada, como veremos a continuación.

1 La Ciencia regional es fundada por Walter Isard (1919-2010) en los años sesenta.

2 Stöhr y Tödling (1977).

3 “Distritos industriales” (Marshall, 1919; Brusco, 1982; Becattini, 1979), los “*milieux*” innovadores (Aydalot, 1986), los sistemas productivos locales (SPL) (Courlet y Pecqueur, 1990), los “*clusters*” (Porter, 1985).

Trayectorias de desarrollo territorial: entre producción y población

La agricultura, motor de desarrollo productivo rural tradicional, conoce actualmente proporciones de agricultores muy variables de un territorio a otro respecto del conjunto de la población local, llegando a ser mínimas en algunos. Por otro lado, mezcla funciones productivas de distinto tipo con otras funciones no productivas (Hervieu, 2012). Distinguimos dos trayectorias productivas de la agricultura (Campagne y Pecqueur, 2014): aquellas que resultan de la capacidad de los actores locales de responder a las exigencias del mercado agroindustrial mundializado; y aquellas que, a falta de tal capacidad o por voluntad de los actores locales, se fundamentan en una agricultura más “territorial” o multifuncional (Barthe et al., 2012) que se combina con otros sectores, como el turismo. Más aún, bajo el impulso de la “ecologización” de los espacios rurales (Mormont, 2009) y de las políticas agrícolas europeas, se atribuye un nuevo rol al agricultor. Este es considerado como un “cuidador” del paisaje y del medioambiente, lo que da lugar a “una nueva configuración de la relación entre el sector agrícola y la sociedad” (Barthe et al., 2012). Tal dinámica se observa en zonas de baja densidad, especialmente en el caso de los ganaderos de montaña cuya actividad consuetudinaria genera externalidades positivas (servicios ecosistémicos, protección del paisaje, productos locales, defensa de la cultura local, etc.), de modo que los pastos se convierten en “bienes colectivos” o bienes comunes globales (Lazaro, 2015).

Además de presencia de industria clásica (POUR, 2016) en espacios rurales, estos pueden albergar sistemas productivos locales (SPL), fundamentados en actividades agrícolas o de otro tipo, y centrados en las interacciones entre actores económicos y sociales, y en los procesos de aprendizaje (Capello, 2009). En esta línea, Gumuchian y Pecqueur (2007) definen el desarrollo territorial basado en recursos “específicos”, de naturaleza agrícola (denominaciones de origen) pero también cultural o histórica (por ejemplo, *Le Pays Cathare* en el sureste francés). Contrariamente a los recursos “genéricos”, los “específicos” se encuentran territorialmente anclados, no pueden encontrarse bajo la misma forma en otro lugar. Resultan de un proceso de construcción social ligado a la capacidad de los actores locales para coordinarse y generar procesos innovadores. Aunque encuentran representación en algunas zonas de baja densidad, no resulta evidente generar organizaciones de este tipo en espacios poco poblados (ya sea por falta de medios y competencias, por falta de tiempo y espacios para organizarse, o simplemente por falta de gente –joven–).

En términos de desarrollo no productivo o basado en la población, Talandier (2007) parte de la noción de “economía residencial” desarrollada por Davezies basándose en la *Teoría de la base*⁴. Esta teoría distingue dos sectores de la economía local: los sectores básico y doméstico. En su concepción original, el sector básico capta los ingresos provenientes de bienes y servicios vendidos al exterior mediante la exportación, y constituye el motor de la economía local. El sector doméstico o inducido comprende la demanda local de bienes y servicios, y es originado por los ingresos atraídos del exterior. Davezies (2009) aporta una visión renovada del sector básico y define los ingresos de tipo residencial⁵, además de otros⁶. La economía residencial se fundamenta en la capacidad de un territorio para captar ingresos del exterior a través de los turistas, los nuevos residentes o los *commuters*, atraídos por sus amenidades. La

4 Definida por Cantillon (1755) y más adelante por Sombart (1916) y otros como Hoyt (1954), North (1955) o Tiebout (1956).

5 En continuidad con los trabajos de Hirschl y Summers (1982) y Farness (1989).

6 Distingue cuatro tipos de ingresos básicos: productivos (beneficios y salarios derivados de empresas que exportan su producción), públicos (salarios generados por el Estado, la administración local y la función hospitalaria), sanitarios y sociales (el paro, las ayudas sociales, las indemnizaciones por enfermedad) y residenciales (ingresos provenientes de los turistas, nuevos residentes –con hincapié en los jubilados– y los *commuters*).

naturaleza, el paisaje, los espacios protegidos, los espacios libres, la tranquilidad, etc., constituyen una serie de amenidades entendidas como “todo lo que puede hacer que un lugar sea agradable” (Talandier, 2007), con especial representación en espacios de baja densidad o de montaña.

Estas no sólo favorecen la llegada de visitantes, si no que ofrecen un marco de vida que puede convencer de quedarse a los que ya habitan en el territorio. Es lo que se conoce como “economía presencial”, que tiene en cuenta tanto la capacidad de atracción de un lugar como la de retención de la población (Terrier et al., 2005). En efecto, la consideración puramente residencial del territorio puede afectar a la identidad territorial (Sencebe, 2004) y ocasionar desequilibrios entre habitantes y visitantes, o entre vecinos “de toda la vida” y neorrurales, siendo la “gentrificación rural” un ejemplo claro de ello (Desponds, 2007). Por otro lado, los ingresos de origen residencial solo constituyen una potencialidad de desarrollo territorial, a fin de lograr desarrollo en el territorio, estos ingresos han de generar demanda y empleo local (Talandier, 2008). Dicho de otro modo, el sector residencial debe poder inducir actividad en el doméstico⁷. En este sentido, el turismo no sólo es generador de ingresos sino que puede llevar a la creación de empleo (Vollet, 2007; Segessemann y Crevoisier, 2013) e impulsar la dinámica socio-económica y demográfica local (Chevalier, 2005). Por último, la actividad turística es capaz de favorecer sinergias entre las diversas funciones –productivas y no productivas– del territorio, especialmente en el caso del “agroturismo” (O’Rourke et al., 2016). Este tipo de turismo se fundamenta en una representación de lo rural vinculada a la agricultura (frecuente en Francia) mientras que otros, como el turismo de naturaleza y deporte, asocian más bien el medio rural con la naturaleza, entendida como una apropiación simbólica, y la conservación medioambiental (Mathieu y Jollivet, 1989).

Los recursos como sistema relacional

Ya sea a nivel mundial, regional o local, los recursos tienen un papel innegable en las trayectorias de desarrollo. Kebir (2010) propone una concepción amplia del recurso, “más allá de su uso estrictamente económico”, lo define como un proceso relacional entre un objeto⁸ y un sistema de producción, entendido este segundo como el “conjunto de actores implicados en la identificación e implementación del recurso en vistas a la producción de un bien o un servicio”. El recurso es un sistema dentro del cual los objetos son creados, identificados, implementados y destruidos⁹.

El vínculo entre el desarrollo y el recurso viene marcado por su estructura, es decir por lo que se aprecia del recurso de forma concreta en el espacio, a tres niveles: técnico, socio-institucional y territorial. Los dos últimos serán los que canalicen nuestra atención¹⁰. El nivel socio-institucional se traduce, por un lado, en las propiedades que los actores atribuyen al objeto y a través de las cuales resulta en una construcción social. Los recursos existen únicamente como representaciones sociales y esto mediante su uso (Raffestin, 1980). Por otro lado, responde a los modos de coordinación que participan en la organización de la relación objeto/sistema de producción, impuestos por el exterior, o bien, emanados del recurso en sí. En este sentido, el recurso puede entenderse como “común”

7 Para analizar tal proceso, Berger et al. (2005) fijan que los establecimientos del sector terciario en los que más del 60% de los ingresos provienen de individuos que acuden desde el exterior para consumir en el territorio, se consideran como básicos, mientras que por debajo de este umbral se trata de establecimientos de carácter inducido o domésticos.

8 El objeto es considerado como “todo elemento (...) presente en el espacio, osea en el ambiente que nos rodea.”

9 Con “destruidos”, Kebir se refiere a que los objetos dejan de ser un insumo de producción, en otras palabras, dejan de ser un recurso.

10 El nivel técnico corresponde a “la manera en la que el objeto y el sistema de producción se articulan concretamente y materialmente en el espacio”.

(Ostrom, 2010a). Por su parte, el nivel territorial reenvía tanto al arraigo de un recurso a un lugar como a su movilidad y, asimismo, al modo singular en que este se inscribe en el espacio y en el tiempo. Tal inscripción permite definir al recurso como dado o construido, “natural”¹¹ o cultural, específico o genérico, renovable o agotable.

Desarrollo y justicia socio-espacial

El desarrollo territorial se fundamenta en recursos definidos por el territorio y sus actores, y lo hace pasando por trayectorias variadas. Finalmente, cabe preguntarse cual es su objetivo.

Más allá de la visión ideológica de la justicia, J. Rawls (1971) plantea que, en los hechos, las desigualdades existen, siendo el igualitarismo un objetivo imposible, incluso poco deseable teniendo en cuenta la riqueza que supone la diversidad de las personas. Partiendo del principio del *maximin* o “maximización del mínimo” de Rawls, Bret (2009) expone que el desarrollo debe optimizar las desigualdades socio-espaciales en beneficio de los más desfavorecidos, de esta manera, asocia la justicia a la equidad, y lo hace a través de sus facetas social, territorial y temporal. Considera la equidad en términos sociales pero también territoriales, en referencia a los desequilibrios espaciales (tal que los mecanismos *centro-periferia*), y en el tiempo, en cuanto a la sostenibilidad entendida como la equidad con las generaciones futuras. Además de su dimensión distributiva, relativa al reparto de los resultados, la justicia comprende un carácter procedimental, que corresponde a la distribución de los medios (Rawls, 2009)¹², de los derechos y de las capacidades (Sen, 2010). Conforme a Davies (2006), los resultados justos se alcanzan mediante procesos de toma de decisiones justos, es decir aquellos que son inclusivos y participativos –aunque el sistema socio-político en el que se enmarcan pueda perpetuar las inequidades–.

3. Territorio, gobernanza y escala

Territorio y gobernanza en la descentralización

Las entidades locales han adquirido, a partir de los años noventa, mayores poderes fruto de una descentralización progresiva de la acción pública, promovida por organismos mundiales y europeos, y traducida en legislaciones estatales que la han impulsado más o menos. En el contexto europeo, el estado español presenta una gran diversidad de modelos de organización de las entidades locales, que reposa sobre el modelo autonómico (Vila-Vázquez et al., 2015). Por otro lado, como veremos más adelante, las dinámicas descentralizadoras han conocido, en los últimos años, una transformación relevante fundamentada en la búsqueda de eficiencia presupuestaria.

La descentralización ha colocado al Territorio, noción central de la geografía humana y social, en el foco de atención. Según Di Méo (1998), el territorio resulta de “una apropiación a la vez económica, ideológica y política del espacio por grupos que se atribuyen una representación particular de ellos mismos, de su historia, de su singularidad”. Entendemos el territorio como un “sistema complejo evolutivo” que reposa sobre tres sub-sistemas: el espacio geográfico, las representaciones y los actores en interrelación (Moine, 2006). Por otro lado, la descentralización permite una mejora de la “autonomía

11 Los recursos naturales son considerados como el resultado de un proceso de producción no humano, en efecto, el recurso natural no existe como tal, según Raffestin (1980), “no hay recursos naturales, solo hay materias naturales”.

12 Publicado en francés en 2009, publicación original: John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971 (*Théorie de la justice*, trad. del inglés por Catherine Audard, Paris, Seuil, 1987).

local”, entendida como la combinación de dos poderes de los gobiernos locales: el poder de iniciativa (la capacidad de actuar en beneficio de los intereses locales) y el de inmunidad (la posibilidad de actuar sin temer la supervisión de los niveles de gobierno superiores) (Clark, 1984). Por su parte, DeFilippis (1999) considera que tal concepción de la autonomía deja de lado iniciativas que no atañen a la dimensión político-administrativa de lo local, y propone una visión más flexible basada en la capacidad de control de la producción del territorio (*locality*¹³) por actores locales (trabajadores, residentes, etc.), haciendo hincapié en organizaciones con patrimonio gestionado y poseído localmente de forma colectiva (*local ownership*)¹⁴.

