

LA ORDENACION DEL ESPACIO RURAL PARA LA PROTECCION DE LA NATURALEZA Y EL MEDIO AMBIENTE, EN SU ASPECTO JURIDICO

Por
MARIA LUISA LEAL PEREZ-OLAGUE

S U M A R I O

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS CONCEPTOS DE "NATURALEZA" Y DE "MEDIO AMBIENTE".
III. CAMBIOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS EN LA ACTIVIDAD HUMANA SOBRE LA
NATURALEZA Y EL MEDIO AMBIENTE.—IV. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA JURÍDICA.
V. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO EN RELACIÓN CON LA NATURALEZA Y EL MEDIO
AMBIENTE.—VI. DISPOSICIONES QUE TIENEN POR OBJETO DIRECTO COSAS O BIENES:
A) Régimen del suelo; B) Especiales disposiciones administrativas que se
refieren al suelo rústico en sí mismo; C) Disposiciones que tienen por ob-
jeto operaciones concretas que afectan a la estructura o al destino esencial
del suelo rústico.—VII. COMENTARIOS Y PERSPECTIVAS.

I. INTRODUCCIÓN.

UNO de los hechos que en los últimos lustros ha adquirido mayor importancia por su extensión geográfica, intensidad y trascendencia para la vida humana es el del deterioro de las cualidades del entorno del hombre, deterioro que llega a producir la pérdida de las condiciones necesarias para el desarrollo sano y equilibrado del género humano.

Tal hecho se va extendiendo por diversas zonas de nuestro planeta, como consecuencia de actos que se realizan con ocasión del ejercicio de actividades diversas, especialmente las económicas y propias ya del sector agrícola, ya del industrial o de los servicios.

Algunas de estas actividades afectan directamente al suelo rústico en cuanto cosa inmueble que por virtud de aquélla queda modificada. Para evitar la ejecución de actos de aquel tipo será nece-

sario, en primer lugar, regular la conducta del que jurídicamente tiene facultades para disponer del fondo objeto de tales actos e introducir en él alteraciones sustanciales, que es el propietario de la finca, o sea que habrá que crear nuevas normas sobre el derecho de propiedad. Otras de aquellas actividades afectan a los predios destinados a la agricultura (comprendiendo en ésta la ganadería y la silvicultura) sólo en cuanto objetos de una explotación o cultivo, sin que se alteren por virtud de ellos las características físicas del inmueble. En este supuesto se trata de actos de administración de la finca, y bastará regular el ejercicio de las facultades de disfrute del fondo, ya correspondan al propietario, ya a otros sujetos, como el usufructuario, el arrendatario, etc. Un tercer grupo de actos humanos de los aludidos afectan sólo indirectamente a los predios agrícolas, pero pueden producir una degradación del suelo rústico en sí mismo o en sus cualidades, aunque sólo sean las estéticas.

Lo cierto es que la progresiva extensión de las alteraciones nocivas para el género humano que se operan sobre la tierra, y que tienen por objeto el suelo mismo, o su cubierta vegetal, con destrucción de importantes elementos o recursos naturales o el empobrecimiento de los mismos, ha determinado la adopción, universalmente, de medidas de diversas especies que forman una parte de las que genéricamente se denominan de defensa o de conservación de la Naturaleza o del Medio Ambiente. Entre esas medidas destacan por su importancia las de orden legal, pues el ordenamiento jurídico, ante los hechos nuevos, ha debido ser completado y perfeccionado con la promulgación de nuevas normas.

Pero no basta con hacer presente estos hechos, sino que debe ampliarse la perspectiva del futuro próximo. Para ello, nada mejor que recordar unos párrafos del documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre la Biósfera, celebrada en París en septiembre de 1968, con el título «El hombre y sus ecosistemas: establecimiento de un equilibrio dinámico con el medio ambiente que satisfaga todas las necesidades físicas, económicas, sociales y espirituales», debido principalmente al profesor René DUBOS, de la Universidad Rockefeller, de Nueva York, que se incluyen en el número de la revista *Impacto*, dedicada al tema: «La humanidad modifica el Planeta» (1). Son éstos: «Antes de mucho tiempo todos los puntos del Globo habrán sido ocupados o explotados por el hombre, y los depósitos de

(1) «Impacto, Ciencia y Sociedad», *Revista de la UNESCO*, núm. 2, abril-Junio 1969, páginas 95 y ss.

muchos recursos naturales habrán llegado a una situación crítica. La cuidadosa economía de esa nave espacial que llamamos Tierra, más que la explotación de los recursos naturales, será entonces la clave de la supervivencia humana... El inevitable agotamiento de sus recursos naturales obligará, inevitablemente, a basar su economía en principios ecológicos estrictos. Sin embargo, esta necesidad imperiosa no ha sido aún plenamente reconocida». «Por todas partes, las sociedades parecen aceptar de buena gana la fealdad a cambio de un aumento de la riqueza económica. Natural o humanizado, el paisaje solamente conserva su belleza en aquellas zonas que han demostrado no servir para la explotación económica o industrial. El cambio de la rusticidad por montones de basura simboliza el curso actual de la civilización tecnológica. Ahora tenemos que aprender a convertir el yermo monótono, engendrado por la tecnología, en un nuevo tipo de naturaleza urbanizada, digna de ser llamada civilizada».

II. LOS CONCEPTOS DE «NATURALEZA» Y DE «MEDIO AMBIENTE».

En los párrafos transcritos se habla de ecosistemas, de recursos naturales, de paisaje natural y de paisaje humanizado, de naturaleza humanizada. En otros lugares se habla de naturaleza civilizada, de medio ambiente, etc., en unos términos que requieren que algunos conceptos básicos para este trabajo sean concretados. A este efecto conviene tener presente la idea que los autores citados ofrecen sobre el medio ambiente total al decir que, desde el punto de vista ecológico, el hombre forma parte del medio ambiente total y, consiguientemente, no puede lograr ni conservar su salud física y mental si las condiciones no son apropiadas para una buena «salud ambiental», dando a esta expresión el sentido de que se refiere al estado del sistema físico y biológico en el que el hombre vive, y no solamente implica la supervivencia del sistema, sino también su capacidad para evolucionar en una dirección deseable, de tal modo que el hombre pueda evolucionar también. Esto —añaden— obligará a la creación de una ciencia de la vida humana, en su relación con el medio ambiente, muy diferente de la *scientia rerum* que hoy monopoliza el mundo del saber.

Estas ideas merecen ser completadas con algunas otras de DARLING y DASSMAN, quienes, refiriéndose a la materia que más directamente nos atañe, describen la posición dominante del hombre sobre su en-

torno natural. Efectivamente, advierten que toda comunidad biótica existe solamente como parte de su ambiente total. No se puede separar un bosque del aire circundante ni del agua y los minerales presentes en el suelo del bosque, ya que entre todos esos componentes se producen intercambios incesantes. El bosque modifica la composición del aire; el aire modifica la composición física y química del bosque. Un organismo aislado de su ambiente físico es una abstracción. No existen en la naturaleza tales criaturas. Así, pues, toda comunidad forma parte de un sistema físico y biológico en el que están incluidos el aire, el suelo, el agua y todas las propiedades físicas y químicas de esos componentes. Todos ellos reconstituyen la realidad del ecosistema. Casi todos los estudios ecológicos han sido realizados, en principio, sobre sistemas naturales de los que el hombre estaba más o menos excluido. Sin embargo, el hombre ha formado parte de los ecosistemas desde su aparición sobre la tierra, actuando al principio como uno de los muchos organismos consumidores, pero el hombre ha dejado de ser un simple componente de un ecosistema, para convertirse en una fuerza dominante del sistema. En la actualidad, con su nueva tecnología y sus masivas concentraciones urbanas, el hombre ha asumido un nuevo papel en el planeta, agrupando a todos los ecosistemas en un nivel de organización superior que comprende toda la biósfera.

Así, pues —continúan diciendo—, las comunidades urbanas no se ajustan a la definición usual de ecosistema, puesto que no tienen límites definidos. El sistema al que Londres pertenece extiende su red física y biológica sobre toda la superficie de la tierra. Se trata, en realidad, del ecosistema global y biósfera, y ninguna entidad menor podría contenerlo. El funcionamiento de cualquier gran metrópoli depende de que funcionen de manera continua y satisfactoria no sólo los ecosistemas locales, sino también toda la biósfera. La relación entre la moderna sociedad tecnológica y la biósfera total en que dicha sociedad existe, constituye un fenómeno nuevo. Antes, las ciudades preindustriales formaban parte de combinaciones de ecosistemas a niveles local y regional, más que de una combinación a escala universal. En la actualidad, sin embargo, cualquier cosa que ocurre en la biósfera mundial tiene repercusiones sobre los grandes centros urbanos, al igual que los centros urbanos influyen sobre los rincones más alejados de la tierra (2).

(2) DARLING (Frank Fraser), DASSMAN (Raymond F.): «La sociedad humana considerada como ecosistema», en el número de *Impacto*, citado, págs. 99 y 105.

Esta expresiva descripción de los fenómenos causados por la actividad humana y una contemplación atenta de los problemas por ellos provocados lleva al ánimo la convicción de que las medidas a tomar para la resolución de éstos y para la prevención de otros que puedan surgir sólo tendrán la eficacia conveniente si se tiene en cuenta el verdadero ser de la naturaleza y del medio ambiente, y no meramente su apariencia. Ello conduce a la conclusión de que las cuestiones planteadas son de tal amplitud y profundidad que ni la mera conservación de la naturaleza o los recursos naturales existentes, ni la restauración de los elementos deteriorados en zonas o sectores delimitados, resultan suficientes. El problema es universal en el espacio e ilimitado en el tiempo; consiste en cómo mantener para el hombre la habitabilidad de nuestro planeta, dadas las perturbaciones que los actos humanos producen en la biósfera; y siempre exigirá la regulación del comportamiento de los hombres, ya que de actos humanos, y no de hechos naturales, se trata, para garantizar y perfeccionar la vida humana en sus aspectos materiales y sociales. Esta regulación sólo puede hacer por medio del Derecho, o sea promulgando normas jurídico-positivas que disciplinen la conducta del hombre en su actividad directa sobre las cosas de los tres reinos de la naturaleza: mineral, vegetal y animal, y en sus relaciones interpersonales, lo que requerirá tratamientos específicos para cada uno de los aspectos parciales del problema, ya locales, ya sectoriales.

