

# HACIA EL DERECHO AMBIENTAL EN ESPAÑA (INFLUENCIAS EN EL SECTOR AGRARIO)<sup>(\*)</sup>

Por  
SALVADOR GRAU FERNANDEZ (\*\*)

## S U M A R I O

1. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA.—2. MEDIOS JURIDICOS DEL DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACION ESPAÑOLA: 2.1. DISPOSICIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: 1.º En materia de agua. 2.º En materia de protección atmosférica. 3.º En materia de ruidos. 4.º Protección contra radiaciones. 5.º Eliminación de residuos sólidos. 2.2. DISPOSICIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA: 1.º Protección de suelos. 2.º Defensa de la riqueza forestal. 3.º Protección integral de la naturaleza (parques nacionales). 4.º Protección de la fauna cinegética y piscícola.—3. LEGISLACION CIVIL SUSTANTIVA Y MEDIO AMBIENTE.—4. CARGAS DERIVADAS DE LA PROTECCION.—5. INFLUENCIAS DE LAS MEDIDAS PROTECCIONISTAS EN LA PROPIEDAD Y LA EXPLOTACION DEL SUELO Y DE LOS BOSQUES.—6. EL SECTOR AGRARIO Y EL MEDIO AMBIENTE.

### 1. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA

**E**l Derecho medioambiental, manifestado en su vertiente de Derecho positivo, por medio de normas y disposiciones legales, va teniendo una expresión cada vez mayor en España. No ocurre lo propio en su vertiente doctrinal, en la que no se muestra, por el momento, más que en una fase de iniciación, con algunos trabajos dedicados al mismo, como la obra muy reciente de Martín MATEO sobre Derecho Ambiental.

De ahí que para hablar del Derecho medioambiental en España, se tenga que hacer referencia, de un modo exclusivo, a la legislación en esta materia. Una legislación que, indudablemente, va ampliando progresivamente su campo de acción.

Al lado de disposiciones que, ya en el siglo pasado, se debe de

---

(\*) Este trabajo corresponde al que, encargado por el COMITÉ EUROPEO DE DERECHO RURAL, se le ha remitido sobre el tema, como información para el Coloquio a celebrar en Valencia sobre Derecho Rural.

(\*\*) Abogado.

considerar que, en algunos de sus preceptos, hicieron referencia a problemas de medio ambiente, otras más recientes se han encaminado directamente a la resolución de ciertos aspectos muy importantes, de carácter medioambiental, inspiradas en los criterios actuales y perfectamente en línea con legislaciones de más allá de nuestras fronteras.

Así, por ejemplo, nuestra antigua Ley de Aguas, de 1879, se ocupa ya de la polución de las mismas. En sus artículos 219 y 220 se refiere a los establecimientos industriales que *comuniquen a las aguas sustancias o propiedades nocivas a la salubridad y la vegetación*. Un *Real Decreto de 21 de marzo* de 1895 dicta normas sobre defensa de las aguas contra las contaminaciones. Son dos muestras de una preocupación que existió ya en el siglo pasado, en cuanto a la contaminación de las aguas, en momentos en los que este problema no presentaba los graves caracteres que hoy tiene.

Otro problema de una gran incidencia en el medio ambiente de las grandes ciudades sobre todo, es el relativo a la contaminación atmosférica. En este aspecto es en donde ha surgido, en España, una Ley muy moderna, la de *22 de diciembre de 1972*, sobre la protección del ambiente atmosférico, a la que ha seguido el Reglamento dictado para su aplicación y desarrollo, *de 6 de febrero de 1975* (1).

---

(1) Es, sin duda, en el preámbulo de la citada Ley de 1972, en donde se señala claramente el pensamiento del legislador español en orden a la normativa que debe existir sobre el medio ambiente. Sus palabras son las siguientes:

"La degradación del medio ambiente constituye, sin duda alguna, uno de los problemas capitales que la Humanidad tiene planteados en esta segunda mitad del siglo, problema cuya gravedad no es preciso ponderar. La explotación intensiva de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico, la industrialización y el lógico proceso de urbanización de grandes áreas territoriales son fenómenos que, incontrolados, han llegado a amenazar en determinadas regiones la capacidad asimiladora y regeneradora de la Naturaleza, y que de no ser adecuadamente planificadas, pueden abocar a una perturbación irreversible del equilibrio ecológico general, cuyas consecuencias no son fácilmente previsibles.

La preocupación por estos temas alcanza dimensiones mundiales. La Organización de las Naciones Unidas declaró a 1970 como "Año de Protección de la Naturaleza", como paso previo a un intento de toma de conciencia, que ha culminado... con la reunión en Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. La universalidad del movimiento en favor de una defensa sistemática de la Naturaleza excluye radicalmente toda posible actitud de abstencionismo. El Estado debe asumir una posición activa respecto a estos temas, y con mayor razón en aquellos países como España, en los que por el grado actual de industrialización no se han alcanzado aún niveles intolerables de degradación del medio ambiente, salvo en casos muy excepcionales. Precisamente porque no es aún demasiado tarde es por lo que los esfuerzos para la protección del medio ambiente deben iniciarse sin más demora. Tal es, por lo demás, la postura que el Estado español mantiene, como aparece reflejado en el texto del III Plan de Desarrollo Económico y Social.

Con todo, la dificultad primaria de los programas de defensa del medio ambiente radica en su extrema complejidad, lo que obliga, más que en ninguna otra acción del Gobierno, a una actuación coordinada. La defensa del paisaje, la restauración y mejora de las zonas de interés natural y artístico, la contaminación del aire, de las aguas continentales y marítimas y del suelo por la utilización abusiva de pesticidas y abonos, la

Se ha reconocido como más conveniente la promulgación de una Ley general para la defensa del medio ambiente, pero circunstancialmente se ha ido a regulaciones sectoriales.

Inmenso, como se encuentra nuestro país, en un señaladísimo e importante proceso de cambio político, cuando éste se haya producido habrán variado las coordenadas en la acción de Gobierno, de tal modo que no es aventurado pensar en que el problema del medio ambiente, sobre el que cada vez con mayor intensidad presiona la opinión pública, habrá de ser definitivamente objeto de una Ley general.

## 2. MEDIOS JURIDICOS DEL DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACION ESPAÑOLA

Los medios jurídicos, para una actuación en los diversos problemas que plantea la defensa del medio ambiente, están constituidos por la normativa que rige, especialmente, en cada uno de los sectores de la protección ambiental y la defensa de la naturaleza.