Asimismo, la descentralización se vincula con una búsqueda de modos de gobernanza innovadores, que en determinados casos comprenden la participación ciudadana, si bien esta ha de mediar con el desencanto político (Dziedzicki, 2015; Berger, 2015). La gobernanza se entiende como un proceso en el que “la decisión, en vez de ser la propiedad y el poder de alguien (individuo o grupo), debe resultar de una negociación permanente entre los actores sociales, constituidos como los aliados de un vasto juego” (Moreau Defarges, 2015). Según Leloup et al. (2005), la gobernanza territorial reposa sobre la movilización de los actores en su conjunto, siendo su objetivo “la identificación de un problema compartido y la búsqueda de soluciones a través de una coordinación cooperativa”.

Gobernanza intermunicipal: entre intereses municipales e intereses intermunicipales

Pese a que existen desde el siglo XIX –y se puede remontar su origen hasta la Edad Media–, las estructuras intermunicipales se han visto reforzadas por la descentralización. Como ejemplos concretos de entidades intermunicipales, pondremos las mancomunidades de servicios y las comarcas o, en el ámbito francés, los *syndicats de communes* y las *communautés de communes* (englobadas en los *Établissements publics de coopération intermunicipale (EPCI)*)¹⁵. De forma sintética, estas agrupaciones de municipios tienen como objetivo la creación de infraestructuras conjuntas, el establecimiento o el mantenimiento de servicios, así como la puesta en marcha de estrategias de desarrollo socio-económico. De acuerdo con Bussi (2009), la cooperación intermunicipal, aunque por distintas razones, resulta clave tanto en aglomeraciones urbanas como en espacios rurales, y en particular en los de baja densidad, donde se presentan como “una condición necesaria para el mantenimiento de los servicios y del vínculo social”. Sin embargo, este nos recuerda que el interés colectivo intermunicipal, no surge de forma espontánea, sino que los actores deben dotarse de una racionalidad que lo privilegie. En este sentido, considera que el concepto de “territorio”, desde una perspectiva organizacional e identitaria, se desvela como un aspecto clave para la emergencia de la cooperación.

Los actores políticos municipales muestran, en muchos casos, reservas cuando se trata de superar la lógica municipal y delegar la gestión de cuestiones de ámbito municipal a una entidad intermunicipal

13 DeFilippis define la noción de *Locality* como “la escala de la experiencia, construida a través de relaciones desiguales de poder y de conflictos entre aquellos actores y estructuras que son funcionalmente inmóviles, en tanto tratan de crear un “sentido común” y definir su posición en sus relaciones con el mundo supra-local.”

14 Como ejemplo de “*local ownership*” en los EEUU, DeFilippis presenta los *Community land trusts (CLT)* en los años 90. Son organizaciones colectivas de residentes que son propietarias de suelo urbano y lo gestionan, mientras que los residentes poseen individualmente las viviendas localizadas en dicho suelo. Esto permite garantizar unos precios asequibles en el largo plazo frente a la gentrificación de los barrios en los que se encuentran.

15 Existen diferentes tipos de EPCI: *syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)* y *syndicat intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)* (que pueden asimilarse a las mancomunidades de servicios), *communautés de communes* y *communautés d'agglomération* (que pueden asimilarse a las comarcas), las *communautés urbaines*, los *syndicats d'agglomération nouvelle* y las *métropoles*.

(Loubet, 2012; Gallez, 2014). Su desconfianza se sostiene en el riesgo de perder su legitimidad frente al nivel intermunicipal (Bussi, 2009), mas esta dificulta la construcción de un “bien común” (Lascoumes y Le Bourhis, 1998) que responda a un “proyecto de territorio” (Fortin, 2014) compartido entre los municipios, y por tanto supone un reto para la gobernanza territorial.

Escala territorial: tamaño, eficacia y umbral

Las reformas de la administración local, impulsadas por el Estado central, llevan a los actores locales a tener que (re)adaptarse a nuevos perímetros territoriales (Loubet, 2012) y se acompañan de controversia, como atestiguan las reformas más recientes: la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) de 2013, en España, y la *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi Notre)* de 2015, en Francia. En un contexto de crisis financiera, estas reformas se acompañan de una disminución de las dotaciones económicas estatales a las entidades locales, y se apoyan en la necesidad de mejorar la eficacia y la racionalidad de la organización administrativa territorial. No obstante, muchos son los que ven tras este argumentario una “recentralización” de la acción pública (Vila-Vázquez et al., 2015; Torre y Bourdin, 2016). La LRSAL se traduce en una disminución de las competencias de los municipios, sobre todo de los menos poblados, hacia las provincias y las comunidades autónomas (Carbonell Porras, 2014). En el caso francés, además de una transferencia de competencias del departamento hacia la región¹⁶ y del municipio hacia la intermunicipalidad, es de destacar el crecimiento considerable de las escalas territoriales, regionales e intermunicipales, mediante mecanismos de fusión. Según Torre y Bourdin (2016), estos procesos de ascensión y ensanchamiento se fundamentan en la idea de “*big is beautiful*”: a mayor tamaño, más dinámicos –en la competición mundial– y eficientes son los territorios; sin embargo, consideran que “no hay un vínculo demostrado entre el tamaño de las regiones y su dinamismo”. A diferencia de un marco que sigue siendo más flexible en España, la *loi Notre* introduce un carácter obligatorio en la conformación de las entidades intermunicipales. A partir de 2015, todos los municipios franceses deben integrar una de ellas, sus delimitaciones son establecidas por el Estado y su funcionamiento responde a normas estatales homogéneas. Ante esto, Dumont (2018) plantea el paso de la intermunicipalidad, al servicio de la población de los municipios, a la “supramunicipalidad”, como una figura impuesta que concentra las competencias “actuando casi-sistemáticamente en el lugar de los municipios”, con el riesgo de pérdida de las lógicas de proximidad que conlleva.

Dicho esto, en espacios rurales pocos poblados, y por tanto con ingresos (fiscales) bajos, la consideración del tamaño de la escala intermunicipal es de especial relevancia ante la necesidad de generar un umbral demográfico y financiero, cuestión ampliamente discutida en Francia en los debates precedentes a la aprobación de la *loi Notre*¹⁷ (Braun, 2016). A fin de lograr una intermunicipalidad eficaz, es decir capaz de reunir los medios económicos necesarios para mejorar o mantener los servicios existentes, o implementar un proyecto cualquiera, resulta necesario un tamaño (en cuanto al número de habitantes y/o de municipios incluidos) que permita alcanzar un umbral suficiente. A su vez, este resulta clave para la contratación de personal que trabaje para la intermunicipalidad y, en concreto, de personal técnico capacitado para llevar a cabo una “ingeniería territorial”, definida por Barthe y Lagarde (2007) como “la identificación de secuencias metodológicas que, de alguna manera, instrumentalizan el

16 El departamento es el equivalente de la provincia, y la región de la comunidad autónoma.

17 Inicialmente fijado en 20.000 habitantes, la *loi Notre* establece un umbral de 15.000 habitantes para la conformación de entidades intermunicipales aunque, para aquellas con baja densidad demográfica y/o localizadas en zonas de montaña, el umbral es de 5.000.

proceso de desarrollo territorial entorno a un modelo técnico¹⁸”. Según ellas, en los territorios de baja densidad en los que existe, los beneficios que aporta son fácilmente observables, lo que demuestra la importancia de los recursos humanos en el desarrollo local. A pesar de ello, exponen que la presencia de ingeniería territorial es muy desigual de un territorio a otro en los espacios poco poblados, de modo que esta se convierte en un factor de diferenciación espacial de peso (de hecho, poco frecuente en los espacios rurales españoles en comparación con los franceses).

Escala territorial: legitimidad, proximidad y equidad

En suma, lo expuesto anteriormente nos aproxima al debate tradicional de los geógrafos en torno a la búsqueda de la “escala óptima” de los territorios. La escala territorial perfecta se mueve entre las delimitaciones políticas y administrativas, las unidades geográficas (como un valle o una cuenca hidrográfica), la delimitación de un problema o proyecto compartido que necesita una estrategia común, y la lógica relacional y reticular (Richer, 2008). Por su parte, Arnould de Sartre y Gagnol (2012) consideran la escala como un nivel definido por la legitimidad de acción de los actores, “la escala es un nivel escalar de acción legitimado por un poder preciso que ha sabido construir su legitimidad a este nivel y que, por consiguiente, lleva sus acciones de organización del espacio para y por este nivel escalar. (...) es porque el poder se encuentra legitimado en un nivel escalar particular que el territorio existe.”

A su vez, Bertrand y Moquay (2004) presentan la proximidad, noción frecuentemente abordada en el seno de la ciencia regional desde los años noventa, como un facilitador de la gobernanza local. En la misma línea, Barthe y Eychenne (2018), teniendo en cuenta las dimensiones “geográfica” y “organizada” de la proximidad, consideran que esta favorece la cooperación en los sistemas de actores del territorio (políticos locales, agricultores, etc.). Según ellas, la proximidad geográfica se fundamenta en la proximidad espacial entre las personas, o entre las personas y los elementos materiales, pero además, se encuentra vinculada con elementos subjetivos, a través de la percepción de la distancia, y depende de factores técnicos (infraestructuras) que facilitan más o menos los accesos y los desplazamientos. Bouga-Olga y Grossetti (2008), definen la proximidad organizada o socio-económica como el resultado de las interacciones entre los actores y, dentro de esta, distinguen la proximidad de recursos, como “la medida en la cual ellos [los actores] se parecen o son complementarios, del punto de vista de sus actividades o de los recursos de los que disponen”; y la proximidad de coordinación, o sea “las facilidades u obstáculos a su coordinación, independientemente de las características individuales: (...) las redes o los dispositivos que estructuran la coordinación.” Por otra parte, y no menos importante, la proximidad influye en la identidad territorial de los actores. El sentimiento de pertenencia a un territorio está ligado a la historia del territorio, así como a la existencia de una red de interconocimiento entre los habitantes (Candau y Rémy, 2009). La identidad sigue ligada a la persistencia de una idea de “comunidad”, basada en el interconocimiento, modificada sin embargo por la movilidad contemporánea, la llegada de nuevos habitantes y los vínculos con los lugares “exteriores” (Sencebe, 2004). De esta manera, diferenciamos lógicas de proximidad de tres tipos: geográfica, organizada y de pertenencia.

18 Barthe y Lagarde presentan los pasos metodológicos de este modelo: “creación de una colaboración (cooperación, negociación, participación), la elaboración de un proyecto (diagnostico, definición de objetivos y estrategias), movilización de los recursos (firma de un contrato), y seguimiento y evaluación del proyecto iniciado (realización de acciones, gestión financiera y administrativa).”

En resumen, en la delimitación de la escala, sobre todo en espacios de baja densidad, existe una tensión entre el tamaño necesario para alcanzar un umbral demográfico y económico, la legitimidad de los actores y las lógicas de proximidad. En el marco de las entidades intermunicipales, cuanto mayor es la escala, más eficaz es, sin embargo, la red relacional se difumina y el peso o legitimidad de los municipios en la toma de decisiones se debilita, principalmente para los más desfavorecidos. Igualmente, la gobernanza en torno a un “proyecto de territorio” es dependiente de las diferencias entre los municipios miembros, pudiendo existir fuertes desigualdades territoriales. Distinguimos desigualdades de naturaleza topológica (localización de los municipios respecto de la red de carreteras o del recurso movilizado en la realización de un proyecto de desarrollo), demográfica (efecto de capitalidad de un municipio sobre los demás) y socio-económica (municipios con vocación turística, otros con vocación agrícola). De esta manera, en acuerdo con Bret (2009), frente a la existencia de desequilibrios territoriales, debe buscarse una gobernanza intermunicipal equitativa, que favorezca los municipios más desfavorecidos o que compense sus dificultades.

Finalmente, la descentralización de la acción pública, combinada con la bajada de financiación estatal, conlleva una necesidad creciente para las entidades locales de diversificar sus fuentes de ingresos, más allá de la recaudación fiscal (poco fructífera en los espacios menos poblados). En consecuencia, si bien las reformas estatales de la administración territorial tienden a la “recentralización”, puede apreciarse una autonomización progresiva de entidades locales, en la búsqueda de ingresos, que se traduce en experiencias de desarrollo territorial particulares.