Todo esto y, por otra parte, el hecho de que desde tiempos remotos se viene reconociendo o impugnando la existencia del Derecho natural, pero en todo caso teniendo presente el significado atribuido a éste, hace conveniente ahora consignar algunas notas acerca de los conceptos de «naturaleza» y «medio ambiente», sin pretender formular una definición exacta de ellos.

a) El concepto de Naturaleza no es unívoco e incontrovertido, y puede expresarse desde diversos planos del saber. Así ha podido decir ZUBIRI que, «para Aristóteles, la Naturaleza es sistema de cosas (sustancias materiales) que llegan a ser por sus causas; para Galileo, Naturaleza es determinación matemática de fenómenos (acontecimientos) que varían; para la nueva física, Naturaleza es distribución de observables» (3). Estos puntos de vista están demasiado alejados del concepto que ahora nos interesa. Pero, sin salir del ámbito de la Ontología, podemos hallar uno más próximo que no es útil para nuestros

(3) ZUBIRI (Xavier): *Naturaleza, Historia, Dios*, Editora Nacional, Madrid, 1963, página 303.

finés. Así, CENCILLO y RODRÍGUEZ NAVARRO (4) dicen que el campo de la experiencia aparece articulado en cuatro vertientes fundamentales: los seres naturales, las personas y las realidades interpersonales, las creaciones de la técnica y de la cultura y las normas o principios. Estas cuatro vertientes son todas igualmente originales e independientes entre sí en su modo de dación. La vertiente del ser natural ofrece tres características: es esencialmente dinámico, es esencialmente portador de sentido o expresión y forma una totalidad (dinámica y expresiva) de la que en ningún caso es posible prescindir, si no se quiere perder la visión exacta respecto de cada ente. «La llamada Naturaleza es un acaecer esencial, una pulsación universal y total que arrastra en su proceso vital, universal, en continua evolución, mutación, generación, desintegración en nuevas síntesis constructivas, todo cuando en ella existe, se engendra o depende. Es esencialmente vida, y la vida es lo antiestático por excelencia... Los entes naturales han de convertir el alimento en propia vida, en algo de sí mismo (sean vegetales, animales o humanos, e incluso tal vez los minerales) para incorporarlo al proceso evolutivo». Los procesos creadores convierten a la Naturaleza en un todo unitario, y colectivamente «simpático» y orgánico, regido por una normatividad intrínseca y «autovivida». «Esta interpretación universal, en la que todo se halla referido a todo, más o menos remotamente, y nada puede ser definitivo, sino que todo se halla urgido de evolución hacia realizaciones más plenas, que brotan de los recursos más profundos e íntimos de los organismos y de su conjunto, es lo que denominamos dinamicidad esencial de lo natural» (5).

Pero —advirtien los mismos autores— «los entes naturales no son su mera facticidad, sino que son esencialmente auto y hetero-expresivos, es decir, que cada ente natural es él su propio mensaje y a la vez —y por lo mismo— elemento de expresión de un sentido total y superior». El ente natural es más que su materialidad escueta, materialidad que casi desaparece bajo la densidad del ente considerado en su totalidad y en la totalidad universal; así es indiferente que un caballo, una palmera o una lombriz se hallen encarnados en esta u otra cantidad concreta de material nutritivo, de partículas materiales, pues lo esencial es que esas partículas se organicen en

(4) CENCILLO RAMÍREZ (L.) y RODRÍGUEZ NAVARRO (E.): *Filosofía fundamental*, tomo I, Publicaciones del Seminario de Historia de los Sistemas filosóficos de la Facultad de Filosofía y Letras de Madrid. Madrid, 1968, págs. 477 y ss.

(5) CENCILLO y RODRÍGUEZ NAVARRO, loc. cit., pág. 479.

«caballo», «palmera» o «lombriz». Estos seres no son ya indiferentes para el conjunto natural, sino que para determinados estados de equilibrio natural, dadas unas condiciones determinadas de clima, flora y fauna, ha de haber caballos, palmeras y lombrices, y toda la serie de formas naturales, e incluso «monstruos». Cada una de las especies tiene su sentido intrínseco, en una forma de equilibrio orgánico y vital capaz de un dinamismo específico y de una función que la pone en armonía con el resto de la Naturaleza.

Los juristas han reflexionado también sobre el concepto y el valor de la Naturaleza y de lo natural, especialmente al tratar del Derecho natural. Así, Bertrand DE JOUVENEL advierte que el término natural conviene a lo que se nos aparece como «dado», pero conviene también a una evolución que parece tener lugar desde sí misma; y que la oposición de lo «natural» y lo «artificial», dentro de la pluralidad de sus significaciones, presenta un paralelismo con la oposición existente entre «endógeno» y «exógeno» (6). Por otra parte, el profesor BOBBIO, en su trabajo *Algunos argumentos contra el Derecho natural*, afirma que «naturaleza» es uno de los términos más ambiguos que pueden encontrarse, y recuerda que WOLF ha enumerado recientemente nueve significados del mismo (7). Pero, sobre todo, es de interés la valoración que este autor hace de la Naturaleza en relación con el Derecho, cuyo fin, a su juicio, consiste en la conservación de la sociedad humana. Siguiendo en este punto a varios grandes filósofos, dice que el estado de la naturaleza es aquel que los hombres han tenido que abandonar o por interés, o por necesidad histórica, o por deber moral, porque es un estado peligroso, imposible o injusto. Es la «quiebra del estado de naturaleza». El estado civil, es decir, el estado en que las reglas de conducta del hombre en sociedad derivan no de su conformidad con la razón, sino en que dichas reglas están garantizadas por el poder soberano, representa el único estado posible para la vida social del hombre, la salvación del hombre frente a los inconvenientes del estado de naturaleza, el refugio seguro y estable contra la libertad desenfrenada del estado de naturaleza. Sin entrar a discutir y valorar el Derecho natural, es lo cierto que esta apreciación de BOBBIO nos será útil más adelante.

Desde otros puntos de vista, un juspublicista, HELLER (8), dis-

(6) DE JOUVENEL (Bertrand): «La idea del Derecho natural», en *Critica del Derecho natural*, por Kelsen, PERELMANN y otros autores, Madrid, 1966, pág. 204.

(7) BOBBIO (Norberto): en *Critica...*, págs. 223 a 226.

(8) HELLER (Hermann): *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1955, página 156.

tingue entre naturaleza primaria o absoluta, virgen de todo contacto con cualquier forma o norma humana, y naturaleza secundaria o relativa, entendiendo por tal aquel material que representan el hombre y su tierra en una determinada etapa cultural; y, por otra parte, DUVERGER, al estudiar los marcos físicos en que se desarrollan los fenómenos de poder en las comunidades humanas, examina el clima y los recursos naturales y su modo de acción, y hace constar que en la mayoría de los países habitados el medio actual se halla modelado por la naturaleza tanto como por el hombre. Incluso lo que nosotros denominamos «naturaleza», es decir, excluyendo las ciudades, las construcciones, las carreteras, los canales, etc., es el resultado tanto de la historia como de la geografía. No sólo el hombre modifica la naturaleza, sino que también se libera de ella progresivamente, y en el «medio» complejo de la geografía humana la influencia de los factores propiamente físicos tiende a disminuir, como consecuencia del desarrollo de las técnicas (9).

b) El medio ambiente.—Relacionado con la naturaleza se halla lo que modernamente se denomina «medio ambiente», cuya noción tampoco es unívoca. De él interesa destacar su aspecto dinámico y según lo expone el documento de trabajo número 4 presentado el 25 de agosto de 1970 por el Secretario de la CEPE en la reunión de Consejeros Gubernamentales en materia de medio ambiente de la Comisión Económica para Europa (10).

Todo organismo vivo —dice tal documento— puede ser considerado como un sistema abierto que funciona gracias a un proceso metabólico (interno), el cual se halla condicionado y mantenido por las relaciones activas del sistema con su medio ambiente exterior, lo que da lugar a una serie de interacciones a las que se puede considerar como el proceso metabólico externo (proceso mesológico). El juego de interacciones entre los elementos del medio ambiente origina un sistema mesológico formado por grupos equilibrados de unidades metabólicas, llamadas también unidades ecológicas o ecosistemas, que están cada vez más dominados por el hombre y que perviven gracias a su capacidad de autorregulación, creando una armonía dinámica que tiende a estabilizarse. Este equilibrio puede ser perturbado por grandes cambios de la naturaleza o por el comportamiento inmoderado y desequilibrado del hombre. Sobre esta base, el docu-

(9) DUVERGER (Maurice): *Sociología política*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968, págs. 55.

(10) *Documentación Económica*, 1971, vol. 3.º, Instituto de Desarrollo Económico, Madrid, págs. 17 y ss.

mento a que nos referimos estima que habría que considerar el medio ambiente como un sistema global que comprende ecosistemas compuestos de diversos tipos de unidades metabólicas, cuyas actividades, así como las transformaciones que originan, tienden a mantener una armonía dinámica y un equilibrio, y que debería contemplarse la posición de dominio del hombre y sus aspiraciones sociales como una fuerza motriz superior que provoca transformaciones en los ecosistemas mesológicos.

De esta suerte llega el Secretariado de la CEPE a formular la siguiente definición práctica del que llama «medio ambiente humano activo»: «Es un conjunto de sistemas compuestos de objetos y condiciones físicamente definibles que comprenden particularmente ecosistemas equilibrados, bajo la forma que ya los conocemos o que son susceptibles de adoptar en un futuro previsible, y con los que el hombre ha establecido relaciones particulares, en tanto que foco dominante; el proceso dinámico evolutivo, que goza de la misma naturaleza que el medio ambiente humano activo, se encuentra frecuentemente influido por la interacción e interdependencia entre el hombre y los restantes elementos del medio ambiente, sobre los que actúa el ser humano, a los que utiliza, transforma, desarrolla y amolda; se trata, en definitiva, de un proceso en el que juegan un papel fundamental las innumerables motivaciones y aspiraciones sociales del hombre.»

III. CAMBIOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS EN LA ACTIVIDAD HUMANA SOBRE LA NATURALEZA Y EL MEDIO AMBIENTE.

La secular acción del hombre sobre la Naturaleza y el medio ambiente no se ha propuesto tomar como objeto a ese conjunto unitario equilibrado y vital que constituye aquélla como un todo, ni el sistema global en que consiste éste, sino que ha operado sobre porciones o aspectos de aquélla teniendo en cuenta, sí, la naturaleza de las cosas, pero por la esencia de lo natural, la trascendencia de los actos concretos y las disfunciones o «perturbaciones» del funcionamiento del medio ambiente, que producen; es decir, que lo ha hecho sin tener conciencia de la trascendencia de sus actos en este sentido. Sin embargo, es lo cierto que la capacidad de observación y aprendizaje del hombre en general es tan limitada que ni individualmente ni en grupos que no estén especialmente dotados de cualidades personales y de medios ins-

trumentales, alcanza a penetrar la influencia y consecuencias indirectas, y no por ello menos importantes, de sus actos. Por esta razón sería preciso presumir en la comisión de éstos la circunstancia de preterintencionalidad.