Cabe considerar, en tal aspecto, dos grandes grupos de disposiciones legales: a) Las dictadas en materia de protección ambiental; y, b) Las dictadas en materia de protección de la naturaleza.

protección de la fauna y de la flora, la lucha contra los incendios y las plagas forestales, la eliminación o tratamiento de los residuos, la defensa de las zonas verdes y espacios libres, la reinstalación de las industrias fuera de las zonas urbanas residenciales, la congestión del tráfico urbano, la lucha contra el ruido y tantos otros, no son sino aspectos parciales de una política general de múltiples facetas, en buena parte inexploradas, y cuya comprensión y ordenación global exige unos instrumentos legales de los que hoy no se dispone.

En esta línea no cabe duda de que el criterio óptimo de actuación sería preparar una Ley general para la defensa del medio ambiente, en la que se considerasen armónicamente todos los problemas apuntados. Sin embargo, la presión de las circunstancias obliga a aplazar momentáneamente la antedicha solución legislativa; la falta de experiencia en no pocos aspectos, la necesaria dosificación de los medios económicos que han de afectarse a estas atenciones, el diverso desarrollo de los estudios en unos y otros temas, el diferente grado de urgencia de los problemas planteados, han aconsejado al Gobierno adoptar una actitud pragmática e iniciar sus programas de actuación con regulaciones sectoriales, comenzando por el tema, ya grave en muchas de nuestras aglomeraciones urbanas, de la contaminación del aire, problema que ha de abordarse teniendo muy presente que la Naturaleza es una unidad y que, por tanto, actuar para preservar la atmósfera de elementos contaminantes puede, si no se considera el problema en su conjunto, tener consecuencias negativas inmediatas sobre otros aspectos del medio ambiente, como el agua y el suelo."

Tenemos dibujado, por así decirlo, el criterio que, sobre el tema del medio ambiente, ha imperado en España, a nivel de Gobierno.

## 2.1. DISPOSICIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

### 1.º *En materia de aguas*

Rige fundamentalmente la Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879, completada por una serie muy numerosa de disposiciones, como son el R. D. de 21 de marzo de 1897, sobre defensa de las aguas contra las contaminaciones, Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces de 14 de noviembre de 1958, Decretos de 25 de junio y 5 de julio de 1954, de prohibición de vertidos sin depurar en los cauces públicos, ciertas disposiciones del Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925 y algunas de las bases de la Ley de Sanidad Nacional de 25 de septiembre de 1944, sobre eliminación y tratamiento de aguas residuales, las disposiciones del Reglamento de Actividades Molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, que afectan a las aguas residuales, su depuración y límites de toxicidad, así como el Reglamento de Obras Municipales de julio de 1924, que impone a los Ayuntamientos la construcción de estaciones depuradoras y regula los vertidos de aguas industriales a los alcantarillados.

Otras disposiciones más concretas, en esta misma materia, son las de R. D. de 16 de noviembre de 1900 sobre vertidos de explotaciones mineras, las del Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica de 23 de agosto de 1964, en cuanto a prescripciones para el vertido a ríos, rías y arroyos, de aguas turbias o sucias, las del Reglamento General para el régimen de Minería, de 9 de agosto de 1964, sobre vertido de aguas a los cauces públicos por parte de los concesionarios, los Decretos de 18 de enero y 25 de noviembre de 1968 prohibiendo la importación, fabricación y uso de los detergentes no biodegradables, el Decreto de 10 de septiembre de 1966 sobre la protección de embalses, diversas Ordenes ministeriales encaminadas a evitar la contaminación de las aguas marinas, una de 1 de julio de 1963 sobre normas a tal efecto en la construcción de buques, otra de igual fecha sobre instalaciones en los puertos para recoger residuos de hidrocarburos, otra de 24 de septiembre de 1963 sobre descargas de residuos de tanques de combustibles, la de 27 de mayo de 1967, que prohíbe los vertidos al mar de productos petrolíferos o residuos contaminados de fábricas o industrias, la de 21 de agosto de 1967, estableciendo medidas en las refinerías de petróleo y factorías petroquímicas para evitar la contaminación de las aguas del mar y las playas, algunos artículos de la Ley de Costas, de 26 de abril de 1969, sobre la lim-

pieza del mar territorial, y Decreto de 19 de diciembre de 1970, que dicta normas muy restrictivas sobre evacuación al mar de las aguas residuales (2).

## 2.º *En materia de protección atmosférica*

Hemos citado ya la Ley de 22 de diciembre de 1972, de protección del ambiente atmosférico y su Reglamento de 6 de febrero de 1975.

La contaminación atmosférica se define en la Ley (art. 1.º, dos), como *la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza*. Se previene la declaración de *zonas de atmósfera contaminada*, quedando sujetas las mismas a un régimen especial de actuaciones (arts. 5.º y 6.º), y se crea la Red Nacional de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica (art. 6.º del Reglamento).

La promoción y la coordinación de actuaciones en materia de defensa contra la contaminación atmosférica, se encomienda a la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (art. 1.º del Reglamento de 1975), con las atribuciones que le confiere el Decreto de 12 de abril de 1972.

Se atiende a la protección del ambiente atmosférico en sus dos vertientes: La de las *inmisiones* (calidad del aire) y la de las *emisiones* de contaminantes procedentes del ejercicio de ciertas actividades. Dentro de la primera vertiente se establecen los niveles de inmisión (norma de calidad del aire) y en cuanto a las emisiones se incluye un Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

Los casos de elevación intensiva de la contaminación atmosférica

---

(2) Algunas disposiciones que no están referidas a la materia de aguas, contienen, no obstante, prevenciones muy importantes sobre la contaminación de las mismas. Tal ocurre con la *Ley de Pesca Fluvial*, de 20 de febrero de 1942, y su Reglamento, de 6 de abril de 1943. El artículo 6.º de la Ley contiene la prohibición absoluta de alterar arbitrariamente la condición de las aguas con residuos de industrias o verter en ellas, con cualquier fin, materiales o sustancias nocivas a la población fluvial, quedando obligados los dueños de las instalaciones industriales a montar los dispositivos necesarios para anular o aminorar los daños que a la riqueza piscícola pudiera causarse.

Dicha prohibición de carácter absoluto se desvirtúa en cierto modo en el párrafo segundo del mismo artículo, al disponer que si no hubiera posibilidad de armonizar los intereses acuícolas con los de los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos y dueños de industrias y explotaciones, y estas por su importancia en la riqueza nacional, deban ser preferidas, quedarán obligados los concesionarios y dueños al pago de un canon anual, en concepto de resarcimiento de daños.

se encuentran previstos en la Ley de 22 de diciembre de 1972 y su reglamento de 6 de febrero de 1975 (3).

Se encuentra igualmente prevista la declaración de «situación de emergencia».

Esta procede «cuando se alcancen los niveles señalados a estos efectos en el Anexo I... para los óxidos de azufre, partículas en suspensión o sus mezclas, óxidos de nitrógeno y monóxido de carbono, o bien se tripliquen para los demás contaminantes que en él se indican los valores de contaminación media de veinticuatro horas» (art. 33 del Reglamento).