4. El recurso suelo: comunales, recursos comunes y propiedad

Como hemos visto, se distinguen trayectorias de desarrollo territorial basadas en la producción, de otras basadas en la población que, a su vez, suelen aparecer de forma combinada. A estas, añadimos vías de desarrollo territorial que se fundamentan en lo que denominamos el “recurso suelo”, en referencia al término francés *ressource foncière* (Gueringer et al., 2016). Asimismo, ello coloca a los recursos naturales, durante tiempo relegados a la esfera del desarrollo en las regiones del Sur, en el centro de la reflexión sobre el desarrollo territorial en el entorno europeo.

Recurso suelo tradicional y emergente

Los bienes comunales, de naturaleza pastoral, forestal, cinegética o inmobiliaria, constituyen históricamente un recurso importante para los municipios rurales, en particular en los de montaña, ya sea a través del uso y usufructo por los vecinos, o mediante el enajenamiento o la venta de sus productos a terceros. Asimismo, el “suelo” o la tierra despierta gran interés a nivel local (para las empresas constructoras, las compañías energéticas, etc.) y también a nivel global (procesos de *landgrabbing*) (Le Roy, 2015). De este modo, si bien los municipios rurales de baja densidad encuentran dificultades de desarrollo, aquellos que cuentan con extensiones de monte o de suelo de los que son propietarios, poseen un recurso demandado sobre el que, al mismo tiempo, tienen cierta capacidad de decisión y gestión –en el marco de la legislación estatal o autonómica–. De acuerdo con Gueringer et al. (2016), la disponibilidad de suelo (*foncier*) se sitúa como un punto fuerte del desarrollo territorial en zonas periurbanas y rurales, y en concreto en espacios pocos poblados, en los que existen amplias superficies libres. Además del posible uso vecinal (pastoreo, caza, leña), el suelo comunal representa

una fuente de auto-financiación municipal que puede ser bastante consecuyente a través de las ventas de madera, las subastas de caza, el alquiler de suelo, los bienes de uso turístico, etc. En este sentido, el control de las fuentes de ingresos por lo actores locales es considerado por DeFilippis (1999) como un elemento esencial de la autonomía local; aunque, como es sabido, este no está a salvo de prácticas corruptivas.

En el contexto de la crisis presupuestaria estatal, la búsqueda de fuentes de ingresos alternativas por las entidades locales rurales se traduce en nuevas prácticas de desarrollo territorial basadas en el recurso suelo, un ejemplo de ello, son los proyectos locales de energías renovables (EnR). En el espacio rural francés, entre otros, se multiplican los proyectos de este tipo (sobre todo fotovoltaicos y eólicos). Son liderados por los municipios y, en algunos casos, integran la participación de la ciudadanía (Energie Partagée et al., 2017), siguiendo así el ejemplo alemán o danés de iniciativas municipales y cooperativas de producción de energía (Roberts et al., 2014). Los proyectos locales parten de la valorización de recursos presentes en suelo comunal, como instalaciones fotovoltaicas o eólicas sobre suelo o edificios municipales, plantas de metanización abastecidas por agricultores locales, o producción de bioenergía a partir de recursos forestales comunales. Además de su rol en la transición y autonomía energética, permiten generar ingresos nuevos para las entidades locales, por lo que consideramos las EnR como recursos comunales “emergentes”.

Gestión de los recursos y riesgo de acaparamiento

Aunque las EnR locales crecen, los municipios rurales poco poblados se encuentran ante la dificultad de alcanzar un umbral que les permita reunir los medios y las competencias necesarias para llevar a cabo los proyectos de EnR. Como solución, los municipios suelen asociarse con otros actores, públicos y/o privados, para la gestión de tales proyectos (Energie Partagée et al., 2017). A partir del estudio de iniciativas en el espacio rural británico, Walker y Devine-Wright (2008) definen el carácter “comunitario” o participativo de los proyectos locales de EnR (*community renewables*) a través de las dimensiones procedimental y distributiva de su gestión. Distinguen, por una parte, el *process* o proceso que, en función de qué actores están integrados en la elaboración e implementación del proyecto, es abierto cerrado o abierto. Y por otra parte, el *outcome* o resultado que, dependiendo de la distribución social y espacial de los beneficios, es privado o colectivo. A su vez, en la gestión de los recursos, el reparto equitativo de los beneficios es consecuencia de un proceso, que no se queda en la implementación de un procedimiento técnico externo y/o marcado desde arriba, sino que integra las necesidades y demandas locales (Venot y Clement, 2013)¹⁹.

Partiendo de la conceptualización de Walker y Devine-Wright (2008) y del análisis de la EnR rurales francesas²⁰, definimos cuatro modelos de gestión local de los recursos. En el marco de estos modos, los municipios se alían con otros actores privados, públicos o ciudadanos, o con otros niveles territoriales y administrativos, para alcanzar el umbral necesario, cada uno con sus ventajas e inconvenientes. Nos basamos en la combinación del proceso: el control o la gobernanza de los recursos, y del resultado: el reparto o afectación de los beneficios derivados de su puesta en valor. En primer lugar, el *modelo privado*

19 Venot y Clement parten del estudio de caso de la gestión de depósitos de agua en Ghana.

20 Hemos llevado a cabo un análisis de experiencias de EnR locales recabadas a través de la lectura de prensa, de revistas especializadas en las EnR (*Le journal des énergies renouvelables*, *Le journal de l'éolien*, *Le journal du photovoltaïque*) y de informes realizados por la asociación *Energie Partagée* (asociación que apoya a las entidades locales en el montaje, financiación e implementación de proyectos participativos de EnR) y el Observatorio francés de las EnR (*Observ'ER*).

se caracteriza por la colaboración entre el municipio y una empresa para la realización de un proyecto sobre suelo o edificios comunales²¹. En este caso, los beneficios económicos son captados en mayor medida por el actor privado que por el territorio (Léon y Sauvin, 2010). A continuación, el *modelo cooperativo*, se desdobra en dos variantes: (1) la iniciativa parte de un colectivo de ciudadanos que solicita el apoyo del municipio (pudiendo realizar o no el proyecto sobre bienes comunales), o bien el municipio apela a la participación ciudadana en la financiación y/o gobernanza del proyecto municipal; (2) la iniciativa parte de un colectivo de agricultores locales que realiza el proyecto sobre sus propias tierras²², colaborando o no con el municipio (Walker et al., 2010). En ambos casos, existe un riesgo de exclusión o de “club”: el grupo formado por los habitantes militantes, o por los habitantes agricultores, implicados en el proyecto se ve beneficiado por este respecto de la población local en su conjunto. También, el *modelo intermunicipal o mancomunal* se entiende como una agrupación de municipios vecinos que permite alcanzar un umbral suficiente o adquirir la legitimidad necesaria para negociar con actores privados, ambos facilitados por la existencia de un dispositivo de ingeniería territorial. No obstante, la legitimidad de los municipios miembro se difumina en la escala mancomunal. Los políticos municipales pueden sentirse poco concernidos por el proyecto intermunicipal, por lo que su nivel de implicación mengua, especialmente cuando se trata de municipios poco favorecidos por el proyecto en función de su localización respecto del recurso movilizado, entre otras razones (Charbonneau y Poinot, 2018)²³. En último lugar, en el modelo *supramunicipal*, el municipio se asocia con un ente administrativo de escala superior (como el département o la diputación provincial) para llevar a cabo el proyecto, o este se ve integrado en una estructura intermunicipal de gran tamaño (como las de reciente constitución en Francia). Este modelo permite disfrutar de la legitimidad necesaria para negociar con los actores privados, en el caso de contar con ellos, o bien, el ente administrativo de escala superior aporta los medios económicos y técnicos suficientes. Sin embargo, el centro de decisión se aleja del proyecto y los municipios miembro pierden, más todavía, su legitimidad de acción. Finalmente, sobre el terreno, existen combinaciones de los diferentes modelos, y esto suele ser lo más corriente.

Resumiendo lo anterior, existe un riesgo de acaparamiento o de pérdida, por lo menos parcial, del control de la gestión de los recursos, en su gobernanza y en la afectación de los beneficios asociados al recurso. Un acaparamiento que, por una parte es de naturaleza social, depende del grado de privatización del proyecto (en los modelos privado y cooperativo) y, por otra parte es de carácter territorial, depende del tamaño de la escala de gestión y de las lógicas de proximidad (en los modelos intermunicipal y supramunicipal). Finalmente, el desarrollo territorial puede analizarse, como hemos visto, en términos de equidad. Llevado al recurso suelo, y concretamente a los bienes comunales tradicionales y emergentes, surge la cuestión de la equidad en la afectación de los beneficios asociados al recurso.

Comunales y equidad

Por definición, los bienes comunales conllevan el “disfrute común” de los habitantes (Vivier, 1993).

21 En nuestro Trabajo de fin de máster (2014) sobre desarrollo local y biomasa forestal con fines energéticos, realizamos el estudio de caso de una planta de producción de pellets localizada en el municipio pirenaico de Ansó (Huesca). El 80% del capital correspondía a una multinacional de la energía, tan solo 10% a los actores públicos locales. La multinacional era adjudicataria del aprovechamiento forestal del monte comunal durante 30 años. (A día de hoy, la planta ha cerrado.)

22 Véase el ejemplo de la instalación eólica de Moel Moelogan (Gales), objeto de estudio de caso en Walker et al. (2010).

23 Charbonneau y Poinot analizan el papel de las escalas y de la *espacialidad* de los actores en la gestión del agua potable a través de estudios de caso en el suroeste de Francia.

Con todo, en su análisis histórico (siglos XVIII y XIX) de los comunales en Francia, Vivier (1993) considera que la equidad en los comunales no puede darse por hecho. Describe como, desde el Antiguo Régimen los comunales han generado debate en torno al reparto del usufructo entre los habitantes, de forma que, si bien la existencia de un comunal permite el acceso a la tierra a los más pobres, la tendencia ha sido más bien a que el reparto beneficiara a los que más tierras o más ganado tenían²⁴. Más aún, Vivier plantea que la presencia de habitantes que no viven de la agricultura o la ganadería aporta un nuevo elemento al debate “los que viven de la artesanía o de la industria pueden reclamar también derechos sobre los comunales”. A pesar de que los comunales cuentan hoy en día con mucha menos representación espacial, esta problemática se ha visto intensificada a lo largo del siglo XX por la desagrarización de los espacios rurales y por el paso de la comunidad a la sociedad (Mendras, 1992; Chiva, 2007). Actualmente, la comunidad de usuarios del comunal (esencialmente ganaderos) deja de coincidir con la mayoría social de un municipio rural y, en general, estos conforman un grupo reducido de habitantes frente a los que viven de otras actividades, particularmente del sector terciario (Chevalier, 2005). Consecuentemente, del mismo modo que en el modelo cooperativo de gestión de los recursos (emergentes), se genera un efecto de exclusión o de club: tan solo los habitantes que viven de la agricultura o la ganadería se ven beneficiados por el comunal.