Pero en los últimos años, la ciencia y la técnica han hecho posible, provocado e impulsado, nuevas formas de vida y de actividad y al propio tiempo han incrementado los conocimientos que permiten develar los efectos antes ignorados de los hechos, incluso naturales y ejecutados reiteradamente desde antiguo. Esta trascendencia deriva ya de cada hecho por su propia naturaleza o del número de hechos de la misma especie que se producen. A veces estos hechos son en sí mismo lícitos e incluso legales, o han podido ser considerados como irrelevantes jurídicamente, y sin embargo hoy puede ser necesario declararlos ilícitos e incluso delictivos o bien que se regulen las modalidades de su ejecución, imponiendo restricciones a las facultades del sujeto de los derechos sobre las cosas, al ejercicio de una industria, o simplemente a determinadas actividades, incluso las lúdicas de cualquier persona.

El incremento de la potencia humana para penetrar en el seno de la Naturaleza, se manifiesta en cuatro aspectos: en la capacidad para alterar las condiciones naturales de grandes sectores de ella; en la posibilidad de prevenir las consecuencias de esta actividad modificativa; en la posibilidad de multiplicar la cantidad de cosas existentes, el número de hechos que acaecen y la velocidad con que se realizan; y en el desarrollo de las posibilidades para regular la conducta humana por medios de diversas clases, entre ellos las normas jurídicas. Es decir que han aumentado el número de hombres, el número de actos humanos, el número de unidades de producto agrícola o de la ganadería (11), se ha sabido el verdadero significado de la biosfera y de las unidades ecológicas y su equilibrio; se opera con instrumentos y máquinas-herramienta capaces de modificar sustancial y rápidamente grandes superficies del suelo del planeta, alterando su relieve y su destino (transformación de predios rústicos en urbanos, de secano en regadío, etc.); se puede actuar desde calificados centros de poder sobre la psicología humana y sobre las conductas, de modo ostensible o subrepticamente, según los casos.

(11) A título de ejemplo, puede tenerse en cuenta que las emanaciones agrícolas son una de las fuentes de desechos que dañan al medio ambiente y los desperdicios de las granjas han llegado a constituir en algunas zonas un contaminador significativo debido a la creciente concentración de animales domésticos. (V. *Doc. Econ.* Vol. 3.º, de 1961, página 64.)

Por otra parte ha cambiado el enfoque de varios aspectos de importancia trascendental de la actividad humana, como por ejemplo el tan importante como el de la Ciencia. «El verdadero objetivo del sabio moderno no consiste en describir la «realidad» o «los fenómenos», sino en poner a punto las reglas de acción. La ciencia ya no es una investigación ontológica, una búsqueda del «ser» de las cosas, si no que en nuestros días es concebida fundamentalmente como un conjunto de fórmulas coordinadas que permitan actuar sobre las cosas y los hombres», ha dicho DUVERGER (12), quien advierte que hoy se tiende a sustituir la antigua idea de los «juicios de realidad», que es lo que debería expresar la ciencia, por la de «conceptos operacionales», o lo que es lo mismo, por conceptos que permitan actuar.

IV. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA JURÍDICA.

De modo que la conducta del hombre, que obedece esencialmente a su libre albedrío, y por tanto es la resultante del ejercicio de su libertad, va estando cada día más condicionada o limitada por las relaciones de convivencia con un mayor número de sujetos, por la proliferación de esas relaciones y por la presión de poderes de diversa especie, entre ellos los aludidos científicos y técnicos. Ello hace indispensable, para garantizar en lo posible la libertad humana, que se pronuncie y actúe otro tipo de poder, que es el poder político y, por tanto, la adopción de decisiones por la sociedad organizada, que es el Estado. Estas decisiones han de ser en primer lugar legislativas y en segundo lugar administrativas. Es decir, que deben dictarse normas legales que regulen la conducta de los ciudadanos y establezcan los órganos adecuados en las distintas esferas de la Administración. Y por otra parte, la Administración Pública, dentro de la competencia asignada en su esfera, departamento o servicio, debe ejercitar en la forma pertinente la potestad reglamentaria y actuar en cuanto sea exigido por el bien común y exceda de las posibilidades de los particulares. Pero dada la extensión de ciertos fenómenos, que traspasan las fronteras de los Estados, y en tanto se constituya un poder mundial, serán precisos tratados o convenios internacionales sobre la materia.

(12) DUVERGER (Maurice). "Sociología Política", citado pág. 15.

No es superfluo recordar que la afección de todos los países de nuestro planeta a los males que están planteados se ha puesto de relieve en múltiples y solemnes ocasiones, siendo una de las más destacadas la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio del año 1972, cuyas decisiones comienzan con una Declaración que proclama que en la larga y tortuosa evolución de la raza humana el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea, y que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida, por lo que la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero (13).

Espigando entre los 26 Principios de dicha Declaración y fijándonos especialmente en lo que en este trabajo nos interesa, podríamos decir que los acuerdos internacionales, bilaterales o multilaterales, aludidos deben perseguir tres finalidades: 1.^a la planificación o la ordenación de la conservación, restauración y mejora de la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables, protegiendo y mejorando los recursos naturales y el medio, para las generaciones presentes y futuras; 2.^a preservar y administrar juiciosamente la flora y la fauna silvestre y su hábitat, atribuyendo a la conservación de la Naturaleza la importancia debida en los planes de desarrollo, y 3.^a la cooperación de los Estados para continuar desarrollando el derecho internacional en lo referente a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas en uno de aquéllos causen en zonas de la jurisdicción de otros.

Las Recomendaciones para la acción internacional aprobadas por la Conferencia son 109, y comprenden una extensa gama de temas que requerirán la adopción de medidas de política jurídica, muy variadas e importantes, por los diversos Estados en un plazo relativamente breve. Así, por citar algunas de aquellas, relacionaremos las 19 y 20, que recomiendan a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en cooperación con otras organizaciones internacionales, que incluya en sus programas

(13) *Documentación Económica*, 1972, Vol. 3.º, págs. 85 y ss.

las cuestiones referentes a la ordenación del espacio rural en relación con la política del medio humano, dado que éste guarda una estrecha relación con la ordenación del territorio y con la planificación económica y social a plazo medio y a largo plazo, particularizando incluso la formulación de los principios de acción para el aprovechamiento del espacio rural y, dentro de éste, del espacio agrícola y de las aglomeraciones de población pequeñas y medianas con sus comarcas circundantes; y que se refuercen los mecanismos necesarios para la obtención internacional de conocimientos y transmisión de experiencias sobre la degradación, la conservación y la restauración de suelos, y para ello señala —entre otros extremos— que a la degradación del suelo concurren fenómenos físicos y climáticos pero también contribuyen hechos económicos, particularmente la insuficiencia de los precios de los productos agrícolas de los países en desarrollo, que impiden que los agricultores ahorren lo necesario para las inversiones destinadas a la restauración y la conservación de suelos.

La lucha contra las plagas y los efectos nocivos de los productos agroquímicos, el control y el aprovechamiento de los desechos en la agricultura, la investigación sobre legislación comparada, régimen de tenencia de tierras, instituciones, ordenación de bosques, efectos del comercio internacional sobre los medios forestales y la Administración pública, el intercambio de información sobre legislación de parques nacionales, la necesidad de que los Gobiernos coordinen la ordenación de zonas protegidas llegando a acuerdos tales como la legislación mutua, control de animales y plantas, reglamentaciones pesqueras, circuitos turísticos, etc.; evaluaciones sistemáticas de proyectos de aprovechamiento de recursos naturales en ecosistemas representativos de importancia internacional, son otros de los objetivos señalados en distintas recomendaciones.

Es interesante consignar que en la sesión plenaria de la Conferencia intervino el Ministro Comisario del Plan de Desarrollo Económico y Social de España, señor LÓPEZ RODÓ, quien en su discurso expresó que el enfoque principal que debía adoptar la Conferencia es el de establecer un marco jurídico y acordar la elaboración de un ordenamiento jurídico internacional que, basándose en los principios de la Declaración sobre el medio humano, precise los deberes y responsabilidades de los Estados en materia ambiental (14).

(14) *Documentación Económica*, últimamente citada, pág. 206.

V. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO EN RELACIÓN CON LA NATURALEZA Y EL MEDIO AMBIENTE.

El ordenamiento jurídico ha de ser desarrollado mediante un proceso de adaptación y perfeccionamiento de las normas vigentes y de creación de otras. El fin inmediato de cada una de ellas determinará su respectivo contenido, pero el fin común mediato, aunque no en el último, que hemos indicado antes, será la protección de la susceptibilidad de la tierra para la producción de alimentos, la potabilidad del agua y la pureza del aire, evitando su contaminación y con ella la del medio ambiente. Todo ello afecta a la salud y bienestar de la persona humana, a la riqueza mundial y a la estructura y funcionamiento de las instituciones sociales. Ello tanto quiere decir como que el fin de tales normas es el bien común de la sociedad mundial, y dado que ésta está organizada en estados soberanos, los fenómenos que éstos han de contemplar y regular han de ser considerados como fenómenos políticos y, en primer lugar, dentro del Derecho constitucional y del Derecho internacional. Porque es lo cierto que en esta cuestión entran en juego los llamados por André HAURIOU equilibrios sociales, políticos e institucionales del Derecho constitucional clásico, desarrollado en Occidente desde el siglo XVIII hasta la primera Guerra Mundial; Derecho constitucional que ha estado ligado —dice— (15) a un cierto número de acompañamientos o contextos geopolíticos, sociales, religiosos, culturales y, sobre todo, técnicos y económicos, que han experimentado cambios. Se ha producido en las sociedades superdesarrolladas un deterioro de los equilibrios entre hombre y su medio ambiente natural o adquirido, debido en parte a los perjuicios provocados por la mala integración de las consecuencias del progreso técnico en el medio ambiente natural. El diálogo tradicional «hombre-naturaleza» se halla desde ahora profundamente perturbado, y este fenómeno se traduce en profundas insatisfacciones, que acaban reflejándose en el plano político (16).

El reciente planteamiento de estos problemas hace que no produzca extrañeza que las Constituciones de los diversos Estados rara vez traten de la conservación de la Naturaleza, y menos del medio ambiente, aunque las referencias del desarrollo económico al interés público, al bienestar del pueblo, a la salud de los ciudadanos, a

(15) HAURIOU (André): *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, págs. 78 y 86.

(16) HAURIOU, op. cit., pág. 664.

las limitaciones de la propiedad por razones de bien común o de utilidad social, o al deber de usar ésta sirviendo al bienestar general, pueden servir de apoyatura a la legislación sobre aquellas materias. Sin embargo, hay excepciones, como son las de Checoslovaquia, Irlanda, Turquía y, sobre todo, Méjico.

El artículo 15 de la Constitución de la República Checoslovaca, de 11 de julio de 1960, establece que «el Estado vela por la ordenación y la protección múltiple de la Naturaleza y por la conservación de las bellezas regionales de la Patria, para crear fuentes de bienestar para el pueblo cada vez más ricas y, al mismo tiempo, crear un medio apropiado que sea favorable a la salud de los trabajadores y les permita recuperar sus fuerzas». El artículo 10 de la Constitución de Irlanda, texto de 25 de marzo de 1942, determina que todas las riquezas naturales, incluyendo el aire y todas las formas potenciales de energía, dependen de la jurisdicción directa del Parlamento y del Gobierno. La Constitución turca de 1960, en su artículo 37, ordena que la distribución de tierras no podrá tener por consecuencia disminución alguna de la riqueza forestal o la reducción de cualquier otra riqueza de la tierra. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, anticipándose a las demás, en su artículo 27 declara que «la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación». Añade que con este objeto se dictarán medidas, citando entre éstas las necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales (17).