«En las localidades en que se produzcan emisiones que den lugar a frecuentes situaciones de emergencia, será de aplicación el régimen especial establecido para las zonas de atmósfera contaminada» (artículo 37 dos, del Reglamento). (4).

Por lo que afecta al problema de los malos olores, hay que acudir al *Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961* (5).

(3) Según la Ley, cuando «la concentración de contaminantes rebase cualquiera de los niveles de inmisión durante cierto número de días al año», la población o lugar en que aquello ocurra» serán declarados zona de atmósfera contaminada» (art. 5.º).

Tales zonas «quedarán sujetas a un régimen especial de actuaciones que perseguirá la progresiva reducción de los niveles de emisión hasta alcanzar los establecidos con carácter general» (art. 6.º). Entre las medidas a imponer por el Gobernador Civil, oídos los Ayuntamientos afectados y previo el informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, figuran, en esencia, las siguientes:

a) La obligada utilización de combustibles o fuentes de energía de menor poder contaminante, en instalaciones fijas y singularizadas.

b) La obligación de disponer de una reserva de combustibles especiales, para cubrir necesidades de consumo durante un mínimo de seis días, en las instalaciones industriales que se determinan.

c) La obligación de que los generadores de calor que se instalen durante la vigencia del régimen especial, utilicen fuentes de energía no contaminantes o combustibles especiales y dispongan en todo caso de instalaciones adecuadas para aminorar la contaminación.

d) La adopción de las medidas necesarias dentro del perímetro afectado para disminuir los efectos contaminantes producidos por el tráfico urbano o interurbano (art. 6.º).

(4) Atendiendo a la gravedad de la emergencia, podrá el gobernador civil adoptar todas o algunas de las siguientes medidas:

a) En cuanto a los *focos emisores*: Disminución del tiempo o modificación del horario en las instalaciones y actividades que contribuyan a la contaminación, o suspensión del funcionamiento de aquellas que no hayan ajustado sus niveles de emisión a lo establecido o no hayan observado las prescripciones del artículo 6.º de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico.

b) En cuanto a los *vehículos de motor*: Limitar o prohibir la circulación de toda clase de vehículos, con las excepciones necesarias para garantizar la atención de los servicios sanitarios, de incendios, de seguridad y orden público y de defensa nacional.

(5) En su artículo 3.º dispone que se calificarán como molestas las actividades, entre otras, que constituyan una incomodidad por los olores que produzcan. Entre tales actividades molestas, productoras de olores, hay que hacer referencia a las actividades «cuyo objeto sea almacenar o expender mercancías de fácil descomposición (pescaderías, carnicerías y similares) que pretendan establecerse en el interior de poblaciones de más

### 3.º *En materia de ruidos*

Son normas de aplicación en esta materia las contenidas al respecto en el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961, que presentan, no obstante, un carácter muy genérico. Las ordenanzas municipales son las que deben adoptar medidas en este aspecto y, por ello, un Decreto de 16 de agosto de 1968, determina las que los Ayuntamientos deben de tener en cuenta en las poblaciones con un alto nivel de perturbación por ruidos y vibraciones. Así, el Ayuntamiento de Madrid ha dictado una Ordenanza general sobre ruidos y vibraciones, en 30 de abril de 1969, que debe ser considerada como verdaderamente adelantada en la materia (6).

### 4.º *Protección contra radiaciones*

Las normas principales en esta materia se encuentran contenidas en el Reglamento técnico de líneas eléctricas aéreas de alta tensión, de 28 de noviembre de 1968. En el Reglamento de Verificaciones Eléctricas y regularidad en el suministro de energía eléctrica, de 12 de marzo de 1954. Y en el Reglamento Electrotécnico para baja tensión, de 3 de junio de 1955.

Respecto a la *energía nuclear*, la protección se encuentra regulada en la Ley de 29 de abril de 1964. Por Decreto de 10 de enero de 1963 se ordenó el establecimiento de una red de alerta a la radioactividad. España, por otra parte, ha ratificado lo relativo al Organismo

de 10.000 habitantes", las que "deberán estar dotadas obligatoriamente de cámaras frigoríficas de dimensiones apropiadas" (art. 12 de dicho Reglamento).

Lo mismo ocurre con vaquerías, cuadras, etc., por lo que, según el artículo 13 de dicho Reglamento, "queda terminantemente prohibido en lo sucesivo el establecimiento de vaquerías, cuadras y corrales de ganado y aves dentro del núcleo urbano de las localidades de más de 10.000 habitantes y que no sean esencialmente agrícolas o ganaderas". Las actividades dichas, se previno su desaparición en el plazo de diez años, desde la fecha de entrada en vigor de aquel Reglamento, para las que entonces existiesen, plazo que ya ha transcurrido, siendo desde el final del mismo clausuradas de oficio sin derecho a indemnización.

Respecto a la depuración de las *aguas residuales*, una de las condiciones exigidas para estimarla eficaz, es la de que "antes y después de siete días de incubación a treinta grados centígrados no desprenda ningún olor pútrido o amoniacal" (párrafo c) del artículo 17 de dicho Reglamento).

(6) Por haberse adherido España al Convenio internacional sobre circulación por carretera, de 19 de septiembre de 1959, nuestro Código de la Circulación ha adoptado normas de aquel, como la de obligatoriedad del silenciador y la de sanción a los vehículos con escape libre o con silenciador ineficaz, así como ha regulado el uso de las señales acústicas. Una Orden de 10 de julio de 1965 ha establecido los límites superiores admisibles para los ruidos emitidos por vehículos.

Internacional de Energía Atómica, de 9 de agosto de 1957. Por último, cabe citar una Orden de 29 de mayo de 1961 sobre isótopos radiactivos.

#### 5.º *Eliminación de residuos sólidos*

En esta materia, que afecta a la recogida de basuras, estaciones de tratamiento de las mismas, de incineración y vertederos, la competencia es de carácter municipal y son las Ordenanzas municipales las que se ocupan de ello.

### 2.2. DISPOSICIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA

#### 1.º *Protección de suelos*

La preocupación por el problema de la protección de suelos se puede afirmar que ha sido, desde 1908, una constante de la legislación española.

Ya la Ley de 24 de junio de 1908, en efecto, atacaba el problema, creando las denominadas zonas forestales de utilidad pública y constituyendo, por consiguiente, un señalado antecedente de las disposiciones legales sobre *montes protectores*. Desarrollada por diversas disposiciones posteriores, son de destacar el Decreto de 8 de octubre de 1909, sobre relaciones de montes protectores y, el de 12 de julio de 1933 sobre el Reglamento e Instrucciones para las repoblaciones en las zonas forestales de protección, con la organización del Servicio Hidrológico-Forestal.