Ello nos lleva a la distinción de la dos naturalezas de los bienes comunales (Nieto, 1964; Vivier, 1998; Pérez-Soba y Solá, 2003). Los comunales son de tipo vecinal, responden al uso en común de los vecinos, o de tipo patrimonial, su puesta en valor genera ingresos para las arcas municipales mediante mecanismos de enajenamiento (arrendamiento, adjudicación, subasta o venta de productos –como la madera–). Los comunales de tipo patrimonial no son algo reciente (Vivier, 1998) pero sí creciente, lo que ha desnaturalizado progresivamente desde el siglo XIX el carácter vecinal de los comunales transformándolos en el “patrimonio privativo” de los ayuntamientos (Pérez-Soba y Solá, 2004). Ahora bien, planteamos que, en cierta forma, la valorización de los bienes patrimoniales supone una adaptación del reparto de los beneficios asociados a los comunales a la evolución de la sociedad rural. Se da lugar a beneficios que, no sólo son en especie (el usufructo), sino que también existen en efectivo (ingresos municipales). A través de los gastos municipales, puede integrarse en el beneficio al conjunto de habitantes del municipio titular de los bienes comunales. Esto no es incompatible con incluir a los miembros de la “comunidad” de usuarios (generalmente ganaderos) cuando el uso comunal sigue existiendo, lo que es especialmente el caso en zonas de montaña. La cuestión de la equidad en torno a los bienes patrimoniales depende de las estrategias presupuestarias del ayuntamiento: a qué destina este los ingresos recaudados, lo que es igualmente discutido en torno a los recursos emergentes de tipo EnR (Perraudin, 2017). Diferenciamos recursos cuya puesta en valor permita la financiación de servicios y equipamientos a los habitantes, y recursos puramente patrimoniales, cuyo aprovechamiento sirve para generar un ingreso para el ayuntamiento independientemente de su destino (Pérez-Soba y Solá, 2003). Por otro lado, los bienes patrimoniales integran a terceros (no habitantes) en los beneficios del recurso comunal, como pueden ser los ganaderos arrendatarios de pasto, los cazadores que obtienen la subasta de caza, las empresas que compran la madera, las empresas adjudicatarias de la gestión del camping

24 Vivier describe como se pasa de un acceso proporcional a las tierras cultivadas, en el Antiguo régimen, a una distribución igualitaria entre todos los hogares a partir del siglo XIX, aunque no por ello dejan de ser beneficiados los más ricos, sin tener en cuenta, además, la posibilidad de verse concedidas las tierras más inhóspitas (en pendiente o húmedas). A su vez, el alquiler de las tierras es expuesto por los notables de la época como más justo puesto que aporta ingresos a las cuentas municipales que pueden ser utilizados en beneficio de todos, pero los dudosos procedimientos de adjudicación no resuelven tampoco la cuestión.

municipal, etc. En el caso de la utilización turística de bienes comunales (hostelería, terrenos esquiables, etc.), se incluye igualmente a los visitantes entre los actores beneficiarios del recurso.

Recursos comunes, derechos de propiedad y capacidad de evolución

Antes de que el siglo XVIII llevara a la expansión de las *enclosures* (Chapman, 2009), la titularidad de la tierra relevaba mayoritariamente de una lógica de *Comunes*, de naturaleza inclusiva y no afectada por la visión moderna de la propiedad, o sea, el derecho a poseer de la manera más absoluta (Le Roy, 2016). Según Bollier (2014), los *Commons* se definen en torno a tres componentes: un recurso, una comunidad que tiene acceso a este y un sistema de reglas compartido. Le Roy (2016) diferencia los “primo-Comunes”, que corresponden a una lógica premoderna y pueden concebirse a través de la concepción de Bollier; y los “neo-Comunes” como el resultado de la creación contemporánea de comunes que trata de adaptarse lo más posible al espíritu de los “primo-Comunes” a la vez que responde a una lógica de mercado. Añade que la sociedad actual está marcada por la “transmodernidad como una experiencia conjunta del pasado premoderno, de la modernidad clásica de los siglos XIX y XX y de las aportaciones de la post-modernidad ligadas a los últimos sesenta años”.

Los Comunes son analizados de maneras plurales, mediante denominaciones variadas y en referencia a objetos de estudio diversos. En nuestro caso, asentaremos nuestra reflexión en el marco conceptual establecido por E. Ostrom (1990) en torno a los *recursos comunes*. Partimos del planteamiento que los términos “comunal” y “común” (*common*) no son sinónimos. Ahora bien, como muestran múltiples ejemplos en la literatura científica, los comunales de tipo vecinal pueden ser estudiados en términos de “sistemas de recursos comunes” o *Common Pool Resource Institutions (CPRI)* (Ostrom, 2010a)²⁵. Conforme a Ostrom, los recursos comunes se definen en torno a la integración de los “beneficiarios potenciales” en el CPRI y, según ella, resulta difícil excluirlos del “acceso a los beneficios ligados a su uso”. Los usuarios o “apropiadores” del recurso común son aquellos (ganaderos, pescadores, regantes...) que tienen un acceso simultáneo al recurso y extraen sus productos, a su vez, la apropiación del recurso responde a un sistema de reglas definidas por los usuarios. Distingue tres tipos de reglas, que se encajan dando lugar a tres niveles: las *reglas operacionales* son aquellas que influyen directamente en las acciones cotidianas de los usuarios, las *reglas colectivas* determinan como se gestiona el recurso e influyen a las reglas operacionales, por último, las *reglas constitucionales* marcan que individuos son elegibles para la apropiación y establecen normas específicas para la elaboración de las reglas operacionales y colectivas. A cada uno de estos niveles de normas, corresponde una o varias “arenas” de toma de decisiones, que pueden ser informales o formales, como “las asambleas de una organización puesta en pie con el objetivo específico de gestionar y gobernar un recurso común”.

Los sistemas de recursos comunes responden a una concepción de la propiedad en “haz de derechos” o *bundle of rights* (Schlager y Ostrom, 1992; Sandberg, 1993), replanteada por Le Roy (1998) a través de las *maîtrises foncières*. Más allá de la visión dominante de la propiedad, el enfoque del haz de derechos distingue cinco derechos de propiedad. Se trata del derecho de *acceso* o “derecho a entrar en una zona física definida”, el de *usufructo* o “derecho a recolectar los productos provenientes de un recurso particular”, el de *gestión* o derecho “a reglamentar los modos de uso y transformación del recurso”, el de *exclusión*, que permite “decidir quienes son los beneficiarios potenciales del derecho de acceso”, y el derecho de *alienación* o venta (Sandberg, 1993). Schlager y Ostrom (1992) establecen que los derechos

²⁵ Traducido y publicado en francés en 2010, publicación original: OSTROM E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge, Cambridge University Press.

de acceso y usufructo se sitúan en el nivel operacional (uso cotidiano de los apropiadores), mientras que los derechos de gestión, exclusión y alienación se encuentran en el nivel colectivo. En el marco de nuestra reflexión, añadiremos que los derechos pueden ser repartidos entre los diferentes actores asociados al recurso, y se vinculan tanto con el proceso (control o gobernanza de los recursos) como con el resultado (afectación de los beneficios). En esta línea, la equidad es consecuencia del grado de integración de los actores asociados al recurso en el reparto de los derechos de propiedad. En otras palabras, en relación a los derechos de acceso y uso, la equidad depende de quienes acceden al recurso y a sus frutos (en especie o no); en referencia al derecho de gestión, de quienes participan en la toma de decisiones (solo las entidades administrativas, o se integran igualmente a los usuarios, o incluso a los habitantes que no son usuarios); y en definitiva, en cuanto al derecho de exclusión, de quienes se incluyen en el sistema de recursos comunes. Asimismo, los recursos comunes son generalmente analizados en términos de inclusión: los miembros de la comunidad se benefician del recurso. No obstante, Schweizer (2013) muestra como los CPRI se acompañan también, de manera intrínseca, de la exclusión de los individuos que no forman parte de la comunidad de usuarios –cuestión dejada de lado por Ostrom–. Bajo esta óptica, los CPRI responden a una “lógica de club” (Nahrath et al., 2012), en referencia a los *bienes de club* (Buchanan, 1965)²⁶, lo que según Nahrath et al. (2012) plantea un problema de democracia.

Por último, Ostrom (2010a) define los sistemas de recursos comunes como instituciones, es decir como un conjunto de reglas que determinan las condiciones de gestión del recurso²⁷. Los problemas de equidad en el marco de los recursos comunes, y de los bienes comunales, pueden entenderse como la consecuencia lógica de una institución anclada en el pasado, incluso como un ejemplo de la “Tragedia de los Comunes” (Hardin, 1968). Por su parte, Nahrath et al. (2012) explican como las instituciones de gestión comunitaria suizas no solo no son obsoletas, sino que son capaces de desempeñar un rol activo en las políticas públicas medioambientales y de ordenación del territorio. También en Suiza, Baur y Binder (2013) describen como sistemas de pastos comunitarios de los Alpes han sabido adaptar su gobernanza a las transformaciones socio-económicas del territorio. Concluyendo, Ostrom (2010a) afirma que los sistemas de recursos comunes son capaces de evolucionar, más fácilmente en el nivel operacional pero también a nivel colectivo y constitucional. Estas instituciones actúan, por lo tanto, en interacción con su contexto social, económico y político (Ostrom, 2010b).

5. Conclusiones e hipótesis de investigación

En un contexto de autonomización de las entidades locales, el recurso suelo ocupa una situación central en el desarrollo territorial de los espacios rurales de baja densidad, compaginado con trayectorias de desarrollo basadas en la producción y en la población. Si en algunos espacios –como los de montaña– ya es el caso con los recursos comunales tradicionales, los recursos emergentes (como las EnR locales) reavivan la cuestión. En la construcción de un recurso suelo emergente, la falta de medios y competencias lleva a la colaboración de los municipios rurales de baja densidad con actores privados,

26 En función de la dificultad de exclusión de los beneficiarios potenciales y de la rivalidad en el uso del bien, se distinguen cuatro tipos de bienes: bienes privados (rivalidad alta y dificultad de exclusión baja), los bienes públicos (rivalidad baja y dificultad de exclusión alta), bienes de club (rivalidad baja y dificultad de exclusión baja), bienes comunes (rivalidad alta y dificultad de exclusión alta) (Buchanan, 1965; Ostrom y Ostrom, 1977, entre otros autores).

27 Las reglas que conforman la institución establecen quienes forman parte de la toma de decisiones en una arena particular, que acciones se permiten y cuales no, que reglas de agregación se emplean, que procedimientos se siguen, que información se da y que beneficios son atribuidos a los individuos en función de sus acciones (Ostrom, 2010a).

públicos o ciudadanos, a diferentes escalas territoriales. Mas esto supone un riesgo de acaparamiento, es decir, de pérdida de control de la gobernanza y de los beneficios, ya sea porque son privatizados o porque dependen de una escala de gestión englobadora.

Por una parte, la agrupación de municipios vecinos aparece como una solución para alcanzar un umbral presupuestario y técnico que permita gestionar el recurso. Sin embargo, en espacios de baja densidad el umbral necesario tiende a ser mayor que en zonas más pobladas. Esto introduce una tensión respecto de la delimitación de la escala intermunicipal: el tamaño de escala necesario (cuanto más grande, más capacidad de gestión) entra en contradicción con las lógicas de proximidad –geográfica, organizada y de pertenencia– y con la legitimidad de los municipios miembro, más todavía si existen desigualdades territoriales marcadas.

Por otra parte, la naturaleza comunal del recurso plantea un dilema de equidad, relativo a la integración de los habitantes en la afectación de los beneficios derivados de la gestión del recurso. Tanto en el caso de los recursos comunales emergentes (de tipo privado o cooperativo), como tradicionales, existe un riesgo de club, es decir que la gobernanza y el beneficio sean acaparados por unos cuantos. Los comunales tradicionales nos muestran que, si bien los usuarios (por ejemplo, ganaderos de montaña) tienen asegurado el acceso al beneficio (en especie) mediante el usufructo (pastoreo), la naturaleza patrimonial del comunal permite beneficiar a los habitantes del municipio propietario en su conjunto (mediante la financiación de servicios municipales). No obstante, la puesta en valor (maderera, por ejemplo) de los bienes comunales supone la integración de terceros (empresas adjudicatarias del aprovechamiento forestal) en el sistema de recursos, por lo que existe un riesgo de acaparamiento, o más bien, de privatización parcial del beneficio. A su vez, la valorización turística de los bienes favorece la economía residencial, con todo, para tener en cuenta decentemente a los habitantes, ha de considerarse la dimensión presencial del territorio²⁸, además de la capacidad del turismo para generar demanda y empleo local.

Por último, las disfunciones de la propiedad comunal (problemas de equidad)²⁹ han facilitado que se tienda a calificarla de obsoleta. En defensa de su propia legitimidad, las instituciones de gestión de recursos comunales han de ser capaces de evolucionar en función de los cambios demográficos y socio-económicos de los territorios en los que se encuentran. Asimismo, no por ello deben perder de vista su autonomía local, entendida como la combinación de los poderes de iniciativa e inmunidad (Clark, 1984) y favorecida por el control de las fuentes de ingresos (DeFilippis, 1999).

En definitiva, el análisis de la equidad en torno al recurso suelo se acerca así al planteamiento, al mismo tiempo, territorial, social y sostenible (en referencia al largo plazo), de la equidad propuesto por Bret (2009) respecto del desarrollo.