En España, la base jurídica de esta normativa se halla en las «Leyes Fundamentales del Reino», cuyos textos refundidos fueron aprobados por Decreto 779 de 20 de abril de 1967. Así, el XII de los Principios del Movimiento Nacional determina que el Estado procederá, por todos los medios a su alcance, a perfeccionar la salud física de los españoles; y el IX, después de reconocer a la iniciativa privada como fundamento de la actividad económica, determina que aquélla deberá ser encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado.

Congruentemente con este Principio, el artículo 30 del Fuero de

(17) *Leyes Constitucionales*, Taurus Ediciones, 1963, 2 vols.

los Españoles establece que todas las formas de propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común y que la riqueza no podrá ser destruída indebidamente; el punto XII del Fuero del Trabajo declara subordinadas aquéllas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado; y el artículo 3.º de la Ley Orgánica del Estado, entre los fines fundamentales de éste, incluye la salvaguardia del patrimonio material de los españoles.

Algunas disposiciones recientes han desarrollado ciertos aspectos de los implícitos en estas disposiciones, y entre ellas destacan el Decreto-Ley número 17 de 28 octubre de 1971, que creó el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA); el Decreto 888 de 13 de abril de 1972, creando la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente; la Ley número 38 de 22 de diciembre de 1972, sobre protección del ambiente atmosférico, y la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario número 118 de 12 de enero de 1973.

El ICONA, Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura, ha asumido las funciones del antiguo Patrimonio Forestal del Estado y Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, y otras que estaban atribuídas a diversos centros y organismos del Departamento, entre las que figuran las relacionadas con la conservación y mejora de los suelos agrícolas y el estudio e inventariación de los recursos naturales renovables. Las funciones que corresponden al ICONA son, entre otras que aquí no interesan, las siguientes (artículo 3.2): el estudio e inventariación de los recursos naturales renovables, así como las propuestas relativas a su mejor utilización; la creación, la conservación, mejora y administración de masas forestales en los montes propiedad del Estado y en los consorciados o contratados con el Patrimonio Forestal del Estado; la administración y gestión de los montes incluídos en el Catálogo de los de Utilidad Pública, así como la tutela de los Montes Protectores y Vecinales en Mano Común; la conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales; la defensa contra incendios forestales; el mantenimiento y reconstitución de equilibrios biológicos en el espacio natural; la protección del paisaje, la creación y administración de los Parques Nacionales y sitios naturales de interés nacional, y la protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de las riquezas piscícola continental y cinegética.

Es ilustrativo recordar que al reorganizarse el Ministerio de Agri-

cultura por Decreto número 2684 de 5 de noviembre de 1971, se sustituyó la tradicional estructura sectorial del mismo por otra funcional, distinguiendo, para configurar la nueva, tres grupos de acciones: las acciones sobre el hombre; las acciones sobre las estructuras, el medio rural y los recursos naturales, y las acciones sobre la producción agraria y su transformación. Al hacerlo así se pone de relieve el sentido dinámico de la Administración Pública, los dos grandes sectores sobre los que ésta debe ejercer su influencia: el subjetivo o humano y el objetivo, y se mencionan expresamente, entre lo que corresponde a este sector, elementos naturales por un lado, creaciones complejas e instrumentales del hombre por otro y resultados materiales del trabajo sobre la Naturaleza.

El Decreto 888/72, antes citado, creó la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente con la finalidad de coordinar y asegurar la unidad de programación de todas las acciones relativas al medio ambiente y la defensa contra la contaminación. Como órgano de trabajo de esta Comisión Delegada, se constituye la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, que tiene como funciones específicas las de elaborar programas conjuntos de actuación y conocer las medidas que se adopten; impulsar la elaboración de proyectos de disposiciones generales sobre la materia e informar los que se promuevan por los distintos Ministerios; preparar compilaciones de las disposiciones vigentes; proponer su refundición y actualización; proponer reformas orgánicas, etc. Por otra parte, se constituyen Comités especializados, entre los que figura el de defensa de la Naturaleza.

La Ley sobre Protección del ambiente atmosférico, en su preámbulo, declara que el criterio óptimo de actuación sería preparar una Ley general para la defensa del medio ambiente, pero que diversas causas han aconsejado al Gobierno adoptar una actitud pragmática e iniciar sus programas con regulaciones sectoriales. Tiene presente que la Naturaleza es una unidad y que la extrema complejidad del medio ambiente exige una acción coordinada del Gobierno, pero relaciona diversos aspectos parciales de una política general que exige unos instrumentos legales de que hoy no se dispone. Entre los aspectos parciales que menciona son de interés para este trabajo: la defensa del paisaje, la restauración y mejora de zonas de interés natural y artístico, la contaminación de las aguas continentales, la del suelo por la utilización abusiva de pesticidas y abonos, la protección de la fauna y de la flora, la lucha contra los incendios y las plagas

forestales, la eliminación o tratamiento de los residuos y la defensa de las zonas verdes y espacios libres.

El texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobado por Decreto número 118/1973, determina que el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional; que el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, sea pública o privada, obliga a que sean explotadas con criterios técnico-económicos apropiados según su destino agrario más idóneo o utilizadas para otros fines, atendiendo el interés nacional, y a que en ellas se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente, y que la acción del Estado en relación con la reforma y desarrollo agrario tendrá, entre otros fines fundamentales, el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras (arts. 1, 2 y 3). Más adelante, al regular la función más importante del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, en el Libro III, que trata de las actuaciones en comarcas o zonas determinadas, dispone la Ley que para lograr la transformación integral de éstas se promoverá, en general, cuanto conduzca al mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la zona (art. 53).

Muchas otras disposiciones legales, de muy distinta antigüedad, se refieren a actividades que afectan a la Naturaleza y al medio ambiente. Para hacer una breve pero ordenada exposición de las más importantes convendría distinguir varios grupos. Uno comprendería las que atañen a los actos que se ejecutan en el ejercicio de las facultades y deberes de cada sujeto con relación al objeto que le pertenece (las relaciones del propietario sobre su fundo), y otro las que resultan de actividades determinadas de cualquier sujeto sobre un predio, indiferentemente de que éste le pertenezca en propiedad o no (el cultivador sea propietario, o usufructuario, o arrendatario, etc.).

Las normas referentes al primer grupo parece que entran principalmente dentro del Derecho civil, y más concretamente dentro del derecho de propiedad, aunque no es completamente así, puesto que el fin de estas normas es el interés público y sólo secundariamente afectan al derecho privado. Las del segundo caen en la esfera del Derecho administrativo, aunque en parte afecten al derecho de propiedad también, en diversos aspectos, incluso por razón de la posi-

bilidad de que las normas puedan determinar la expropiación de la cosa o el derecho a la indemnización por las restricciones a su uso.

Pero no interesa ahora hacer distinciones acerca del ámbito de los Derechos civil y administrativo, tanto más cuanto que —al decir de VILLAR PALASÍ (18)— la Teoría General del Derecho se ha construido tradicionalmente sobre el Derecho privado, pero es en el Derecho administrativo donde se encuentran formulados los grandes problemas de la construcción jurídica general; las normas administrativas, cambiantes por su mayor apego a los derechos y a la política, son normas de conformación inmediata, y no hay una materia administrativa por razón de su esencia, sino que los fines que la actividad administrativa persigue pueden alcanzarse por diferentes caminos, entre ellos el de dictar leyes generales de naturaleza civil; y cita como ejemplo la concentración parcelaria y el retracto de colindantes.

Por este motivo preferimos clasificar las normas en dos grandes grupos, según miren a las cosas o a su explotación agraria. Dentro del primer grupo relacionaremos normas referentes a los bienes rústicos destinados a fines agrarios, y otras referentes a bienes también rústicos cuyo destino es no agrario, incluyéndose entre aquéllas unas que afectan a los predios en sí mismos y otras que se refieren a su vegetación o a su población semoviente. Las del segundo grupo serán estudiadas en otra ocasión.

VI. DISPOSICIONES QUE TIENEN POR OBJETO DIRECTO COSAS O BIENES.

A) Régimen del suelo.

Entre las normas que se refieren a las cosas o bienes inmuebles destacan por su importancia las que tienen por objeto el inmueble por naturaleza primigenio: el suelo. A él está dedicada una Ley básica para la ordenación del territorio nacional, que es la llamada Ley del Suelo o de «Régimen del suelo y ordenación urbana», de 12 de mayo de 1956. Esta Ley instituyó una regulación del suelo según su situación y destino, y lo clasifica en rústico, de reserva urbana y urbano, configurando las facultades dominicales de forma que, según el preámbulo declara, constituye estatuto jurídico del suelo. Aunque

(18) VILLAR PALASÍ (José Luis): *Derecho Administrativo*, tomo I. Madrid, 1968, páginas 3, 4 y 9.

el objeto de la Ley es la ordenación urbanística en todo el territorio nacional, y la actividad urbanística queda referida al planteamiento urbanístico, al régimen urbanístico del suelo, a la ejecución de las urbanizaciones y al fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación, es lo cierto que algunos artículos se dedican a materias no urbanas, sino agrarias.

El planeamiento urbanístico se hace a base de Planes Territoriales (nacional, provinciales, municipales y comarcales), pero también pueden formularse Planes especiales. Pues bien, según el artículo 13 de la Ley, sin perjuicio de la inclusión en los Planes territoriales, el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a la protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares y cualesquiera otras finalidades análogas. La protección del paisaje se referirá, entre otros aspectos, a las bellezas naturales en su complejo panorámico, a los predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico; parques y jardines destacados por la hermosura, disposición artística, trascendencia histórica o importancia de las especies botánicas que en ellos existan, etc. (art. 15). El planeamiento urbanístico especial podrá, por otra parte, afectar, con fines de protección, a huertas, cultivos y espacios forestales mediante restricciones de su uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración. La mejora del medio urbano, o rural, o de los suburbios, podrá tener por finalidad alterar determinados elementos vegetales, jardines o arbolado (arts. 17 y 18).

Es de advertir que los Planes son obligatorios y ello comporta limitaciones. Entre éstas figura la de que el uso de los predios no podrá apartarse de su destino previsto, ni cabrá efectuar en ellos explotaciones de yacimientos, movimientos de tierra, cortas de arbolado o cualquier otro uso análogo en pugna con su calificación urbanística, su legislación especial o de modo distinto al regulado en el Plan (artículo 47 de la Ley).