De carácter verdaderamente específico en la materia es la Ley de 18 de octubre de 1941, sobre repoblación forestal de las riberas de ríos y arroyos. Otra disposición fundamental es la Ley de 19 de diciembre de 1951, sobre repoblación forestal y ordenamiento de *cultivos agrícolas* de los terrenos integrados en las cuencas alimentadoras de los embalses de regulación.

La Ley de 20 de julio de 1955 sobre conservación y mejora del suelo agrícola, declara 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. La normativa para la aplicación de dicha Ley fue establecida por el Decreto de 8 de junio de 1956.

---

## 2.º Defensa de la riqueza forestal

La primordial importancia de los bosques, en el tema de la conservación de la naturaleza, ha determinado que históricamente se les prestase una particular atención. En la defensa de la riqueza forestal se encuentra, sin ninguna duda, el germen de la protección de la naturaleza.

Sin remontarnos al pasado de la legislación forestal española, lo que obligaría a consumir un buen número de páginas, haremos concreta referencia a la legislación forestal actualmente en vigor.

Son textos fundamentales en la materia, la *Ley de Montes de 8 de junio de 1957* y su Reglamento de 22 de febrero de 1962.

Siguiendo el contenido de la Ley, se pueden distinguir normas generales que afectan a la riqueza forestal, normas específicas para la riqueza forestal pública, normas encaminadas al aumento de la superficie forestal, otras que afectan a la riqueza forestal privada, las que establecen acciones defensivas, las relativas a la finalidad de utilización recreativa de los montes, normas complementarias y, por último, las que determinan el procedimiento sancionador (7).

(7) La *Ley de Montes* ha sido promulgada con la finalidad, que expresa en su preámbulo, de presidir el gobierno de la economía forestal española. En ella se entiende por terreno forestal, o propiedad forestal, la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo.

La *propiedad forestal* puede corresponder al Estado, a las entidades locales, a las entidades públicas o privadas no territoriales y a los particulares.

El *pastoreo* en los montes se realizará de forma que sea compatible con la conservación y mejora de los mismos.

Es de la *competencia* exclusiva de la Administración Forestal impedir por sí la invasión, ocupación y roturación de montes incluidos en el Catálogo de los de utilidad pública.

En el *Catálogo de Montes* se reflejan las servidumbres y demás derechos reales que gravan los inscritos y registrados en el mismo.

Es de la competencia de la Administración Forestal el deslinde de todos los montes públicos.

Los *aprovechamientos* de los productos forestales en los montes del Catálogo y en los de propiedad particular, se realizarán dentro de los límites que permitan los intereses de su conservación y mejora.

El Estado, a través del Patrimonio Forestal (hoy ICONA), podrá suscribir y establecer *consorcios* para la repoblación de montes de propiedad pública o privada, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de 10 de marzo de 1941.

Los *montes de propiedad particular* podrán ser sometidos, en cuanto a su aprovechamiento forestal, a la intervención de la Administración Forestal, que regulará los disfrutes con vista a la persistencia de dichos precios, pudiendo disponer, por exigencias de la economía nacional y mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros, regulaciones o limitaciones en el aprovechamiento de cualquiera de sus productos.

Cuando exista posibilidad de agrupar montes de gran producción en su conjunto, bien sean públicos o particulares y que, al propio tiempo, sean susceptibles de formar

Un capítulo de los más importantes, en orden a esa misma defensa de la riqueza forestal, lo constituye la prevención y lucha contra las plagas y los incendios forestales.

En cuanto a las plagas, la política que se sigue es la de los incentivos a los particulares que se propongan la extinción de las mismas en los montes de su propiedad. Existe la obligatoriedad de dar cuenta de las plagas y enfermedades que en los montes se presenten, así como la de efectuar los tratamientos cuando haya existido la declaración oficial de una plaga, respecto a los propietarios de montes de las zonas afectadas por la declaración.

Respecto a incendios forestales, la legislación promulgada en España es una de las más completas que se conocen. La Ley de Incendios forestales es de 5 de diciembre de 1968 y su Reglamento, de 23 de diciembre de 1972 (8).

La máxima novedad de la Ley se encuentra en la creación de un Fondo de Compensación que garantiza indemnizaciones pecuniarias a los propietarios de los montes afectados, así como por los accidentes a las personas que hayan colaborado en la extinción (9).

### 3.º Protección integral de la naturaleza (parques nacionales)

En 7 de diciembre de 1916 fue dictada en España la primera de las leyes de creación de parques nacionales. Se adelantaba así España comarcas de ordenación, se estudiará y resolverá sobre la ordenación integral de la mencionada comarca.

Tales son los rasgos fundamentales que, sobre la defensa de la riqueza forestal, presenta la Ley de Montes española, de 8 de junio de 1957.

(8) Son finalidades fundamentales de la Ley: 1) La prevención y extinción de los incendios forestales; 2) La protección de personas y bienes implicadas en ellos; 3) La sanción de las infracciones, y 4) La adopción de medidas restauradoras.

Las medidas preventivas y extintivas se declaran de interés público. En las medidas preventivas se destacan el aspecto organizativo, el aspecto técnico y el aspecto educativo.

Se establece la posibilidad de la declaración de "zonas de peligro" en determinadas comarcas, con el efecto de obligar a los propietarios de montes públicos o privados a la apertura y conservación de fajas cortafuegos y demás trabajos.

Dentro de las medidas encaminadas a la extinción, resalta la obligatoriedad del aviso de incendio forestal, la de movilización de medios ordinarios y permanentes, la movilización ciudadana en su caso e incluso la colaboración de las Fuerzas Armadas, la facultad de entrada en fincas forestales o agrícolas, utilización de caminos y la constitución de Juntas Locales de extinción de incendios forestales.

(9) Otras disposiciones forestales son la Ley de 10 de marzo de 1941, del Patrimonio Forestal del Estado y su Reglamento de 30 de mayo del mismo año, la Ley de 27 de julio de 1968 sobre Montes Vecinales en mano común y su Reglamento de 26 de febrero de 1970, la Ley de 7 de diciembre de 1916 sobre creación de Parques Nacionales, el Decreto de 19 de agosto de 1967 sobre plantación o repoblación de especies forestales en terrenos agrícolas, el Decreto de 15 de junio de 1972 sobre roturación de montes para cultivo agrícola y la Ley muy reciente, de 4 de enero de 1977, sobre el Fomento de la Producción Forestal.

al resto de los países europeos, en el seguimiento de una política, tan conservacionista de la naturaleza como es la de creación de parques nacionales.

Desde entonces, hasta la *Ley de 2 de mayo de 1975*, sobre *Espacios Naturales Protegidos*, ha pasado más de medio siglo, lo que ha hecho modificar seriamente el concepto y la regulación de los parques nacionales en España, como la institución más característica del Derecho Forestal en lo que afecta a la protección de la naturaleza.

Además de los parques nacionales, se regulan ahora las *Reservas integrales de interés científico*, los *parques naturales* y *parajes naturales de interés nacional* (10).