Todo ello, nos lleva a plantear las siguientes preguntas, que constituirán el hilo conductor de nuestra tesis doctoral, ¿cuál es y dónde puede encontrarse una escala territorial apropiada para la gestión local de los recursos comunales?, y ¿cuál es y dónde puede encontrarse un sistema de afectación que permita un reparto equitativo de los beneficios asociados al recurso comunal?

28 La dimensión presencial considera tanto la capacidad de un lugar para atraer turistas o nuevos residentes, como su capacidad de retención de la población residente; mientras que el carácter residencial solo se refiere a la capacidad de atracción.

29 En referencia al conocido como *dilema de los bienes comunes* (Ostrom, 2000a).

Como hipótesis central de la tesis, planteamos que: **la adecuación de la escala de gestión y la equidad socio-espacial del sistema de afectación de los beneficios no existen en un absoluto teórico, sino que dependen de las características del territorio soporte del recurso, en una perspectiva dinámica. Es, por lo tanto, posible identificar aquellas características territoriales que permiten lo uno (la adecuación de la escala) o lo otro (la equidad de afectación), o la combinación de los dos.**

En consecuencia, planteamos las hipótesis secundarias siguientes, que se estructuran en tres niveles: (A) el nivel territorial, relativo a la adecuación de la escala de gestión, (B) el nivel social, en referencia a la equidad en la afectación de los beneficios derivados del recurso, y (C) el nivel dinámico, basado en el carácter evolutivo y autónomo de la institución que gestiona el recurso.

A. Nivel territorial: adecuación de la escala de gestión.

1/ La adecuación de la escala de gestión depende de su tamaño. El tamaño de la escala puede evaluarse en términos de número de municipios miembro, de población total, de superficie (superficie abarcada por el recurso movilizado) o de volumen presupuestario. El tamaño –presupuestario– está a su vez relacionado con la capacidad de disponer de una ingeniería territorial y de realizar una gestión que va más allá del simple mantenimiento del recurso, permitiendo por lo tanto una gestión en el largo plazo, entorno a un proyecto).

2/ La adecuación de la escala de gestión depende de su grado de superposición con las lógicas de proximidad, en sus dimensiones geográfica, organizada y de pertenencia, que configuran el territorio. Tal correspondencia condiciona la legitimidad y la implicación de los actores políticos, facilita las relaciones de confianza (entre los representantes y los usuarios, o entre los representantes y los habitantes) así como las prácticas de carácter participativo. No obstante, puede llevar a la reproducción desigualdades sociales, es decir, se beneficia a aquellos con los que se tiene más relación (como las familias que históricamente tienen más poder, los agricultores o los habitantes de larga duración –dejando de lado a los neorrurales–, etc.).

3/ La adecuación de la escala depende de la equidad espacial (tanto en la gobernanza, como en la afectación) en el seno de la intermunicipalidad. La eficacia de la escala territorial es consecuencia de una gestión equitativa ante las diferencias espaciales existentes entre los municipios miembro de la entidad intermunicipal, ya sean de naturaleza topológica (pueblos con una localización más aventajada que otros respecto del recurso movilizado), demográfica (localidades más pobladas que otras), financiera (existen localidades más ricas que otras) o socio-económica (la economía de los pueblos se basa en actividades diferentes). Asimismo, la equidad espacial responde a un reparto justo de la legitimidad de acción, entendida como el conjunto de derechos de propiedad de tipo colectivo (gestión, exclusión y alienación), entre las distintas localidades, así como entre la entidad mancomunal y las localidades miembro. **Más todavía, existe un vínculo interactivo entre la equidad espacial (en cuanto a los pueblos miembro) y la equidad social (relativa a la institución respecto de los habitantes de los pueblos miembro).**

B. Nivel social: equidad en la afectación de los beneficios.

4/ La equidad social en la afectación de los beneficios responde a la naturaleza de los recursos comunales y a su diversidad. En el seno de una misma institución de gestión de recursos comunales, la equidad es consecuencia de la existencia simultánea y combinada de recursos de distinta naturaleza.

Existen recursos grupales, asociados a un uso y a un grupo de usuarios –nos centraremos en el pastoreo y en los ganaderos que lo practican–, **y recursos patrimoniales**, ligados a la creación de ingresos monetarios cuya inversión beneficia también a los que no son usuarios y facilita el beneficio en el largo plazo.

5/ En el caso de recursos de tipo **grupal**, se diferencian recursos grupales **vecinales**, es decir cuyo uso es reservado únicamente a los usuarios habitantes, de recursos **abiertos**, o sea que incluyen a usuarios que no son locales (a través del arrendamiento de pastos). Para los recursos grupales, la equidad depende del grado de integración de los usuarios en el reparto de los derechos de propiedad, entendidos como un haz de derechos. En cuanto a los recursos que son vecinales, la equidad afecta únicamente al reparto de derechos entre los ganaderos locales; en cuanto a los abiertos, se incluyen a terceros –ganaderos no habitantes–. En el marco de los recursos grupales abiertos, los derechos de propiedad son más limitados (la integración solo se plantea para los derechos de acceso y usufructo). **Si bien los recursos grupales son susceptibles de generar un efecto de exclusión o de club, estos no son incompatibles con la integración de terceros en el acceso y uso, asimismo, además de generar toda una serie de servicios ecosistémicos y otras externalidades positivas, pueden existir de forma combinada con recursos de tipo patrimonial, lo que amplía francamente el ámbito socio-espacial (y temporal) del beneficio.**

6/ En el caso de recursos **patrimoniales**, la equidad depende del tipo de afectación de los ingresos económicos procedentes de la puesta en valor del recurso. Por un lado, se encuentran los recursos patrimoniales de tipo **vecinal**: los ingresos derivados del recurso (mediante las subastas de madera o de caza) se destinan a la financiación de equipamientos y servicios municipales para los habitantes –ganaderos o no–. Por otro lado, están los de tipo **remunerador**: los ingresos derivados del recurso se destinan a inversiones que permiten un retorno sobre la inversión en el medio y largo plazo (como equipamientos turísticos, hosteleros o deportivos) y, en consecuencia, suscitan la creación de empleo local. En ambos casos, la afectación de los beneficios integra a los habitantes, mediante los servicios (recursos patrimoniales vecinales) o el empleo (recursos patrimoniales remuneradores) y, también, a terceros (es el caso de los cazadores no locales que ganan una subasta, la empresa adjudicataria de la gestión de un refugio de montaña, o bien los turistas). Un mismo recurso patrimonial (por ejemplo, la madera) puede ser, tanto vecinal (los ingresos provenientes de la venta de madera sirven para financiar servicios), como remunerador (los ingresos se reinvierten en instalaciones turísticas). **Ante el riesgo de acaparamiento por parte de actores terceros que generan los recursos patrimoniales, estos permiten el beneficio vecinal (a través de los servicios y el empleo turístico) y, asimismo, pueden coexistir con recursos de tipo grupal e incluso potenciarlos (los ingresos de los recursos remuneradores se destinan a mejorar o mantener el recurso grupal).**

C. Nivel dinámico: evolución y autonomía de la institución.

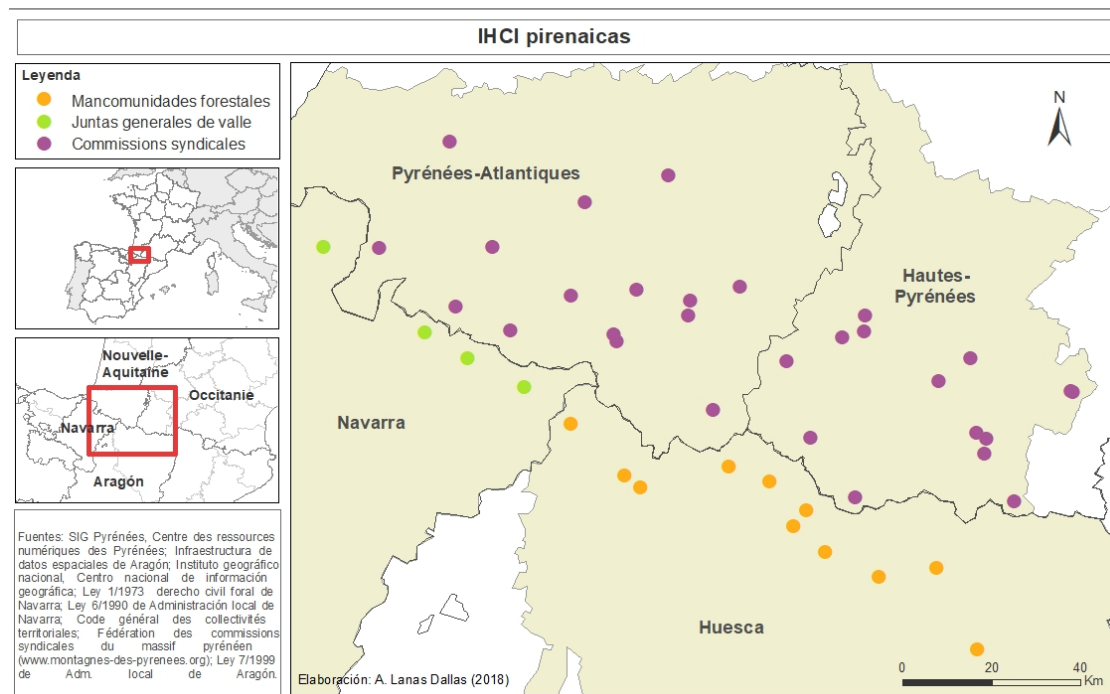
7/ Para ambos, la escala de gestión y la afectación de los beneficios, la adecuación depende de la capacidad de evolución, asociada a la capacidad de autonomía, de la institución que gestiona los recursos comunales. Las normas de gestión (operativas, colectivas y constitucionales) y las estrategias de afectación son capaces de evolucionar en función de los cambios socio-demográficos y económicos del territorio (como la evolución socio-profesional de los habitantes –peso de la agricultura y de los servicios–, el desarrollo del turismo, la llegada de neorrurales o la demanda social y política de sostenibilidad medioambiental). Se trata de cambios ante los cuales las instituciones de

gestión muestran más o menos reticencia, y que pueden ser impulsados por el propio territorio, conforme a sus características, y/o bien potenciados desde el exterior. La acción del exterior puede alterar la autonomía local de las instituciones, no obstante, esta se ve amparada por la aptitud de auto-financiación que ofrecen los recursos comunales patrimoniales.

II. Zonas de estudio y metodología

Las instituciones históricas de comunales intermunicipales (de aquí en adelante, IHCI)³⁰ situadas en el ámbito de los Pirineos en su parte occidental, en sus vertientes francesa y española (véase el mapa 1), aparecen como un objeto de estudio que nos permitirá responder al objetivo de investigación principal planteado: **localizar y definir, bajo una perspectiva dinámica, aquellas características del territorio que posibilitan una escala de gestión de los recursos comunales adecuada y/o una afectación social y espacialmente equitativa de los beneficios asociados a los recursos comunales.**

Mapa 1. Localización de las IHCI pirenaicas identificadas



Las IHCI pirenaicas como objeto de estudio

Las IHCI son entidades locales intermunicipales, generalmente a escala de un valle, cuya función es la gestión de bienes comunales de los cuales son titulares el conjunto de los municipios o localidades³¹

30 La denominación “instituciones históricas de comunales intermunicipales” (IHCI) surge de nuestro trabajo de investigación doctoral (en un primer momento, las denominábamos “estructuras históricas de gestión comunitaria” (EHGC) en referencia a las *instituciones de gestión comunitaria* suizas, objeto de estudio de Nahrath et al. (2012); más adelante, consideramos que dicho apelativo no se correspondía totalmente con nuestro objeto de estudio pirenaico, especialmente porque no integraba su dimensión intermunicipal).