Algunas otras disposiciones de la Ley del Suelo —precisamente aquellas que regulan la ordenación del uso de los terrenos que no confiere a los propietarios el derecho a exigir indemnización por implicar, según la propia Ley, meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según la calificación urbanística— presentan un carácter jurídico-agrícola. Entre las disposiciones

aludidas está la que sujeta la propiedad de los terrenos de suelo rústico a las que llama limitaciones urbanísticas, pero que en el fondo traspasan este carácter. Tales limitaciones son las siguientes: los terrenos cuyas características, según el Plan, deban ser objeto de conservación y defensa no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino propiamente agrícola o forestal, según la ordenación; en las transferencias de propiedad, divisiones y asignaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos que rompan la unidad mínima de cultivo señalada en los planes generales; en los terrenos rústicos incluidos en el Plan de las características antes aludidas, los propietarios deberán llevar a cabo los aprovechamientos y explotaciones de que fueren naturalmente susceptibles, de acuerdo con las disposiciones dictadas por el Ministerio de Agricultura (art. 69).

Las disposiciones de la Ley del Suelo que acabamos de reseñar se refieren en parte a puntos ya regulados específicamente en nuestro ordenamiento jurídico, y en otra parte están reclamando la promulgación de nuevas normas.

B) *Especiales disposiciones administrativas que se refieren al suelo rústico en sí mismo.*

Entre ellas están las leyes sobre Conservación de la Naturaleza y de Reforma y Desarrollo Agrario, antes citadas, y muchas otras, anteriores y posteriores a éstas, que regulan las materias hoy englobadas entre las atribuidas a la competencia del Ministerio de Agricultura o de los Organismos autónomos a él adscritos. Destacan entre tales disposiciones la legislación de Montes, la de Caza, la de Conservación de suelos agrícolas y la que regula la repoblación forestal de las cuencas alimentadoras de los pantanos.

a) *Montes.*—Los bienes rústicos de más interés y más extensamente regulados, en relación con el tema que nos ocupa, son los constituidos por los terrenos forestales, y más concretamente por los montes. La Ley de Montes de 8 de junio de 1957 dice que se entiende por terreno o propiedad forestal la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas o de matorral o herbáceas, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueran objeto del mismo, y con excepción de los terrenos que, formando parte de una finca agrícola y sin estar cubiertos especialmente con especies arbóreas o arbustivas

de carácter forestal, resultaren convenientes para el sostenimiento del ganado de la propia explotación agrícola y, asimismo, los prados desprovistos sensiblemente de arbolado de dicha naturaleza y las praderas de las provincias del litoral cantábrico. Bajo la denominación de montes se comprenden los terrenos forestales y aquellos otros que sin reunir sus condiciones hayan quedado o queden adscritos a la finalidad de ser repoblados o transformados en terrenos forestales por resolución administrativa (art. 1).

La protección de los montes y la repoblación forestal han sido reguladas y fomentadas desde hace muchos años, dada su evidente importancia, habiéndose dictado multitud de disposiciones al respecto. Muchas de ellas se refieren a la protección de carácter jurídico. Entre ellas pueden recordarse las relativas al Catálogo de Montes de utilidad pública; deslindes; extensión de servidumbres incompatibles con el fin de utilidad pública a que estuviere afecto el monte gravado, mediante la declaración administrativa de la incompatibilidad; refundición de los dominios del suelo y del vuelo a favor del dueño de éste cuando sea el Estado o una entidad pública y el suelo pertenezca a un particular o a entidad pública; régimen de adquisiciones por el Estado de montes propiedad privada o derechos sobre los mismos; prescripción; inscripción en el Registro de la Propiedad; agrupación de montes, y formación de comarcas de ordenación, etc. Otras disposiciones se dirigen a la financiación de la conservación, mejora y repoblación de montes, mediante el otorgamiento de ayuda técnica, subvenciones, anticipos o préstamos. Otras se refieren a los montes en sí mismos en cuanto bienes de características especiales y establecen el régimen de su aprovechamiento, el pastoreo en ellos, posibilidad de la declaración de zonas de repoblación obligatoria; regulan la defensa contra las plagas forestales y la lucha contra incendios forestales, etc. La simple exposición, aun sintética, de estas disposiciones haría interminable este trabajo, por lo que nos limitaremos a dos de las más importantes para nuestro trabajo, cuales son las relativas a los consorcios para la repoblación forestal y las que regulan los Parques Nacionales; las primeras por estimar que los consorcios en alguna de sus modalidades podrían ser utilizados en la ejecución de planes para la defensa de la Naturaleza y medio ambiente, y las segundas por constituir medidas específicamente conservatorias de la Naturaleza. A éstas les dedicaremos el apartado siguiente.

La Administración Forestal puede cooperar a la repoblación, re-

generación y mejora de los montes de particulares o públicos que no sean del Estado, mediante la celebración de los oportunos consorcios o de otros convenios. Es de advertir que en nuestro Derecho, bajo la denominación de Consorcio, se comprenden varias figuras y negocios jurídicos de diversa naturaleza; y, según MARTÍN MATEO, si se quiere obtener una definición que incluya todas las diversas hipótesis consorciales, podría decirse que el Consorcio es una técnica instrumental de base asociativa al servicio de fines de relevancia pública (19). Para tal autor, los rasgos más o menos pacíficamente admitidos como propios de la institución consorcial son: la preexistencia de una comunidad de intereses; la realización de obras o la prestación de servicios de interés público o de interés privado, pero relevantes para aquel orden; la creación de una organización común que, con su carácter instrumental, atiende a determinados fines colectivos; la agrupación de esfuerzos, y la existencia de una pluralidad de sujetos cuyos intereses coincidentes les impulsan a crear esta singular forma de actuación asociada con finalidades no inmediatamente lucrativas. Quedan, por ello, claramente excluidas de entre las figuras consorciales las llamadas por la legislación administrativa Consorcios del algodón, del combustible, de industrias químicas, el Consorcio de industrias militares, el de compensación de riesgos catastróficos, algunos organismos constituidos por la legislación de Puertos con tal designación, etcétera (20).

Tampoco pueden considerarse como auténticos consorcios, si se acepta el concepto dado, los consorcios forestales a que se refiere el artículo 42 de la Ley de Montes, el capítulo 1.º del Libro III del Reglamento de Montes y el artículo 197 de la Ley de Régimen Local. MASA ORTIZ (21), a la vista de ellos, dice que el consorcio es un contrato principal, bilateral, oneroso, conmutativo, causal, nominado, de carácter formal y solemne y de naturaleza administrativa, por virtud del cual se constituye entre el propietario de un monte y el Patrimonio Forestal del Estado un derecho real de vuelo a favor de éste sobre dicho monte.

Efectivamente, según el artículo 288 del Reglamento citado, para llevar a efecto el consorcio será necesario formular las bases del mismo en un contrato suscrito por el propietario del suelo y por el Patri-

(19) MARTÍN MATEO (Ramón): *Los consorcios locales*, Instituto de Administración Local. Madrid, 1970, pág. 49.

(20) MARTÍN MATEO: *Los consorcios...*, págs. 22 a 26.

(21) MASA ORTIZ (Miguel): *Legislación de montes*, Barcelona, 1964, pág. 362.

monio Forestal (hoy ICONA). No surge la organización gestora e instrumental que constituye una de las características del consorcio a que antes aludió, sino que la repoblación se lleva a efecto por la Administración.

En las bases de todo consorcio debe consignarse la entrega de la finca con su arbolado a la Administración, que quedará en posesión de ella mientras dure el consorcio; la obligación de la Administración de repoblar la finca pagando los gastos en la proporción convenida y asumiendo la dirección técnica y administrativa de los trabajos; el derecho de la Administración de aprovechar la totalidad del arbolado; el derecho del propietario a una participación en el valor neto de los productos obtenidos, y el estado forestal de la finca al firmarse el consorcio; la duración del consorcio y el pacto de prórroga hasta que la Administración se reembolse de los gastos que haya efectuado e intereses, y las condiciones particulares de cada caso.

b) *Parques Nacionales*.—A los efectos de la Ley de 8 de junio de 1957, dice el artículo 78, Parques Nacionales son aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes, del territorio nacional, a que el Estado concede dicha calificación al objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de su paisaje, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geográficas e hidrológicas que encierre, evitando todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración.

El Reglamento de Montes, dentro del capítulo dedicado a los Parques Nacionales y a continuación de la definición de éstos, expresa la de los Sitios y los Monumentos naturales. Podrán calificarse de «Sitios naturales» de interés nacional los parajes agrestes del territorio nacional, aun cuando su extensión sea reducida, que, sin reunir las condiciones necesarias para ser declarados «Parques Nacionales», merezcan ser objeto de especial distinción por su belleza natural, lo pintoresco del lugar, la exuberancia y particularidades de la vegetación espontánea, las formas hidrológicas o la magnificencia del paisaje y las especiales características de su fauna o de su capacidad de albergarla. Se podrán calificar de «Monumentos naturales» de interés nacional los elementos o particularidades del paisaje en extremo pintoresco y de extraordinaria belleza o rareza, tales como peñones, piedras bamboleantes, árboles gigantes, cascadas, grutas, desfiladeros, etcétera. Será circunstancia favorable para las declaraciones oficiales

de Sitios y Monumentos naturales de interés nacional, que la belleza natural del paisaje o sus elementos sea realzada por el interés religioso, científico, artístico, histórico o legendario (arts. 189 y 190).

La declaración de «Parque Nacional» se hace por Decreto, a propuesta del ministro de Agricultura; y la de Sitio o de Monumento natural de interés nacional, por Orden del ministro de Agricultura. Tanto los Parques como los Sitios y Monumentos aludidos quedan sometidos a la tutela del Estado en todo lo referente a la conservación de su belleza natural, de su fauna y de su flora y al fácil acceso a los mismos; su gestión técnica corresponde exclusivamente a la Administración (arts. 190 y 194) y serán regidos por Juntas constituidas por varias autoridades y representantes de la Administración central, provincial, municipal y de la propiedad privada implicada.

Los aprovechamientos forestales de los Parques y Sitios ubicados en predios de propiedad privada podrán contratarse libremente por su dueño, aunque con sujeción a las condiciones que imponga la Administración forestal. La caza y pesca se sujetarán a la reglamentación especial. En los montes que formen parte de Parques Nacionales o Sitios naturales, si estuvieran catalogados, no se podrá acampar, colectiva ni individualmente, sin autorización de la Administración Forestal, y si se tratare de montes no catalogados y fincas de propiedad particular, además de la autorización del propietario será necesaria la de la misma Administración, la cual podrá denegarla cuando la instalación atente a la finalidad que deben cumplir aquéllos (arts. 197, 198 y 201).

c) *Caza*.—La nueva Ley de Caza de 4 de abril de 1970; introduce en la regulación entonces vigente importantes innovaciones, y en su preámbulo declara que con el estricto cumplimiento de la misma queda garantizada la protección de la riqueza cinegética nacional, se asegura su conservación y su fomento y puede conseguir que la presencia misma de la caza en los terrenos donde constituye renta apreciable no esté en pugna con las riquezas agrícola, forestal y ganadera del país. A estas finalidades pueden añadirse las de carácter social que resulten del articulado. La Ley regula, según el artículo 1.º, la protección, conservación y fomento de la riqueza cinegética y su ordenado aprovechamiento en armonía con los distintos intereses afectados, y a estos efectos clasifica el territorio en terrenos de aprovechamiento cinegético común, en los que el ejercicio de la

caza tiene las limitaciones generales fijadas en la misma Ley y su Reglamento, y terrenos sometidos a régimen especial (arts. 8 y 9).