Es en esta Ley y, como antes hemos visto, en la de Protección del ambiente atmosférico, donde se perciben claramente elementos que son típicos del Derecho medioambiental, por lo que a España se refiere (11).

#### 4.º *Protección de la fauna cinegética y piscícola*

Una disposición fundamental, la Ley de Caza de 4 de abril de 1970 y su Reglamento de 25 de marzo de 1971, prevén como finalidad específica a la protección de las especies cinegéticas.

Otra Ley, la de Pesca Fluvial, de 20 de febrero de 1942, y su Reglamento de 6 de abril de 1943, se encaminan a la protección de la población piscícola de los ríos y arroyos, lagos y pantanos.

Mucho más moderna la Ley de Caza que la de Pesca, marca mucho mejor aquélla el sentido proteccionista que la inspira. A la vista de sus preceptos hemos afirmado, en una obra nuestra sobre el tema, que «el Derecho Cinegético se ha objetivado fuertemente, pasan-

(10) En el concepto legal de los Parques Nacionales destaca, sobre todo, como nota definitoria, la de "la existencia en los mismos de *ecosistemas primigenios* que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana".

Las *reservas integrales* de interés científico se encuentran caracterizadas por la finalidad de "conservar y mejorar la plena integridad de su gea, su flora y su fauna, evitándose en ellas cualquiera acción que pueda entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares o comunidades biológicas".

Los *parques naturales* se destinan a "facilitar los contactos del hombre con la naturaleza".

Y los *parajes naturales* de interés nacional son los de "constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural".

(11) Por la Ley de 22 de julio de 1918 es instituido en España el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. Sucesivamente se van creando: En 16 de agosto de 1918, el de Ordesa; en 22 de enero de 1954, el del Teide; en 6 de octubre del mismo año el de Caldera de Taburiente; en 21 de octubre de 1951, el de Aigües Tortes y Lago de San Mauricio; en 16 de octubre de 1969, el famoso Parque Nacional de Doñana, y en 28 de junio de 1973, el de las Tablas de Daimiel.

do a ocupar el primer plano de los intereses de la conservación de las especies de caza» (12). La Ley de Caza se dicta «para asegurar la protección, conservación y fomento de la riqueza cinegética nacional y su ordenado aprovechamiento, en armonía con los distintos intereses afectados», lo que significa el establecimiento de un principio rector que es el informante de toda la Ley.

En ella se dictan normas de especial protección a las especies de interés científico o en vías de extinción, otras de aseguramiento de la conservación de determinadas especies cinegéticas, así como de planificación comarcal de la caza mayor en los cotos que constituyan unidad bioecológica.

Del mismo modo, la Ley de Pesca Fluvial contiene preceptos dirigidos a la conservación de las especies piscícolas, como el relativo a la obligación de restituir ejemplares a las aguas, sobre la remoción de obstáculos, obligación de mantener un caudal mínimo, obligación de colocar rejillas, y de protección especial de lugares donde las especies piscícolas suelen efectuar freza, etc.

Se prohíbe arbitrariamente la condición de las aguas con residuos de industrias o verter en ellas, con cualquier fin, materiales o sustancias nocivas a la población fluvial.

Se prohíbe también extraer piedras de los cauces, en cantidad susceptible de perjudicar la capacidad biogénica, el empleo de dinamita y demás materiales explosivos, sustancias venenosas o espantar de cualquier modo a los peces, pescar a mano, o con arma de fuego, reducir subrepticamente el caudal de las aguas, el empleo de cualquier procedimiento de pesca nocivo e ilícito, encauzar las aguas para obligar a los peces a seguir una dirección determinada, alterar el suelo y la flora de los lugares en que los peces efectúan la freza, etc.

### 3. LEGISLACION CIVIL SUSTANTIVA Y MEDIO AMBIENTE

Podríamos decir que, claramente, no se dan limitaciones, restricciones ni cortapisas en cuanto a lo que debe ser progresivo desarrollo en España del Derecho Medioambiental.

El concepto de la propiedad en nuestro Código Civil no se opone al establecimiento de limitaciones en las leyes, en cuanto al derecho de goce y disfrute de las cosas por el propietario. Ello permite el que

(12) S. GRAU: "Derecho de Caza", Madrid, 1973, pág. 17.

las normas de Derecho medioambiental, significando limitaciones a las facultades del propietario, puedan ser establecidas.

Incluso, desde otro punto de vista, un precepto de carácter tan general como el artículo 1.902 del mismo Código, que impone, a quien por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, la obligación de reparar el daño causado, apoya en muchos casos la acción para exigir responsabilidad por infracciones de carácter medioambiental. A este propósito, encontramos en el Código Civil precisamente dos casos de responsabilidad que se pueden considerar, en efecto, derivados de infracciones de este tipo y, encajados, por consiguiente, en lo que constituye Derecho medioambiental. Son el de la responsabilidad del propietario por los daños causados «por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades» (art. 1.908, párrafo 2.º, del Código Civil), igualmente «por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes, construidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen» (párrafo 4.º del mismo artículo).

Típicamente del Derecho cinegético, se nos presenta una norma del Código Civil, relativa a responsabilidad por los daños en fincas vecinas. Es la del artículo 1.906, según el cual el propietario de una heredad de caza responderá del daño causado por ésta en las fincas vecinas, cuando no haya hecho lo necesario para impedir su multiplicación o cuando haya dificultado la acción de los dueños de dichas fincas para perseguirla.

El derecho a cerrar las fincas rústicas, consagrado por el artículo 388 del Código Civil, se encuentra establecido «sin perjuicio de las servidumbres constituidas sobre las mismas».

Son las servidumbres legales, como impuestas por la Ley, las que ofrecen camino al Derecho medioambiental, en cuanto que las mismas, según el artículo 549 del Código Civil, tiene por objeto la utilidad pública o el interés de los particulares». Con la particularidad de que «todo lo concerniente a las servidumbres establecidas para utilidad pública o comunal se regirá por las leyes y reglamentos especiales que las determinan, y, en su defecto, por las disposiciones del presente título» (VII del Libro II del Código Civil, art. 550).

La misma tónica que rige en la legislación civil sustantiva, la encontramos también en leyes administrativas. Por ejemplo, la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, dispone en el artículo 4,4 que «el disfrute de los montes de los particulares también quedará sometido por moti-

vos de interés público a aquellos preceptos de esta Ley que les sean aplicables».

#### 4. CARGAS DERIVADAS DE LA PROTECCION

Realmente, si no se puede hablar de un conjunto de principios básicos que hayan tenido expresión concreta y particularizada, en cuanto al problema, de tanta importancia, de los costes que ocasiona la protección medioambiental, el tema ha merecido consideración por parte del legislador español, que se ha referido al mismo en el preámbulo de la Ley de 22 de diciembre de 1972, sobre protección del ambiente atmosférico.