31 Hablamos de “localidades” (o “pueblos”) a fin de tener cuenta tanto los municipios como las entidades locales menores (ELM). En los territorios en los que existen ELM, estas forman plenamente parte de las IHCI (tienen representantes

miembro (pueden ser entre 2 y 42 municipios), y sobre los cuales los habitantes de dichas localidades tienen derechos de usufructo. Se trata, por lo tanto, de bienes comunales intermunicipales, habitualmente conocidos como *bienes indivisos*. Estas instituciones son herederas de la organización medieval de los valles, y existen bajo su forma actual desde el siglo XIX o principios del XX, por lo que detienen una larga experiencia en la gestión de recursos comunales. Su gobernanza responde a una junta compuesta por un presidente y representantes de las localidades miembro (aunque existen variantes). El recurso indiviso se localiza en la parte alta de los valles, sobre los términos municipales de uno o varios de los municipios miembro. De esta forma, las IHCI se estructuran en torno a dos espacios: el delimitado por los términos municipales del conjunto de municipios, y el terreno sobre el que se encuentran los recursos indivisos (que puede extenderse entre 20 y 40.000 hectáreas). Sobre este segundo (el espacio indiviso), encontramos una gran diversidad de recursos, pastorales, cinegéticos, forestales, turísticos, a lo que suelen superponerse figuras de protección medioambiental (natura 2000, parques nacionales) en consonancia con su riqueza ecológica y paisajística (véase el mapa 2). Se trata de recursos comunales caracterizados por una serie de usos consuetudinarios (pastoreo, caza, recogida de leña) y sus correspondientes grupos de usuarios, siendo los ganaderos cuyo ganado (trashumante) pasta en época estival en el espacio indiviso los que canalicen nuestra atención. Finalmente, a diferencia de otras entidades locales, no reciben dotaciones presupuestarias públicas, aunque en su mayoría tienen capacidad jurídica para pedir ayudas y subvenciones³². Los ingresos de las IHCI provienen en gran parte de la auto-financiación, a partir de mecanismos variados de puesta en valor (en efectivo) de los recursos comunales.

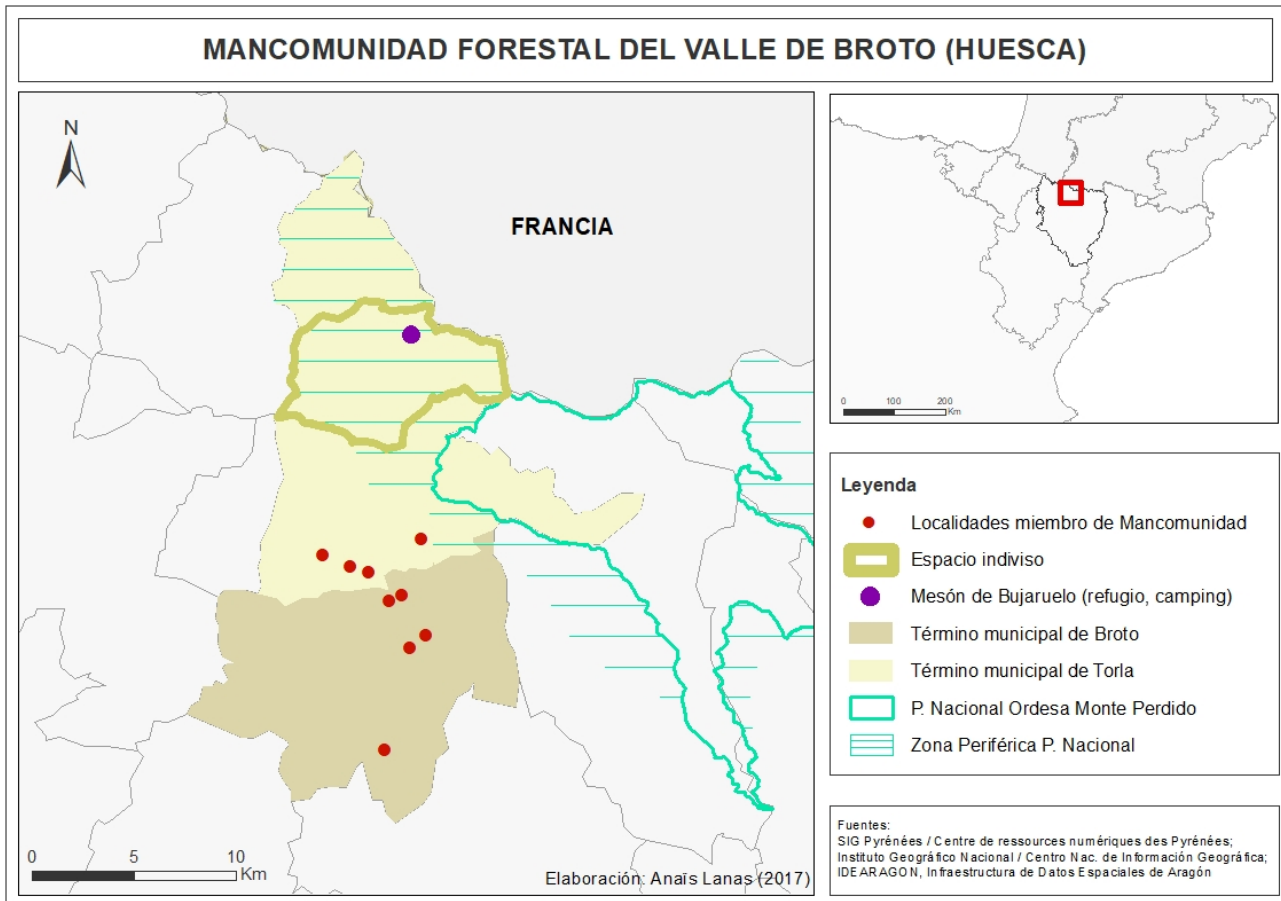
Pese a responder a denominaciones y a marcos político-administrativos diferentes³³: las *Commissions syndicales* en Francia, las *Juntas generales de valle* en Navarra y las *Mancomunidades forestales* en Aragón; las características expuestas hasta ahora son compartidas por el conjunto de IHCI identificadas (mapa 1). Esto nos permite definir las como una categoría homogénea de entidad local pirenaica. No obstante, en función de la localización de las IHCI, algunas de sus características difieren y/o han evolucionado de forma distinta, lo que nos lleva a establecer una tipología de IHCI. La definición de las IHCI como una categoría homogénea, así como la realización de una tipología, es el resultado de un proceso costoso. En efecto, hallamos difícilmente estudios recientes y que abarquen las IHCI a escala del macizo pirenaico (occidental), suelen ser investigaciones monográficas, o bien regionales o que incluyen dos o tres instituciones. A su vez, estos estudios son frecuentemente realizados desde ámbitos disciplinarios distintos de la geografía (historia o derecho), por lo que nos encontramos ante un campo poco analizado en términos espaciales.

propios). En la vertiente francesa no es el caso, puesto que no hay entidades administrativas locales (*collectivités territoriales*) cuyo rango sea inferior al municipio. Sin embargo, todas las IHCI se componen por lo menos de dos municipios (que pueden integrar varias ELM), menos en el caso de la Junta de valle de Baztán en Navarra (municipio compuesto por dieciséis “lugares”).

32 No es el caso de aquellas situadas en la comunidad autónoma de Aragón.

33 Son entidades locales reconocidas por las legislaciones estatales o autonómicas de administración local: por el *Code général des collectivités territoriales (CGCT)* a nivel estatal en el caso de las *Commissions syndicales* en Francia; por la Ley Foral 6/1990 de Administración local de Navarra, y la Ley 1/1973 por la que se aprueba la compilación del derecho civil foral de Navarra, en el caso de las Juntas generales de valle; por la Ley 7/1999 de Administración Local de Aragón, en el caso de las Mancomunidades forestales.

Mapa 2. Organización espacial de las IHCI: ejemplo de la IHCI del valle de Broto (Aragón)



Tipología de IHCI

El proceso de definición de las IHGC y, posteriormente, de clasificación en función de una tipología, se lleva a cabo a través del estudio de la organización y del funcionamiento de dieciséis instituciones (véase el mapa 3), que seleccionamos en función de la superficie de su espacio indiviso, eligiendo así las más grandes³⁴. Recabamos y analizamos datos jurídicos y presupuestarios de dichas IHCI y, de manera combinada, realizamos un proceso de encuesta cualitativa (se hace una primera ronda de entrevistas semi-directivas con los directores, secretarios o presidentes de las IHCI).

Entre las dieciséis IHGC analizadas, se distinguen diversos mecanismos de auto-financiación (completados en mayor o menor medida por subvenciones) que varían en función de la localización de las IHCI y de su marco político-administrativo. Entre ellos, distinguimos auto-financiación proveniente de: la percepción de tasas de acceso al pasto pagados por los ganaderos residentes; del arrendamiento de pastos a ganaderos no residentes —mediante un precio superior al pagado por los residentes—; del

³⁴ Se ha de realizar una selección que nos permita abarcar suficiente diversidad y que, a su vez, permita un análisis fino en el marco de un proyecto de investigación individual con un enfoque metodológico cualitativo. Seleccionamos aquellas IHCI con una mayor superficie de indiviso, es decir superior a 2.000 hectáreas (mediana de las superficies de todas las instituciones identificadas inicialmente). Partimos de la idea que, a partir de cierto umbral, mayor es la cantidad de recursos existentes, así como su variedad, y el volumen de ingresos disponibles. Por lo tanto, estas IHCI responden a funcionamientos más dinámicos, sujetos a retos sociales y territoriales de interés respecto de nuestros objetivos de investigación.

enajenamiento de recursos madereros y cinegéticos; y del alquiler de bienes de uso turístico a terceros para su gestión y valorización –terrenos esquiables, termas, refugios, hoteles, etc.–, o bien de la gestión directa de los mismos³⁵. Los ingresos económicos percibidos mediante dichos mecanismos se afectan de diversas formas dependiendo de los territorios. Identificamos cuatro tipos diferentes de afectación, que responden a una repartición determinada en el espacio pirenaico. Los ingresos se destinan (1) al mantenimiento de los equipamientos pastorales (camino, abrevaderos, cabañas, etc.), (2) a la financiación de servicios sociales, en las IHCI navarras, (3) al reparto entre los municipios miembro, en los valles occidentales del pirineo aragonés, (4) a la inversión para la mejora y mantenimiento de los bienes de uso turístico (u otras utilidades no pastorales)³⁶, fundamentalmente, en la vertiente francesa y –aunque en menor medida– en la parte central del pirineo aragonés (también en Navarra). La afectación pastoral (1) es común a todas las IHCI, aunque no en todas hay usuarios exteriores y las fuentes de auto-financiación varían: los ingresos vienen de las tasas de acceso locales, completadas o no por el arrendamiento a ganaderos exteriores. En determinados casos, dicho arrendamiento, combinado con ingresos generados por el turismo, permite un acceso gratuito a los ganaderos habitantes. Además, existen diferencias espaciales importantes en cuanto al volumen presupuestario (relacionado con la percepción o no de subvenciones públicas). Encontramos las IHCI con mayores ingresos en la vertiente francesa, lo que se acompaña de una cantidad mayor de personal (o incluso de dispositivos de ingeniería territorial), y las de menores ingresos en Aragón. Finalmente, hallamos una diversidad de los modos de gobernanza, por una parte, dependiendo de la representación de los pueblos miembro. En algunos territorios, la representación de los pueblos es igualitaria (todos tienen un vocal, lo que es frecuente en Francia), mientras que en otros es proporcional (las localidades miembro tienen un número desigual de vocales en la junta de gobierno³⁷, lo que es frecuente en Aragón). Por otra parte, la diversidad en la gobernanza caracteriza sobre todo las IHCI de la vertiente española, donde encontramos organizaciones atípicas³⁸ que, en determinados casos, integran prácticas participativas.

En definitiva, establecemos una tipología que responde a dos criterios principales relativos a los beneficios asociados al recurso indiviso: en primer lugar, consideramos la naturaleza de los recursos comunales: qué tipo de recursos grupales y patrimoniales predominan; en segundo lugar, el volumen presupuestario y la presencia de personal técnico. Además, se tienen en cuenta las modalidades de gobernanza intermunicipal. Ello da lugar a la constitución de cinco tipos (véase el cuadro 1), para cada

35 En el territorio de la IHCI del Pays de Soule (Pirineos-Atlánticos), el complejo turístico de Irati (camping, chalets, estación de esquí nórdico, etc.) es gestionado de manera interna por la IHCI, con personal contratado por esta.