Son terrenos sometidos a régimen especial los Parques Nacionales (de los que antes hablamos), los Refugios de Caza, las Zonas de Seguridad, los Cotos de Caza, los Cercados y los adscritos al Régimen de Caza Controlada.

Los Refugios Nacionales de Caza tienen por finalidad asegurar la conservación de determinadas especies de la fauna cinegética cuando ella sea precisa por razones biológicas, científicas o educativas. Se establecen por Decreto. También pueden constituirse Refugios de Caza, no nacionales, con autorización del Ministerio de Agricultura, previa petición conjunta de los propietarios interesados y de una Entidad patrocinadora, los cuales podrán denominarse Estaciones Biológicas o Zoológicas, de acuerdo con los fines perseguidos. En todos los Refugios está prohibida permanentemente la caza, si bien por resolución administrativa podrá acordarse la captura o reducción de determinadas unidades por razones de orden biológico, técnico o científico.

Las Reservas Nacionales de Caza podrán establecerse en aquellas comarcas cuyas especiales características de orden físico y biológico permitan la constitución de núcleos de excepcionales posibilidades cinegéticas. Sólo pueden establecerse por Ley, a la que deberá ajustarse el ejercicio de la caza, correspondiendo en ellas al Ministerio de Agricultura la protección, conservación y fomento de las especies.

Son terrenos sometidos al Régimen de Caza Controlada los terrenos cinegéticos de aprovechamiento común sujetos a los planes de protección, conservación, fomento y aprovechamiento de su riqueza cinegética que apruebe el Ministerio de Agricultura. Este Ministerio, por sí o a través de sociedades de cazadores colaboradoras, cuidará de controlar y regular el disfrute de la caza existente en estos terrenos.

Coto de caza es toda superficie continua de terrenos susceptibles de aprovechamiento cinegético que haya sido declarada y reconocida como tal mediante resolución administrativa de la autoridad competente.

Los cotos de caza se clasifican en privados y locales. Su declaración se efectúa a petición de los titulares o patrocinadores interesados, y en ellos la caza debe estar protegida, fomentada y aprovechada de forma ordenada. Los terrenos integrantes de los cotos privados de caza podrán pertenecer a uno o varios propietarios que se

hayan asociado voluntariamente para esta finalidad. Los Cotos Locales de caza se constituyen bajo el patrocinio de los Ayuntamientos, Entidades Locales Menores o las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, dentro de sus respectivas jurisdicciones, los cuales tendrán la representación conjunta y voluntaria de los propietarios o de los titulares de otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza. El Estado, las Entidades de Derecho público y privado y los particulares pueden aportar sus terrenos para que formen parte de estos cotos. La contratación y adjudicación del aprovechamiento cinegético de los cotos locales se efectuará por la Entidad patrocinadora, si bien las condiciones técnicas de éste serán fijadas por el Ministerio de Agricultura.

Son Cotos Sociales de Caza aquellos cuyo establecimiento responde al principio de facilitar el ejercicio de la caza en régimen de igualdad de oportunidades a todos los españoles que lo deseen. El ejercicio de la caza en estos cotos se reglamentará de forma que, adoptándose las medidas de conservación y fomento de las especies, cuantos cazadores lo soliciten y cumplan las normas que en cada caso se establezcan puedan tener la oportunidad de practicarlo. El establecimiento de Cotos Sociales podrá llevarse a cabo sobre terrenos del Estado y sus Organismos autónomos, o de otros sujetos, aunque sean cotos privados o locales. La utilización de estos cotos queda reservada exclusivamente a ciudadanos españoles, y la mitad de los permisos se concederá a los cazadores residentes en la provincia en que estén localizados, quienes abonarán por ello un importe no superior al 75 por 100 de lo que abonen los no residentes.

d) *Conservación del suelo agrícola y sistematización de terrenos.* La Ley de 20 de julio de 1955 declaró de utilidad pública y de interés nacional la realización de las obras, plantaciones, trabajos y labores que en las fincas rústicas dedicadas al cultivo agrícola resulten necesarias para la debida conservación del suelo, y dispuso que los cultivadores directos de los predios rústicos quedan obligados a atemperarse en la explotación a las normas que señale el Ministerio de Agricultura para evitar la pérdida o degradación del suelo cultivable y para obtener la mejora de los terrenos que se encuentren en estas condiciones. A estos efectos, el Ministerio podrá imponer respecto de fincas determinadas ciertas obligaciones, entre las que pueden figurar las de realizar nivelaciones abancalamientos o protección de los terrenos, plantaciones arbóreas o arbustivas o repoblaciones fo-

restales. Para imponer estas obligaciones debe previamente aprobarse un «Plan de Conservación del Suelo Agrícola» referido a la finca o grupo de fincas correspondientes.

e) *Cuencas alimentadoras de los pantanos.*— El ministro de Obras Públicas pondrá en conocimiento del Ministerio de Agricultura las cuencas alimentadoras de los pantanos que deban repoblarse forestalmente, dispone la Ley de 19 de diciembre de 1951. Este Ministerio señalará, para cada cuenca, qué zonas deben repoblarse, clasificando los predios incluidos en los siguientes grupos: terrenos expropiados por el Ministerio de Obras Públicas con motivo de la construcción de las obras principales, secundarias o accesorias del pantano; montes de utilidad pública y libre disposición de los Ayuntamientos, y montes de la propiedad de otras corporaciones o fundaciones; terrenos de propiedad particular no dedicados al cultivo agrícola, y terrenos de propiedad particular dedicados al cultivo agrícola. La resolución ministerial lleva aparejada la declaración de zona de interés forestal y dará lugar, según los casos, a la entrega de los terrenos por el Ministerio de Obras Públicas, la celebración de consorcios voluntarios o forzosos, la adquisición voluntaria de los predios o la expropiación forzosa de éstos.

Las zonas que estando dedicadas al cultivo agrícola no sea preciso repoblar para la fijación de los terrenos se someterán a las modalidades de cultivo que garanticen la conservación del suelo.

En lo sucesivo, antes de la total ejecución de los proyectos de embalses se harán los estudios de restauración de las comarcas que hayan de alimentarlos. Si los embalses hubieran de construirse por concesionarios, el Ministerio de Obras Públicas incluirá, entre las condiciones de la concesión, la obligación de los titulares de proceder a la repoblación forestal de las cuencas en la forma que se señale.

C) *Disposiciones que tienen por objeto operaciones concretas que afectan a la estructura o al destino esencial del suelo rústico.*

En este apartado reseñamos las disposiciones que se refieren a usos no agrícolas de aquellos terrenos rústicos que cambian su destino inicial como consecuencia de la implantación de infraestructuras, o de la ordenación de actividades industriales o de servicios, sin quedar incorporados a núcleos urbanos.

a) *Embalses*.—Antes nos referimos a las cuencas alimentadoras de los pantanos. Ahora es procedente tratar del aprovechamiento de los embalses. El Decreto 2.495, de 10 de septiembre de 1966, regula el aprovechamiento secundario recreativo de los embalses y dispone que cualquier construcción, instalación o actividad de los predios incluidos en una zona de 500 metros, en todo el perímetro correspondiente al nivel máximo de los embalses, requerirá, sin perjuicio de la competencia municipal, la correspondiente autorización del Ministerio de Obras Públicas, la cual podrá supeditarse al establecimiento de las instalaciones precisas para impedir que se perjudiquen los aprovechamientos principales de carácter prioritario establecidos en el artículo 160 de la Ley de Aguas. Cuando dichas instalaciones o actividades sean incompatibles con las utilizaciones de los aprovechamientos principales y se sitúen o desarrollen a distancia superior a los 500 metros citados, el Ministerio podrá suspender o instar la suspensión de las mismas hasta que la autoridad competente resuelva. Si se tratara de embalses de abastecimiento de poblaciones, además, podrá crearse en torno a los mismos un perímetro de protección, cuya delimitación y ordenación se efectuará por Orden ministerial, la que podrá establecer prohibiciones o limitaciones de construcción y residencia, o de instalación de industrias, llegando incluso a la expropiación forzosa para garantizar el fin principal.

b) *Obras públicas de desarrollo longitudinal*.—Supeditando el orden cronológico al interés del objeto de la disposición, nos fijaremos en primer término en la Ley número 72 de 10 de mayo de 1972, que contiene el régimen jurídico básico y supletorio de las concesiones para la construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje, determinando los requisitos que éstas deben reunir. La Ley contiene la definición de autopistas, diciendo que es la vía especialmente concebida, construída y señalizada como tal para la circulación de automóviles, y que se caracteriza por las siguientes circunstancias: no tienen acceso a la misma las propiedades colindantes; no cruza a nivel ninguna otra vía, senda o servidumbre; consta de distintas calzadas para cada sentido de la circulación separadas entre sí por una franja de terreno no destinada a la circulación, denominada mediana, salvo excepciones. El concesionario deberá cuidar la aplicación de las normas y reglamentos sobre uso, policía y conservación de la autopista.

Esta Ley, como se ve, deja a la potestad reglamentaria la regulación de aquello que más atañe al objeto de nuestro estudio, aunque

contiene algunas normas que limitan las facultades de los propietarios de terrenos situados en su inmediación. A este efecto ha de tenerse presente que cada autopista requiere el establecimiento de tres «zonas afectadas», que son, de dentro a fuera: la «zona de dominio», la «zona de servidumbre» y la «zona de afección», cada una de las cuales consiste en dos franjas de terreno, una a cada lado de aquélla, de 8, de 25 y de 100 metros, respectivamente. En los primeros 50 metros de esta zona, medidos a partir de la línea exterior de la calzada, se fija una «línea de edificación», y desde ésta a la autopista queda prohibida la construcción, reconstrucción o ampliación de cualquier edificación, y en el resto de la zona de afección se prohíbe el cambio de uso real, cualquier tipo de construcción o mejora de los existentes sin la autorización del Ministerio de Obras Públicas y toda clase de publicidad. La Administración puede expropiar los terrenos afectados o, en su caso, proceder a la reparcelación o reordenación del sector.

Las disposiciones que rigen alguna autopista contienen preceptos particulares de interés desde nuestro punto de vista. Así ocurre con el Decreto-Ley 5/1970, de 25 de abril de 1970, referente a la autopista de Tarragona-Valencia, cuyo artículo 2.º determina que en las zonas contiguas a la autopista podrá llevarse a cabo la concentración y ordenación especial del terreno rústico, siempre que con ellas se consiga una mejora en la estructura de las explotaciones agrícolas y una reducción en el coste de las obras.