En dicho preámbulo, a modo de principio, se enuncia lo siguiente: «El titular de las actividades contaminadoras debe tomar plena conciencia de que la reducción de las emisiones a la atmósfera por el funcionamiento de las mismas, es un capítulo de sus costes de producción o gastos de mantenimiento con el que siempre debe contar».

Dicha misma Ley, al referirse en el artículo 4.º, dos, a la imposición de uso de determinados combustibles y carburantes, establece que cuando ello «repercute en los costes de productos o servicios sometidos a regulación, el Gobierno adoptará las medidas de corrección oportunas».

La obligatoriedad de montar dispositivos para anular o aminorar los daños a la riqueza piscícola, se puede sustituir, en algunos casos, por el pago de un canon anual», en concepto de resarcimiento de daños», según el artículo 6.º de la Ley de Pesca Fluvial, de 20 de febrero de 1942. Tal sustitución se previene para el caso de que «no hubiera posibilidad de armonizar los intereses acuícolas con los de los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos y dueños de industrias y explotaciones».

Este problema de soportar las cargas de la protección medioambiental, ha sido siempre un factor negativo, de considerable influencia en la falta de desarrollo de la riqueza forestal privada, siendo así que es la riqueza forestal la que constituye uno de los puntos clave como factor de protección ambiental. De ahí que la legislación forestal española haya acudido recientemente a dictar una Ley, la de 4 de enero de 1977, por la que se trata de «incrementar de una manera considerable las plantaciones forestales y especialmente las productoras». El sistema seguido no es otro que el de establecer una serie de benefi-

cios fiscales, subvenciones, créditos y otros auxilios y atenciones con la mira puesta en la consecución del mencionado objetivo.

Con ello se podrán disminuir las cargas que soporta el propietario forestal privado, que contribuye a la mejora ambiental con las masas arbóreas que posee, sin obtener a cambio contraprestación alguna al beneficio que proporciona a la comunidad.

Se abre paso así, en la legislación española, el principio de la retribución al beneficio marginal o indirecto por actividades privadas que redundan en favor de la protección ambiental.

##### 5. INFLUENCIAS DE LAS MEDIDAS PROTECCIONISTAS EN LA PROPIEDAD Y LA EXPLOTACION DEL SUELO Y DE LOS BOSQUES

Las medidas de protección del medio ambiente en un sentido dado, esto es, comprendiendo la acción protectora referida a la naturaleza, y los recursos naturales en general, el suelo y los bosques, entre ellos, es lógico que incidan sobre la propiedad y la explotación de estas dos últimas categorías de recursos naturales que acabamos de mencionar.

Tal incidencia será mayor o menor, según el grado de intensidad de las acciones proteccionistas de las que se trate. Depende también del carácter de dichas medidas que afecten más a la propiedad o la explotación de unos u otros, suelos o bosques, o que sean ambas, propiedad y explotación, las afectadas.

En términos generales, y con referencia a la legislación española, cabe afirmar que tanto la propiedad como la explotación del suelo y de los bosques, quedan afectadas, en gran medida, por las normas protectoras del medio ambiente.

En cuanto al suelo, su régimen legal se encuentra regulado por la denominada Ley del Suelo, texto refundido aprobado por Real Decreto de 9 de abril de 1976, que ha venido a sustituir a la anterior Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, básica para la ordenación del territorio nacional.

Los preceptos de dicha Ley de 1976, que afectan principalmente al tema que nos ocupa, son los siguientes:

- a) *Ejercicio del derecho de propiedad*: Las facultades del derecho de la propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios (art. 76).

- b) *Suelo no urbanizable*: Constituye suelo no urbanizable el no incluido en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores (que definen el suelo urbano y el suelo urbanizable). Igualmente, los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, «en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico» (art. 80 de la Ley).
- c) *Limitaciones en orden al suelo urbanizable no programado*:
- 1.ª Deberán respetarse las incompatibilidades de usos señalados en el Plan General.
  - 2.ª No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas del Ministerio de Agricultura, así como las construcciones o instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43.3, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no existe posibilidad de formación de un núcleo de población.
- d) En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria.

Según la *Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*, texto refundido de 12 de enero de 1973, el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, obliga:

A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles (párrafo b, del artículo 2.º).

Declara también, como uno de los fines fundamentales de la acción del Estado, en relación con la reforma y desarrollo agrario, «el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras» (apartado c) del artículo 3.º).

Una influencia bien marcada, en el aspecto que nos interesa, es

---

la que sobre la propiedad rústica ejerce la Ley de 20 de julio de 1955, sobre conservación y mejora del suelo agrícola (13).

Hemos visto, pues, que tres leyes fundamentales en el ordenamiento jurídico español vigente, la Ley del Suelo, la de Reforma y Desarrollo Agrario y la de Conservación de Suelos Agrícolas, tienen una notable influencia en lo que a la propiedad del suelo se refiere.

La primera, otorga una especial protección a los espacios agrícolas, forestales, ganaderos, a los valores del paisaje, la historia o la cultura, así como a la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico, por medio de la inclusión de los mismos en la categoría de suelo «no urbanizable», sin lo cual serían urbanizados en muchos casos, o podrían llegar a serlo, perdiendo ese principal destino que tienen. Ello, como es natural, significa que sus propietarios no pueden cambiar tal destino y hacerlos urbanizables, quedando totalmente limitadas, por consiguiente, las facultades del propietario en tal sentido.

La segunda, en cuanto le impone al propietario de fincas de aprovechamiento agrario, las transformaciones y mejoras necesarias en orden a la adecuada explotación de los recursos naturales, como una de las finalidades a cumplir.

Y la tercera, por cuanto hace surgir obligaciones a cargo del propietario, por razón de la necesidad de que sean conservados los suelos agrícolas, protegiéndolos contra la erosión.

Respecto a la propiedad y la explotación forestal, sujetas como están a todo el conjunto de disposiciones que rigen en la materia, fá-

(13) Según el artículo 2.º de la misma, el Ministerio de Agricultura tiene la facultad de imponer obligaciones determinadas, como son las siguientes:

a) Que los cultivos herbáceos que se efectúen sean precisamente de alguna o algunas de las especies agrícolas que determine.

b) Que su rotación se ajuste a un determinado ritmo.

c) Que la totalidad o una parte de los terrenos cultivados dentro del predio sean dedicados a plantaciones arbóreas o arbustivas, a praderas artificiales o a pastos mejorados, o a su repoblación con especies forestales.

d) Que se realicen las oportunas obras de nivelación, abancamiento o protección en aquellos terrenos dedicados al cultivo y cuyo suelo podría perderse total o parcialmente sin la adopción de esas medidas.

e) De acuerdo con el párrafo 5.º del artículo 4.º de la misma Ley, se puede imponer la obligación de repoblar forestalmente aquella parte o partes de una finca en que esta mejora resulte de evidente conveniencia y siempre que la extensión de la superficie a repoblar, sumada a la ya repoblada al fin de la defensa de la erosión, no sea en ningún caso superior a un 5 por 100 de la total extensión de la finca.