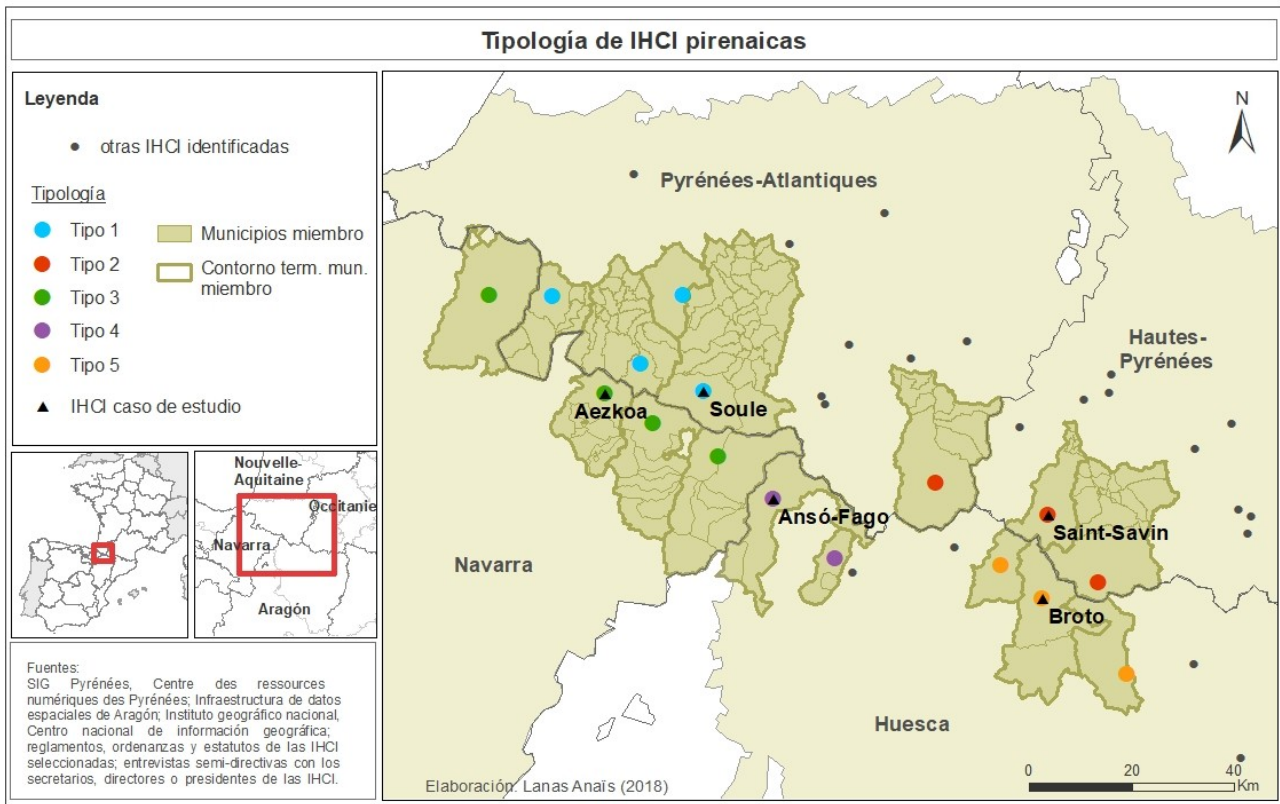
36 Con carácter excepcional, bienes de uso industrial y terciario (distinto del turístico) en el caso de los bienes de la IHCI del Haut-Ossau (Pirineos-Atlánticos) localizados fuera del valle de Ossau (en el *Pont-Long*, periferia de Pau).

37 La proporcionalidad en la representación de las localidades miembro es establecida por los estatutos de las IHCI, y responde a una participación histórica diferente de los pueblos en los comunales del valle, a un reparto de la copropiedad de los bienes entre los pueblos. Dicha proporcionalidad se traduce en la afectación del beneficio entre las localidades en Aragón.

38 Atípicas a diferencia de un “isomorfismo institucional” (DiMaggio y Powell, 1983) mayor en Francia, donde encontramos una gobernanza típica: los vocales son alcaldes o concejales de los municipios elegidos en el seno de los consejos municipales (la elección es guiada por la opinión del alcalde, y se funda en las características personales de los concejales; los candidatos no suelen ser numerosos). Como atípico, destaca el caso de la IHCI del valle Aezkoa (Navarra): la junta se compone de vocales elegidos mediante una lista constituida exclusivamente para la Junta, con total independencia de los consejos municipales, que se combina con la realización de asambleas vecinales (con baja participación) con carácter vinculante (los *batzarres*). En la junta de la IHCI del valle de Broto, se combinan vocales que son concejales municipales con otros que no (generalmente elegidos por los alcaldes o alcaldes pedáneos de los pueblos miembro en función de sus características personales).

uno de los tipos, elegimos una IHCI³⁹ en función de su representatividad del tipo y de su interés respecto nuestro objetivo de investigación (véase el mapa 3). Cada una de las IHCI escogidas conforman el objeto de los cinco estudios de caso realizados.

Mapa 3. Tipología de IHCI y localización de los estudios de caso



Cuadro 1. Recapitulación de la tipología y estudios de caso

	Recurso GRUPAL	Recurso PATRIMONIAL	INGRESOS / IT*	GOBERNANZA	IHCI Estudio de caso
TIPO 1 (Iparralde)	Vecinal	Remunerador (turismo directo)	Altos IT	Típica	<i>Pays de Soule</i>
TIPO 2 (Béarn-Bigorre)	Abierto	Remunerador (turis./indus.-servic.)	Altos IT	Típica	<i>Vallée de St. Savin</i>
TIPO 3 (Navarra)	Vecinal/Abierto	Vecinal (servicios sociales)	Medios	Atípica	<i>Valle de Aezkoa</i>
TIPO 4 (Jacetania)	Abierto	Vecinal (reparto municipal)	Bajos	Típica Proporcional	<i>Valle Ansó-Fago/ Aragüés-Jasa</i>
TIPO 5 (Alto Gállego-Sobrarbe)	Vecinal/Abierto	Remunerador (turismo)	Bajos	Atípica Proporcional	<i>Valle de Broto</i>

*IT: ingeniería territorial

39 En el caso de Ansó-Fago (Huesca), el estudio de caso se completa con la realización de entrevistas en la IHCI Aragüés-Jasa (Ansó-Fago resulta interesante por la variedad de recursos, la gran extensión de su monte indiviso y por la continuidad que supone con nuestro TFM; sin embargo, más adelante, nos damos cuenta de que el clima de especial tensión presente en este valle demanda que se complete la información con entrevistas en el valle vecino, de funcionamiento muy similar, pero con dinámicas relacionales menos conflictivas.)

Metodología para los estudios de caso: un proceso comparativo y cualitativo

El método de encuesta cualitativa, frecuentemente empleado en el seno de la geografía social, constituye la base de la recaudación de datos y del proceso metodológico de esta tesis de doctorado. Nos basamos, entre otros, en los criterios de validez de la investigación cualitativa definidos por Miles y Huberman (1984), así como en la *Grounded Theory approach* de Glaser y Strauss (1968).

Para cada uno de los cinco estudios de caso, las principales variables recabadas y analizadas son las siguientes: la naturaleza y localización de los recursos, las partidas presupuestarias y el volumen de ingresos, el tipo de usuarios del recurso (según la localidad de procedencia, si son locales o externos, y su número), y la organización y composición de las juntas intermunicipales. Estas variables nos permiten realizar un estudio comparativo entre los cinco territorios. A su vez, las IHCI estudio de caso tienen una superficie de indiviso que varía entre 5.000 y 25.000 hectáreas aproximadamente, cuentan entre 2 y 42 localidades, y entre 450 y 15.000 habitantes (según datos de 2014), cuyas categorías socio-profesionales dominantes pueden variar de una IHCI a otra y de un pueblo miembro a otro. Además del análisis de documentos (reglamentos, presupuestos, etc.) facilitados por los secretarios o directores de las propias IHCI, se lleva a cabo una segunda ronda de entrevistas semi-directivas con 62 personas (entre 10 y 15 por IHCI). El proceso de encuesta cualitativa responde a las siguientes cuatro etapas. Se realiza una etapa previa de selección de los actores a entrevistar. Los actores entrevistados responden a una o varias de las siguientes características: ser vocal de la IHCI; ser alcalde o concejal de uno de los municipios miembro; ser ganadero trashumante (habitantes y no); provenir de municipios miembro de la IHCI que sean soporte del indiviso; provenir de municipios miembro que no sean soporte del indiviso; ser responsable de la gestión (indirecta o directa) de bienes turísticos de la IHCI, o bien trabajar en el sector turístico/hostelero del valle. De forma paralela, llevamos a cabo una etapa de elaboración de las guías de entrevista, que marcan el contenido (las preguntas) de las mismas y se estructuran en torno a las hipótesis investigación⁴⁰. Una vez las entrevistas realizadas, procedemos a transcribir el contenido de las mismas. Finalmente, la transcripción de cada entrevista se analiza mediante una categorización del contenido que responde a las preguntas de investigación, y a través de la cual se confirman o no las hipótesis planteadas en el apartado anterior.

Bibliografía

- Arnauld de Sartre, X., y Gagnol, L. (2012). Les échelles des territorialités. *Géographie et cultures*, (81), 5-16.
- Barlet, M., Coldefy, M., Collin, C., y Lucas-Gabrielli, V. (2012). L'accessibilité aux médecins généralistes libéraux: plus faible en milieu rural. *Pour*, N° 214(2), 29-40.
- Barthe, L., Duvernoy, I., Eychenne, C., y Milian, J. (2012). Agriculture et développement territorial. Avant-propos. *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, (34), 5-8.
- Barthe, L., y Eychenne, C. (2018). Les associations foncières pastorales: un dispositif de gouvernance concrète du foncier dans les territoires de montagne. *EchoGéo*, (43).
- Barthe, L., y Lagarde, S. (2007). La faible densité à l'épreuve de l'ingénierie du développement territorial. En *Habiter et vivre dans les campagnes de faible densité: actes du [2e] colloque franco-espagnol de géographie rurale, Foix, 15-16 septembre 2004*. Clermont-Ferrand: Presses universitaires Blaise Pascal.

40 El proceso de investigación que estructura esta tesis se retroalimenta progresivamente a través de las lecturas realizadas y de los resultados del trabajo de campo.

- Baur, I., y Binder, C. R. (2013). Adapting to Socioeconomic Developments by Changing Rules in the Governance of Common Property Pastures in the Swiss Alps. *Ecology and Society*, 18(4).
- Berger, A., Chevalier, P., y Dedeire, M. (2005). *Les nouveaux territoires ruraux: éléments d'analyse*. Montpellier: CNRS, UMR 5045, Mutations des territoires en Europe Publications de l'Université Paul Valéry, Montpellier III.
- Berger, M. (2015). Des publics fantomatiques. Participation faible et démophobie. *SociologieS*.
- Bertrand, N., y Moquay, P. (2004). La gouvernance locale, un retour à la proximité. *Économie rurale*, 280(1), 77-95.
- Bollier, D. (2014). *Think Like a Commoner: A Short Introduction to the Life of the Commons*. New Society Publishers.
- Bonerandi, E., y Deslondes, O. (2008). Éditorial: Où va la géographie rurale. *Géocarrefour*, 83(Vol. 83/4), 255-258.
- Bontron. (2003). *Quelle France rurale pour 2020? Etude prospective de la Datar*. DATAR.
- Bouba-Olga, O., y Grossetti, M. (2008). Socio-économie de proximité. *Revue d'Economie Regionale Urbaine*, octobre(3), 311-328.
- Bouron, J.-B., y Georges, P.-M. (2015). *Les territoires ruraux en France: une géographie des ruralités contemporaines*. Paris: Ellipses.
- Brasseul, J. (2016). *Économie du développement*. Malakoff: Armand Colin.
- Braun, A. (2016). Loi NOTRe et périmètre des EPCI à fiscalité propre: modalités d'élaboration et de mise en œuvre des nouveaux schémas. *Civitas Europa*, N° 36(1), 197-202.
- Bret, B. (2009). Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la Théorie de la Justice de John Rawls. *Annales de géographie*, (665-666), 16-34.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32(125), 1-14.
- Bussi (dir.), M. (2009). *Un monde en recomposition: géographie des coopérations territoriales*. Mont-Saint-Aignan: Publications des Universités de Rouen et du Havre.
- Campagne, P., y Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation*. Paris: Charles Léopold Mayer.
- Candau, J., y Rémy, J. (2009). Sociabilités rurales. Les agriculteurs et les autres. *Etudes rurales*, n° 183(1), 83-100.
- Capello, R. (2009). Regional Growth and Local Development Theories: Conceptual Evolution over Fifty Years of Regional Science. *Géographie, économie, société*, 11(1), 9-21.
- Carbonell Porrás, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (99), 765-781.
- Chapman, J. (2009). Field Systems and Enclosure. En R. Kitchin y N. Thrift (Eds.), *International Encyclopedia of Human Geography* (pp. 112-118). Oxford: Elsevier.
- Charbonneau, M., y Poinot, Y. (2018). Pour territorialiser les politiques publiques de l'eau potable: Prendre en compte le concernement territorial des acteurs et les configurations spatiales des dispositifs de gestion. *Cybergeog: European Journal of Geography*.
- Chevalier, P. (2005). Activités tertiaires et dynamiques rurales//Tertiary sector activities and rural dynamics. *Annales de géographie*, 114(641), 27-48.
- Chiva, I. (2007). L'ethnologie de la France rurale il y a trente ans. *Ethnologie française*, Vol. 37(HS), 103-107.
- Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), [195-208](#).
- Cloke, P., Millbourne, P., y Thomas, C. (1997). Living Lives in Different Ways? Deprivation, Marginalization and Changing Lifestyles in Rural England. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 22(2), 210-230.
- Collantes Gutiérrez, F. (2007). La desagravación de la sociedad rural española, 1950-1991. *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, (42), 251-276.
- Davezies, L. (2009). L'économie locale «résidentielle». *Géographie, économie, société*, 11(1), 47-53.