Más concretamente se refieren a la materia de nuestro estudio algunas de las cláusulas del Pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, aprobado por Decreto de 25 de enero de 1973, número 215/73. La sección 3.ª del capítulo VII está dedicada a las áreas de servicio o zonas colindantes con la autopista ocupadas por instalaciones y servicios destinados a la cobertura de las necesidades del tránsito por la misma, tales como estaciones de gasolina, hoteles, restaurantes, etcétera, áreas de servicios que ocuparán una superficie entre dos y seis hectáreas a cada lado. La distancia entre dos áreas consecutivas no será inferior a 20 kilómetros ni superior a 40, pero estas distancias pueden condicionarse excepcionalmente a la funcionalidad del conjunto de la autopista y de cada uno de sus tramos, así como a circunstancias específicas que concurren, tales como —dice— el paisaje y la conservación de la naturaleza (cláusula 84). En todo caso, el concesionario ha de mantener en perfecto estado la autopista y las

instalaciones de las áreas de servicio dentro de las normales condiciones de pulcritud y cuidado estético (cláusula 91).

La legislación de carreteras, entendiéndose que esta designación genérica comprende a éstas y a los caminos vecinales, establece limitaciones a los predios colindantes y a la actividad de los cultivadores, pero sólo para la protección de la vía de comunicación, sin contemplar los problemas de medio ambiente. Así, el Reglamento de 29 de octubre de 1920 dispone que no se podrán cortar los árboles situados a menos de 25 metros de la carretera sin autorización administrativa, ni se permitirá arrancar las raíces que impidan la caída de tierras dentro de ellas (art. 5.º).

Por otra parte, el Decreto 1.478 de 2 de junio de 1966, siguiendo las líneas generales de regulación anterior del arbolado de las carreteras y complementándolas, dispone que las plantaciones a lo largo de las carreteras y en sus zonas de servidumbre se realizarán de forma que, o cumplan funciones de carácter utilitario, como contener taludes, evitar la erosión, orientar el tráfico y proporcionar zonas de sombra, o de orden estético como elemento embellecedor del paisaje y de integración de la carretera en el mismo.

A este respecto merece tenerse en cuenta que el Plan de la Gran Bretaña para la zona de *Chilterns* dispone que se hará todo esfuerzo para evitar en adelante el corte de áreas de Sobresaliente Belleza Natural por la construcción de nuevas carreteras principales; y que si el interés nacional hace esto imposible, cualquier nueva vía será provista, cualquiera que sea su coste, del más alto grado de amenidad, dedicando especial atención a su ocultación en el paisaje, la armonía con la topografía, la plantación de árboles y el ruido.

c) *Aeropuertos y navegación aérea*.—La legislación sobre aeropuertos contiene medidas de protección de éstos y de su utilización que afectan a las fincas rústicas próximas a los mismos, pero silencia lo que interesa a la materia que es el objeto de este estudio.

El Decreto de 2 de abril de 1954, sobre clasificación de aeropuertos y servidumbres aéreas, prohíbe la existencia en el área de maniobra (pistas, franjas laterales y plataformas de estacionamiento) de plantación alguna que sea obstáculo al vuelo o a la rodadura de los aviones; y dispone que en la zona aérea de recalada (prolongación de pistas y otras superficies horizontales y ascendentes) la altura máxima de las plantaciones estará determinada por las superficies definidas para delimitar el espacio aéreo de aproximación, por enci-

ma de las cuales no se permite la erección de obstáculos aéreos. La naturaleza y extensión de las servidumbres serán establecidas para cada caso concreto por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio del Aire, salvo casos de manifiesta urgencia, en los que pueden establecerse servidumbres provisionales por el Ministerio del Aire, de acuerdo con el de Agricultura, dentro de un círculo de seis mil metros de radio a partir del punto geométrico central del aerpuerto (arts. 4 a 7).

Por otra parte, el Decreto de 21 de diciembre de 1956 dispone que la zona de instalaciones radioeléctricas deberá estar comprendida dentro de una zona de seguridad en la que no podrá establecerse cultivos arbóreos o arbustivos, o alterar la superficie del terreno con excavaciones o movimientos de tierra sin previa autorización del Ministerio del Aire.

d) *Paso aéreo de energía eléctrica.*—Puede imponerse la servidumbre de paso de energía eléctrica, con sujeción a lo dispuesto en la Ley número 10 de 10 de marzo de 1966. Aquélla se rige por esta Ley, su Reglamento de 20 de octubre siguiente y supletoriamente por el Código Civil. Esta servidumbre, cuando es de paso aéreo comprende, además del vuelo sobre el predio sirviente, el establecimiento de postes, torres o apoyos fijos para la sustentación de los cables conductores de energía y el derecho de paso o acceso y la ocupación temporal de terrenos u otros bienes necesarios para la vigilancia, conservación y reparación de aquélla. En el expediente que se siga para el establecimiento de la servidumbre cuando la instalación afecte a centros o zonas declaradas de interés turístico nacional o Parajes Pintorescos se ha de recabar el informe previsto en el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Departamento ministerial correspondiente (arts. 1.º, 3.º, 4.º y 9.º de la Ley).

e) *Polos de promoción y desarrollo industrial.*—La ordenación urbanística provisional de su territorio fué aprobada por Orden de 22 de septiembre de 1964. El territorio de cada polo se divide en áreas y zonas para determinar las posibilidades de uso e implantación de industrias de cada una: área de planeamiento vigente, área de protección específica con prohibición en principio de emplazamientos industriales, zonas íntegramente industriales, áreas de tolerancia para emplazamiento de industrias especiales y núcleos urbanos y rurales existentes. Areas de protección específica son las destinadas a aprovechamientos agrarios que por sus excepcionales condiciones

merecen preservarse, como son las destinadas a colonización, entre otras. En todo emplazamiento industrial se tendrá en cuenta, entre otras circunstancias, la protección histórico-artística y el interés del paisaje.

f) *Ciudades de vacaciones.*—La ordenación turística de las llamadas ciudades de vacaciones fué aprobada por Orden de 28 de octubre de 1968, que define a éstas diciendo que son aquellos establecimientos cuya situación, instalaciones y servicios permitan a los clientes, bajo fórmulas previamente determinadas, el disfrute de sus vacaciones en contacto directo con la naturaleza, facilitándosele por un precio alzado, hospedaje en régimen de pensión completa, junto con las posibilidades de practicar deportes y participar en diversiones colectivas. Deberán estar situados en lugares que por sus condiciones naturales permitan la vida al aire libre y la práctica de deportes en amplios espacios abiertos; su área deberá estar delimitada por accidentes naturales o por cerramientos artificiales en consonancia con la natural fisonomía del paisaje; la circulación de vehículos por el interior está prohibida, salvo para los de servicio de la empresa, y el 15 por 100, al menos, de la superficie total del establecimiento estará reservada a zonas verdes con arbolado y jardinería (arts. 1 y 15).

VII. COMENTARIOS Y PERSPECTIVAS.

La legislación española expresa y nominalmente relativa a la conservación de la naturaleza y al medio ambiente es de fecha muy reciente. Ello es debido, en parte, a que la terminología empleada ha experimentado innovaciones. Por eso, las leyes promulgadas bajo las rúbricas aludidas no contienen todo el derecho vigente sobre la materia, puesto que siguen en vigor otras anteriormente promulgadas, alguna de las cuales son de bastante antigüedad.

Nuestro ordenamiento jurídico, que, como el de cualquier país, está en plena evolución, en el aspecto que nos ocupa requiere amplio desarrollo y perfeccionamiento. En primer lugar, por exigencias de la realidad, ya que el desarrollo económico y social plantea nuevos problemas y agravará otros, por lo cual habrá que prevenirlos o resolverlos, o corregir los daños causados si no se han resuelto a tiempo o constituyen costes inevitables del crecimiento. Así, habrá que llenar lagunas de la Ley, las cuales son evidentes y están puestas de manifiesto por el propio legislador, que ha anunciado la promulgación de

nuevas disposiciones. En segundo lugar, por exigencias del propio sistema y de la armonía del ordenamiento jurídico, que requiere la unificación de criterios en cuanto a los fines de las normas, a los métodos a seguir para cumplirlos, a los procedimientos aplicables y a la organización y distribución de competencias administrativas.

En muchos aspectos puede sernos muy provechoso el estudio de la legislación extranjera. Siempre lo es, pero en nuestro caso tal vez sea más útil, ya que los países superdesarrollados y aquellos que han alcanzado un grado de desarrollo superior al nuestro han pasado por etapas en las que nuevas situaciones han dado origen a medidas legislativas complejas que pueden servir de precedente por sí mismas y, además, por haber sido experimentada su eficacia en la realidad. En este sentido resultan interesantes el *Town and Country planning* y el llamado *A plan for the Chilterns* de Gran Bretaña, el programa *Les Cents Mesures* de Francia, las leyes sobre conservación de la Naturaleza y las relativas a zonas urbanas y rurales de Dinamarca, Italia, etc.

Para actualizar nuestro ordenamiento creemos que convendría, además de aprobar nuevas leyes y sin necesidad de esperar a que éstas se dicten, reformar las normas administrativas vigentes que lo requieren y promulgar otras dentro del amplio marco en que pueda actuar la potestad reglamentaria de la Administración. Al hacerlo consideramos de mucho interés que se tengan presentes las causas de la ineficacia de algunas disposiciones en vigor, una de las cuales creemos que es la inaplicación, al menos parcial, de las mismas, no sólo por los particulares, sino también por la misma Administración, lo que es debido a diversos motivos, entre los que pueden destacarse los desajustes de todo sistema en evolución rápida, la falta de medios personales y económicos en servicios que comienzan, y la falta de formación de los administrados en relación con la necesidad de someterse a limitaciones e inspecciones en su hasta ahora libres o menos intervenidas actividades.

La exposición de ideas concretas sobre la posible regulación legal sería pretenciosa y no quedaría justificada sin la reseña de las situaciones de hecho existentes, del estado de la técnica aplicable en cada uno de sus aspectos, la valoración de los costes, de estimación de los resultados ecológicos y la previsión del futuro, sobre todo lo cual otras plumas más autorizadas disertarán en esta Revista.

No parece prudente, pues, que alarguemos este trabajo, que sólo

aspira a dar una visión panorámica del tema, a sabiendas de que, por haber sido preciso escoger sólo unos puntos de la copiosa legislación vigente, otros no han sido siquiera citados aunque merezcan un estudio particular. Pero sí conviene terminar con unas observaciones de carácter general que espigamos en trabajos de autores de reconocido prestigio.

Una de ellas, debida a Bertrand DE JOUVENEL (22), es la de que la preocupación por el medio ambiente está destinada a cambiar de signo, pues actualmente es una idea de contenido negativo que evoca inconvenientes que hay que moderar, pero puede tomar como contenido positivo el progreso en el embellecimiento de los lugares, forma que aporta fines atrayentes, mientras que la otra se manifiesta mediante restricciones.