Para imponer todas o parte de las obligaciones enumeradas, se exige la previa aprobación de un Plan de conservación del suelo agrícola referido a la correspondiente finca o grupo de fincas, en las que la progresiva denudación de su suelo, su topografía, su clima o la clase y de condiciones de su explotación agrícola, hagan precisa la adopción de esas medidas (art. 3.º).

cilmente se advierte que se encuentran muy fuertemente influidas por el decisivo carácter proteccionista que la legislación forestal presenta.

En la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, que tiene como finalidad la de «presidir el gobierno de la economía forestal española», están bien de manifiesto los diversos aspectos de Derecho público que inciden en la propiedad forestal.

Singularmente, los de aplicación a la propiedad forestal pública de los siguientes principios:

- 1) El de inalienabilidad e inembargabilidad (art. 2.º, párrafos 1.º y 2.º de la Ley).
- 2) El de imprescriptibilidad de los montes de dominio público y los comunales (art. 64, 3 del Reglamento).
- 3) El de indivisibilidad por razón de unidad mínima de explotación (art. 5.º, párrafo 2.º de la Ley).
- 4) El de autodelimitación del predio (art. 12, párrafo 1.º, de la Ley).
- 5) El de autodefinición del estado posesorio de hecho (art. 15, párrafo 1.º, de la Ley).
- 6) El de redención de servidumbre por incompatibilidad con la utilidad pública (art. 18, párrafo 1.º, de la Ley).
- 7) El de aplicación a su disfrute del principio de limitaciones por motivo de interés público (art. 4.º, párrafo 4.º, de la Ley).
- 8) El de aplicación del principio de protección a la productividad de la propiedad forestal (art. 29, párrafo 1.º, de la Ley).
- 9) El de sujeción a Plan (art. 212, I del Reglamento).
- 10) El de aplicación del principio de la persistencia del predio (art. 30, párrafo 1.º, de la Ley).
- 11) El del interés de la función repobladora (art. 42 de la Ley).
- 12) El de obligatoriedad de repoblación, por causa de utilidad pública (art. 50, párrafo 1.º, de la Ley).
- 13) El de interés en la defensa del predio (arts. 63, párrafo 1.º; 70, párrafo 1.º, y 71, párrafo 2.º).
- 14) El de expropiación por causa de utilidad pública (art. 79, párrafos 1.º y 2.º).
- 15) El de autotutela administrativa (art. 81 de la Ley).

Si nos fijamos en el régimen de la propiedad forestal privada, los aspectos publicísticos son más limitados, pero, sin embargo, existen.

Los actos de transmisión dominical se condicionan, en interés público, a unos derechos de preferencia adquisitiva en favor del Patrimonio Forestal del Estado (actualmente Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza), establecidos por el artículo 17 de la Ley del Patrimonio Forestal del Estado, de 10 de marzo de 1941, y el artículo 63 de su Reglamento, de 30 de mayo de igual año.

Determinados actos de división de la propiedad se prohíben y condicionan en aplicación de la teoría, que es general en el Derecho Agrario, de la unidad mínima de explotación (art. 5, párrafo 2.º, de la Ley de Montes).

Cuando un monte privado es objeto de repoblación, se puede aplicar el régimen que se encuentra previsto para las infracciones en los montes públicos, como medio de reforzar su protección (art. 47 de la Ley).

Si el monte privado colinda con otro público, en estado de deslinde, su aprovechamiento queda sujeto a lo que reglamentariamente se determine (art. 13, párrafo 1.º, de la Ley).

A efectos de la inscripción en el Registro de la Propiedad, la circunstancia de colindancia de un monte privado con otro público adquiere la categoría de un requisito de expresión obligatoria, que condiciona la inscripción (art. 11, párrafo 4.º, de la Ley).

La repoblación forestal puede devenir obligatoria, lo mismo que la agrupación y que la concentración parcelaria (art. 50, párrafo 1.º, art. 31 y art. 36 de la Ley).

El sometimiento del aprovechamiento forestal, de los montes de propiedad privada, a la intervención de la Administración Forestal, es una posibilidad contemplada en la Ley de Montes, en su artículo 30, párrafo 1.º, por exigencias de la economía nacional. El disfrute, en general, de los montes de los particulares «quedará sometido, por motivos de interés público, a aquellos preceptos de esta Ley que les sean aplicables» (art. 4, párrafo 4.º, inciso segundo).

Vemos ya con ello, los aspectos en los que una Ley como la de Montes, y por ello proteccionista, influye en la propiedad y la explotación forestal privadas, en España.

Hemos omitido aquellos preceptos de la Ley de Montes relativos a los Parques Nacionales, por haber sido estos regulados mediante una nueva ley: la de 2 de mayo de 1975, sobre Espacios Naturales Protegidos, de una gran importancia.

Dicha ley establece una «protección selectiva», que hace a ciertos espacios, lugares o terrenos, merecedores de una clasificación especial.

Esta calificación se concreta en cada caso mediante una declaración formal.

Los regímenes de protección que se establecen se corresponden con una de las cuatro modalidades siguientes:

- a) Reservas integrales de interés científico.
- b) Parques Nacionales.
- c) Pasajes Naturales de Interés Nacional.
- d) Parques Naturales.

La Ley de 1975 efectúa la declaración de que tales regímenes serán compatibles «con el ejercicio de los derechos privados en ellas existentes» (párrafo b), del punto dos, del art. 1.º). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el régimen de protección impone limitaciones según sea cada modalidad de las mencionadas (14).

La posibilidad de que se tenga que llegar a «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos» determina que, según el artículo 13, d), de la Ley, «será objeto de indemnización, de acuerdo con lo establecido al respecto por la vigente legislación de expropiación forzosa».

## 6. EL SECTOR AGRARIO Y EL MEDIO AMBIENTE

Nosotros nos preguntáramos si la propiedad y la explotación agrícola y forestal van a tener alguna posibilidad de subsistencia, si la va a tener la vida misma del hombre sobre la Tierra, si no se llega cuanto antes a una completa aplicación de normas de Derecho Medioambiental y del de la Protección de la Naturaleza.

Esa pregunta no nos la hacemos nosotros. Se la están haciendo los ecólogos más prestigiosos y conocidos. Se la están haciendo un gran

(14) Si se trata de reservas integrales de interés científico, «su utilización se su-  
peditará al estricto cumplimiento de los fines científicos y de investigación que motivan  
su declaración» (párrafo tres del artículo 2.º).