- Davies, A. R. (2006). Environmental justice as subtext or omission: Examining discourses of anti-incineration campaigning in Ireland. *Geoforum*, 37(5), 708-724.
- DeFilippis, J. (1999). Alternatives to the "New Urban Politics": finding locality and autonomy in local economic development. *Political Geography*, 18(8), 973-990.
- Desjardins, X. (2014). La réforme par le changement d'échelle: retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale. *Géographie, économie, société*, 16(2), 147-153.
- Desponds, D. (2007). Les impacts d'un parc naturel régional (PNR) sur les évolutions socio-démographiques de son espace rural: le cas du Vexin français. *Norois. Environnement, aménagement, société*, (202), 47-60.
- Di Méo, G. (1998). *Géographie sociale et territoires*. Paris: Nathan.
- Díez Cornago, C., y Escalona Orcao, A. I. (2004). Accesibilidad geográfica de la población rural a los servicios básicos de salud: estudio en la provincia de Teruel. *Documentos de Trabajo (Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Areas Rurales)*, (3), 1-179.
- Dumont, G.-F. (2018). Intercommunalité ou «supracommunalité»? *Population Avenir*, n° 740(5), 3-3.
- Dziedzicki, J.-M. (2015). Quelles réponses aux conflits d'aménagement? De la participation publique à la concertation. *Participations*, N° 13(3), 145-170.
- Énergie Partagée, ADEME, Ministère de l'Environnement, y Heinrich Böll Stiftung, F. (2017). *Guide pratique. Les collectivités territoriales, parties prenantes des projets participatifs et citoyens d'énergie renouvelable*.
- Fortin, M.-J. (2014). Les paysages de la transition énergétique: une perspective politique. *Projet de Paysage [en ligne]*. Recuperado de www.projetsdepaysage.fr
- Gallez, C. (2014). L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale, Inter-municipal authorities in the territorial rule-building process. *Géographie, économie, société*, 16(2), 183-206.
- Gambino, M. (2008). *Vivre dans les espaces ruraux de faible densité de population: pratiques et représentations des jeunes dans le Périgord vert (France) et le Rural Galway (Irlande)* (tesis). Université Toulouse le Mirail - Toulouse II.
- García Bartolomé, J. M. (1991). Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural. *Política y sociedad*, (8), 87-94.
- Glaser, B. G., y Strauss, A. L. (1968). The Discovery of Grounded Theory; Strategies for Qualitative Research. *Nursing Research*, 17(4), 364.
- Gueringer, A., Hamdouch, A., y Wallet, F. (2016). Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. *Revue d'Économie Régionale y Urbaine*, Octobre(4), 693-712.
- Gumuchian, H., y Pecqueur, B. (2007). *La ressource territoriale*. Paris: Economica Anthropos.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Hervieu, B. (2002). La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole. *Cahiers Agricultures*, 11(6), 415-419.
- Kayser, B. (1990). *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin.
- Kebir, L. (2010). Pour une approche institutionnelle et territoriale de la ressource. En *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable* (pp. 69-86). Bruxelles Bern Berlin [etc.]: P.I.E.-P. Lang.
- Lascoumes, P., y Bourhis, J.-P. L. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, (42), 37-66.
- Lazaro, L. (2015). *Estives en partage: une approche relationnelle des externalités du pastoralisme collectif pyrénéen* (tesis). Université Toulouse le Mirail - Toulouse II.
- Leloup, F., Moyart, L., y Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?, Abstract. *Géographie, économie, société*, 7(4), 321-332.
- Léon, A., y Sauvin, T. (2010). L'entreprise et son empreinte territoriale: quelle politique d'attractivité? *Mondes en développement*,

n° 149(1), 43-52.

- Loubet, L. (2012). L'apprentissage de la coopération intercommunale: modalités et instruments. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, (18).
- Mathieu, N. (2007). Trente ans de réflexions et de travaux sur les campagnes de faible densité. En *Habiter et vivre dans les campagnes de faible densité: actes du [2e] colloque franco-espagnol de géographie rurale, Foix, 15-16 septembre 2004*. Clermont-Ferrand: Presses universitaires Blaise Pascal.
- Mathieu, N. (2017). *Les relations villes / campagnes: histoire d'une question politique et scientifique*. Paris: l'Harmattan.
- Mathieu, N., y Jollivet, M. (1989). *Du rural à l'environnement: la question de la nature aujourd'hui*. Paris: ARF éd. l'Harmattan.
- Mendras, H. (1992). *La fin des paysans*. Arles [Lausanne]: Actes Sud L'Aire [etc.].
- Miles, M. B., y Huberman, A. M. (1984). Drawing Valid Meaning from Qualitative Data: Toward a Shared Craft. *Educational Researcher*, 13(5), 20-30.
- Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'Espace géographique*, Tome 35(2), 115-132.
- Moreau Defarges, P. (2015). *La gouvernance*. Paris: Puf.
- Mormont, M. (2009). Globalisations et écologisations des campagnes. *Études rurales*, (183), 143-160.
- Nahrath, S., Gerber, J.-D., Knoepfel, P., y Bréthaut, C. (2012). Gestion des ressources communes en Suisse: le rôle des institutions de gestion communautaire dans les politiques environnementales et d'aménagement du territoire. *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 20(1), 39-51.
- Nieto, A. (1964). *Bienes comunales*. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- O'Rourke, E., Charbonneau, M., y Poinot, Y. (2016). High nature value mountain farming systems in Europe: Case studies from the Atlantic Pyrenees, France and the Kerry Uplands, Ireland. *Journal of Rural Studies*, 46, 47-59.
- Ostrom, E. (2010a). *Gouvernance des biens communs: pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles: De Boeck.
- Ostrom, E. (2010b). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *The American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Paniagua Mazorra, Á., y Hoggart, K. (2002). Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones?: una perspectiva geográfica de un debate clásico. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (803), 61-72.
- Pérez-Soba Díez del Corral, I., y Solá Martín, M. A. (2003). *Regulación legal de los aprovechamientos de pastos y leñas en los montes públicos aragoneses: una aproximación a partir del caso de Malanquilla (Zaragoza)*.
- Pérez-Soba Díez del Corral, I., y Solá Martín, M. A. (2004). «La tragedia de los comunales»: legalidad y realidad de los montes comunales en España. *Revista española de estudios agrarios y pesqueros*, (203), 187-232.
- Perraudin, A.-S. (2017). Fiscalité: l'éolien fait recette. *Le journal de l'Eolien*, 23.
- Pinilla, V., y Sáez, L. A. (2016). *La despoblación rural en España*.
- Pistre, P. (2011). Migrations résidentielles et nouveaux démographiques des campagnes françaises métropolitaines. *Espace populations sociétés. Space populations sociétés*, (2011/3), 539-555.
- Poulot, M. (2015). Être ou ne pas être rural... *Pour*, N° 228(4), 69-76.
- Pour* (número especial). 2016. «Les usines à la campagne». *Pour* N° 229(1):35-41.
- Raffestin, C. (1980). Pour une géographie du pouvoir.
- Rawls, J. (2009). Unité sociale et biens premiers. *Raisons politiques*, n° 33(1), 9-43.
- Richer, C. (2008). Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité. *L'Information géographique*, Vol. 72(4), 56-77.
- Robert, J., Bodman, F., y Rybski, R. (2014). *Community Power: Model legal frameworks for citizen-owned renewable energy*. London:

Client Earth.

- Roy, É. L. (1998). L'apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale. *Bulletin de liaison du LAJP*, (23), 29-57.
- Roy, É. L. (2015). Les appropriations de terres à grande échelle et les politiques foncières au regard de la mondialisation d'un droit en crise. *Droit et société*, (89), 193-206.
- Roy, É. L. (2016). Des Communs «à double révolution». *Droit et société*, (94), 603-624.
- Sandberg, A. (1993). Gestion des ressources naturelles et droits de propriété dans le grand nord norvégien: éléments pour une analyse comparative. *Nature, Sciences, Sociétés*, 2(4), 323-335.
- Schlager, E., y Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262.
- Schweizer, R. (2013). Accessibilité, équité et partage des ressources en eau. Critique sociale des modèles de gouvernance communautaire à travers le cas des bisses du Valais. *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, (101-3).
- Segessemann, A., y Crevoisier, O. (2013). L'économie résidentielle en Suisse: une approche par les emplois, Residential Economy in Switzerland: An Approach based on Employment. *Revue d'Économie Régionale y Urbaine*, octobre(4), 705-735.
- Sen, A. (2000). *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Sencebe, Y. (2004). Être ici, être d'ici. *Ethnologie française*, Vol. 34(1), 23-29.
- Talandier, M. (2007). *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation: le cas du monde rural français* (tesis). Université Paris 12.
- Talandier, M. (2008). Une autre géographie du développement rural: une approche par les revenus. *Géocarrefour*, 83(Vol. 83/4), 259-267.
- Terrier, C., Sylvander, M., y Khiati, A. (2005). En haute saison touristique, la population présente double dans certains départements. *Insee Première*, 1050, 4.
- Torre, A. (2018). Les moteurs du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, Octobre(4), 711-736.
- Torre, A., y Bourdin, S. (2016). Des réformes territoriales qui posent bien des questions. *Population Avenir*, n° 727(2), 14-16.
- Venot, J.-P., y Clement, F. (2013). Justice in development? An analysis of water interventions in the rural South. *Natural Resources Forum*, 37(1), 19-30.
- Vila-Vázquez, J.-I., Trillo-Santamaría, J.-M., y Paül, V. (2015). La recomposition des échelles territoriales en Galice (Espagne): enjeu économique ou alibi idéologique? *Espaces et sociétés*, n° 160-161(1), 115-133.
- Vivier, N. (1993). Une question délaissée: les biens communaux aux XVIII e et XIX e siècles. *Revue Historique*, 290(1 (587)), 143-160.
- Vivier, N. (1998). *Propriété collective et identité communale: les biens communaux en France, 1750-1914*. Paris: Publications de la Sorbonne.
- Vollet, D. (2007). Revisiter La Théorie De La Base économique: Vers De Nouveaux Regards Sur Les Liens Entre Tourisme Et Développement Territorial? *Loisir et Société / Society and Leisure*, 30(1), 89-116.
- Walker, G., y Devine-Wright, P. (2008). Community renewable energy: What should it mean? *Energy Policy*, 36(2), 497-500.
- Walker, G., Devine-Wright, P., Hunter, S., High, H., y Evans, B. (2010). Trust and community: Exploring the meanings, contexts and dynamics of community renewable energy. *Energy Policy*, 38(6), 2655-2663.