Otra observación la tomamos de Rémy PRUD'HOMME, quien, después de acusar la fragilidad de los análisis que sirven a la política del medio ambiente y la necesidad de construir sistemas o modelos económico-ecológicos advierte que el tipo de análisis de este carácter desemboca en la invención de mecanismos de control del sistema humano que habrán de introducir en las reglas del juego modificaciones mediante actuaciones que pueden ser de seis tipos: tributarias, jurídicas, de subvenciones, por *open market* (que consiste en establecer un mercado de derechos a dañar, sobre el cual el Estado intervendrá comprando o vendiendo estos derechos en función de nivel del deterioro deseado), por limpieza mediante el reciclaje artificial de residuos y por educación de los sujetos económicos (23).

(22) DE JOUVENEL (Bertrand): «Les économistes et l'environnement», en *Analyse & Prevision*, enero 1972, pág. 56.

(23) PRUD'HOMME (Rémy): «Note sur la gestion de l'environnement», en *Analyse...*, octubre 1972, págs. 1224 y ss.

RESUMEN

El deterioro de las cualidades del entorno del hombre, que llega a producir la pérdida de las condiciones necesarias para el desarrollo sano y equilibrado del género humano, se va extendiendo como consecuencia de las actividades económicas. Estas, en cuanto afectan al suelo rústico y a la actividad agraria, exigirán la regulación de la conducta de los sujetos que tienen facultades de disposición o disfrute sobre los predios, y también el ejercicio de industrias o realización de servicios que aun no teniendo por objeto directo la tierra, degraden las cualidades de ésta. La importancia de la materia ha dado origen a estudios y reuniones internacionales de mucho interés, la última de las cuales fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano reunida en Estocolmo en junio de 1972, la Declaración de Principios y las Recomendaciones de la cual se reseñan en lo que interesa al punto concreto del trabajo.

La política seguida gira sobre la defensa de la Naturaleza y el medio ambiente, conceptos ambos que son ambiguos, y para su esclarecimiento hay que acudir a las enseñanzas de la ecología y a la comprensión de los ecosistemas, opinando que aquel criterio defensivo es insuficiente porque el problema consiste en cómo mantener para el hombre la habitabilidad de nuestro planeta, dadas las perturbaciones que los actos humanos producen en la biósfera, actos que sólo pueden ser regulados por medio del Derecho.

El incremento de la potencia humana para penetrar en el reino de la Naturaleza y la transcendencia, en las nuevas formas de vida, de los hechos que se producen y del número de los que se realizan de cada especie, han determinado que muchos de ellos, incluso de aquellos que eran considerados jurídicamente irrelevantes, sean sometidos a normas legales. La protección de la susceptibilidad de la tierra para producir alimentos, de la potabilidad del agua y de la pureza del aire evitando su contaminación, afecta a la persona humana y a las instituciones sociales, y pueden considerarse como fenómenos políticos que han de contemplar el Derecho constitucional y el Internacional, las leyes ordinarias de cada país y los Reglamentos. En el derecho español, además de ciertas alusiones en las Leyes Fundamentales, se han promulgado varias disposiciones referentes a la materia específicamente, como las referentes al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, a la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, a la Protección del Ambiente Atmosférico y a la Reforma y Desarrollo Agrario.

Otras disposiciones tienen por objeto directo las cosas o bienes. Entre ellas están la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, las disposiciones administrativas referentes al suelo rústico, entre las que destacan la legislación de montes, parques nacionales, caza, conservación del suelo agrícola y sistematización de terrenos y la relativa a las cuencas alimentadoras de los pantanos. Otras disposiciones tienen por objeto operaciones concretas que afectan a la estructura o al destino esencial del suelo rústico, tales como las promulgadas sobre embalses, obras públicas de desarrollo longitudinal, aeropuertos y navegación aérea, paso aéreo de energía eléctrica, polos de promoción y desarrollo industrial y ciudades de vacaciones. De lo pertinente de cada una de ellas, se da referencia.

Finalmente, se pone de relieve la necesidad de que nuestro ordenamiento jurídico se complete y perfeccione, en previsión de las necesidades futuras y por exigencias del propio sistema y armonía de aquél. Además, de nuevas leyes, y sin necesidad de esperar a su promulgación, puede producirse, dentro del marco de las vigentes, una amplia actividad mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración. Será necesario tener presente la aplicabilidad en la realidad de las normas que a veces no pueden ser eficaces por falta de medios personales o económicos para que los nuevos servicios funcionen.

RÉSUMÉ

La détérioration des conditions de l'environnement qui arrive à produire la perte des conditions nécessaires au développement sain et équilibré du genre humain s'étend en raison des activités économiques. Celles-ci, du fait qu'elles affectent le sol de la campagne et l'activité agricole, exigeront qu'on réglemente la conduite des sujets qui ont des facultés de disposition et de jouissance sur des propriétés rurales et qu'on réglemente aussi l'exercice d'industries ou la prestation de services qui, même s'ils n'ont pas la terre comme objet direct, dégradent les qualités de celle-ci. L'importance de la matière a donné lieu à des études et à des réunions internationales d'un grand intérêt. La dernière de celles-ci a été la Conférence des Nations Unies sur l'environnement qui s'est réunie à Stockholm en juin 1972. On en résumé la déclaration des principes et les recommandations sur ce qui intéresse le point précis de ce travail.

La politique qui a été suivie est fondée sur la défense de la nature et de l'environnement. Ces deux concepts sont ambigus et, pour les éclaircir, on doit recourir aux enseignements de l'écologie et à la compréhension des écosystèmes en pensant que ce critère défensif est insuffisant, car le problème consiste à savoir comment on maintiendra pour l'homme l'habitabilité de notre planète étant donné les perturbations que les actes humains produisent dans la biosphère, actes qui peuvent seulement être réglementés par le Droit.

L'augmentation de la puissance humaine de pénétrer dans le royaume de la nature et l'importance, dans les nouvelles formes de vie, des faits qui se produisent et du nombre de ceux de chaque sorte qui sont réalisés ont déterminé que beaucoup d'entre eux, même de ceux qui étaient considérés juridiquement sans importance, seront soumis à des règles légales. La protection de la possibilité qu'a la terre de produire des aliments, de la potabilité de l'eau et de la pureté de l'air en évitant leur contamination, concerne la personne humaine et les institutions de la société. On peut la considérer comme un phénomène politique que doivent envisager le Droit constitutionnel et le Droit international, les lois ordinaires de chaque pays et les règlements. Dans le Droit espagnol, outre certaines affirmations contenues dans les lois fondamentales, on a promulgué plusieurs dispositions se rapportant spécifiquement à la matière, telles que celles qui concernent l'Institut national pour la conservation de la nature, la Commission déléguée du Gouvernement pour l'environnement et la protection de l'atmosphère et enfin la Réforme et le Développement agricoles.

D'autres dispositions ont pour objet direct les choses et les biens. Parmi elles, se trouvent la loi sur le régime du sol et l'aménagement urbain, les dispositions administratives sur le sol réservé à l'agriculture parmi lesquelles ressortent la législation des forêts, les parcs nationaux, la chasse, la conservation du sol agricole et la systématisation des terrains et la loi relative aux bassins hydrographiques alimentant les barrages-réservoirs. D'autres dispositions ont pour objet des opérations précises qui concernent la structure et l'usage essentiel du sol de la campagne telles que les dispositions promulguées sur les barrages-réservoirs, les travaux publics de développement longitudinal, les aéroports et la navigation aérienne, le transport aérien d'énergie électrique, les pôles de promotion et de développement industriel et les villes de séjour de vacances. On donne une analyse de chacune d'elles.

Enfin, on met en lumière la nécessité de compléter et de perfectionner notre législation en prévision des besoins futurs suivant les exigences du système lui-même et son harmonie. En dehors de nouvelles lois et sans qu'il soit nécessaire d'attendre leur promulgation, une vaste activité peut s'exercer dans le cadre des lois en vigueur en usant des pouvoirs réglementaires de l'Administration. Il faudra avoir présent à l'esprit l'applicabilité, dans la réalité, des normes qui, parfois, ne peuvent pas être efficaces, faute de moyens personnels ou économiques, pour que les nouveaux services fonctionnent.

SUMMARY

The deterioration of the qualities of man's environment, which is coming to produce the loss of the conditions necessary for the healthy and balanced development of the human species, is spreading as a consequence of economic activities. These, in so far as they affect the rural soil and agrarian activity, will call for the regulation of the conduct of those who possess powers for the ordering or enjoyment of landed properties, and also the exercise of industries or performance of services which, even if their objects are not directly concerned with the land, degrade its qualities. The importance of the subject given rise to most interesting studies and international meetings, the last of which was the United Nations Conference on the Environment which met at Stockholm in June 1972, whose Declaration of Principles and Recommendations are summarised as an important point in this work.

The policy followed revolves around the defense of Nature and the environment, both of them ambiguous concepts, to clarify which recourse has to be made to the teachings of ecology and to the understanding of the ecosystems; it is considered that the defensive criterion is insufficient because the problem consists in how to maintain for man the habitability of our planet in face of the perturbations which human actions produce in the biosphere, actions which can only be regulated by means of the Law.

The increase of the human power to penetrate into the kingdom of Nature and the transcendence, in the new forms of life, of the facts which occur and of the number of them of each kind which are taking place, have made it necessary for many of them, even those which are considered juridically irrelevant, to be submitted to legal regulations. The protection of the earth's readiness to produce food, of the drinkable character of water and of the purity of the air by preventing their contamination, affects the human person and social institutions, and the ordinary laws and regulations of each country may be considered as political phenomena which should be regarded by Constitutional Law and International Law. In Spanish Law, besides certain allusions in the Fundamental Laws, several ordinances have been promulgated with specific reference to the matter, such as those referring to the National Institute for the Preservation of Nature, the Delegate Commission of the Government for the Environment, the Protection of the Atmospheric Environment and Agrarian Reform and Development.

The direct object of other ordinances is things or goods. Among them are the Law on the Regime of the Soil and Town Planning, the administrative ordinances referring to the rural soil, amongst which are the legislation as to forests, national parks, hunting, conservation of agricultural soil and systematic use of land that concerned with the basins that feed the reservoirs. The objects of other ordinances are particular operations which affect the structure or essential destiny of the rural soil, such as those promulgated on reservoirs, public works developed in length, airports and aerial navigation, aerial transference of electric power, poles of industrial promotion and development, and holiday towns. Reference is given to what is relevant in each of these.

Finally the author points out the necessity for our juridical system to be completed and improved, awaiting future necessities and the demands which the system and its harmonisation will bring. Furthermore, new laws, with no need to wait for them to be decreed, may appear within the framework of those already in force; these is a wide activity that may result from the exercise of the regulating power of the Administration. It will be necessary to bear in mind the applicability in the reality of regulations which are sometimes not effective for lack of personal or financial means, if the new services are to function.