Si se trata de Parques Nacionales, se impiden «los actos que directa o indirectamente  
puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración» (dos, del art. 2.º).

Si la modalidad declarada la constituyen los Pasajes Naturales de interés nacional,  
«el disfrute y visita de estos lugares y el aprovechamiento de sus producciones se lle-  
vará a cabo de forma compatible con la conservación de los valores que motivaron su  
creación» (dos, del art. 4.º).

Por último, si se trata de Parques Naturales, «el disfrute público de estos espacios  
estará sujeto a las limitaciones precisas para garantizar la conservación de sus valores  
y el aprovechamiento ordenado de sus producciones y acceso a tales efectos de la ga-  
nadería» (art. 5.º, dos).

número de hombres de ciencia, de muy diversos campos. Se la están haciendo, en sectores que día a día cobran cada vez mayor extensión, la opinión pública de casi todos los países.

Realmente, todo aquello que, coincidiendo con los fundamentos del Derecho del Medio Ambiente, venga a frenar la expansión urbanística excesiva, la industrialización inmoderada de grandes zonas, el trazado de más y más autopistas, la conversión de tierras de cultivo o de prados y bosques, en emplazamientos de factorías industriales o en urbanizaciones proyectadas con claros fines especulativos, nos parece, y les parece a muchos, que resulta absolutamente necesario frenarlo. No tratar de hacerlo, es plantearnos el dilema de llegarnos a quedar sin porciones y más porciones de la naturaleza. Es ir por un camino al final del cual podemos encontrar con toda seguridad la ruptura del equilibrio ecológico. Es pensar que el hombre pueda subsistir sobre la Tierra destruyendo ecosistemas y provocando continuamente rupturas de los equilibrios ecológicos.

Bajo tal consideración, que es la misma razón de ser del Derecho Medioambiental y de la Protección de la Naturaleza, y lo que constituye su fundamento, este adquiere una importancia de tal magnitud que desborda por completo el problema respecto a si el mismo debe considerarse como favorecedor o no de la propiedad y la explotación agrícola y forestal.

El problema radica en contener dentro de sus justos límites el proceso de desarrollo industrial, por medio de una zonificación debidamente efectuada, que permita el avance tecnológico sin poner en peligro a la Naturaleza y los recursos naturales.

Se ha dicho, y creemos que con mucha razón, que la adjudicación o asignación de tierras a específicos usos humanos, constituye la más fundamental de todas las decisiones que puedan afectar al medio ambiente.

Desde este punto de vista, el de la adjudicación o asignación de tierras a usos específicos, cuestión que se presenta como fundamental lo mismo en el Derecho Agrario que en el Derecho Medioambiental, el objeto y la finalidad de ambos coinciden y se nos muestran como paralelos.

Si no cabe identificarlos, supuesto que el Derecho Medioambiental se ocupa de cuestiones que son extrañas al Derecho Agrario, como el problema de los ruidos o el de los desechos, por ejemplo, sí resulta posible apreciar, entre ellos, coincidencias y puntos de contacto.

El Derecho Agrario, en cuanto interesado en la propiedad y la

---

explotación agrícola y forestal, es uno de los Derechos que se muestran más en contacto con la naturaleza y los recursos naturales. El Derecho del Medio Ambiente y de la Protección de la Naturaleza se interesa por la protección de los suelos, las aguas, la fauna y la flora. Es ahí, en la consideración que hacen de los recursos naturales, donde ambos se encuentran.

La conclusión sería entonces que *las acciones que se originan por la aplicación de las normas del Derecho del Medio Ambiente, en cuanto afectan a la propiedad y explotación agrícola y forestal, sobre todo a esta última, apoyan y refuerzan las que son propias del Derecho Agrario, sin confundirse con ellas.*

Parece necesaria una aclaración previa, en el sentido de lo que consideramos realmente como Derecho del Medio Ambiente.

Para nosotros existen Derecho de la Protección de la Naturaleza y Derecho Medioambiental, que se complementan el uno al otro. Los diversos sectores de protección se reparten entre aquellos dos Derechos y, desde luego, la protección de agua, suelo, flora y fauna, corresponde al Derecho de la Protección de la Naturaleza.

Con esta aclaración previa, hablaremos de lo que el desarrollo del Derecho de la Protección de la Naturaleza puede representar para la propiedad y la explotación agrícola y forestal.

Proteger la Naturaleza significa luchar contra todo aquello que la puede destruir, degradar, desfigurar o hacerla perder los valores que posee. Representa, entonces, tener que ir a una zonificación territorial, a una ordenación, de tal forma que los espacios naturales no se pierdan ni disminuyan, sino que se conserven y se respeten.

En definitiva, se trata de conservar la rusticidad de los terrenos, frente al ansia, muchas veces desbordada, de hacerles adquirir la calidad de urbanos o urbanizables. Si a ello se une que uno de los grandes objetivos que se marca el Derecho de la Protección de la Naturaleza es el de la conservación de suelos, por medio de la realización de las obras y los trabajos necesarios para combatir la erosión, ya no puede haber duda de que el desarrollo del Derecho de la Protección de la Naturaleza es ampliamente favorecedor de la propiedad y de la explotación agrícola.

Respecto a ese mismo desarrollo en relación con la propiedad de los terrenos forestales, lo que cabe decir es que aquél significa tanto como el logro del desenvolvimiento de la riqueza forestal. Esta, la riqueza forestal, los bosques que funcionan como ecosistemas, juegan un principalísimo papel en el Derecho de la Protección de la Natu-

raleza, en el que constituyen objeto de suma importancia en cuanto a su protección se refiere.

Por consiguiente, nuestra conclusión no puede ser más fácil: *El desarrollo del Derecho de la Protección de la Naturaleza es el que puede hacer posible que la propiedad y la explotación agrícola no sufran los efectos que para ellas se derivan de las diversas especies de contaminación, desaparición de especies naturales y degradación del suelo. Es un desarrollo que incluye, como parte importante del mismo, el de la riqueza forestal, que tan amenazada se encuentra, en cuanto dicha riqueza y los ecosistemas que la forman son uno de los principales objetivos de protección por aquel Derecho.*

#### RESUMEN

En este trabajo se aborda una visión de los materiales legislativos que, hoy por hoy, puede decirse que conforman el Derecho Medioambiental al que España, como otros países, se dirige. Un Derecho que "va teniendo una expresión cada vez mayor en España", a través de una legislación que "va ampliando progresivamente su campo de acción".

Sobre el Derecho del Medio Ambiente en España, se señala que ya la antigua Ley de Aguas de 1879 contiene preceptos que hacen referencia a la polución de las mismas (arts. 219 y 220), para destacar la puesta a punto que ha presentado en nuestro país la Ley de 22 de diciembre de 1972 sobre la contaminación del ambiente atmosférico.

El trabajo, como menciona la nota puesta a su título, es el resultado de haber cumplimentado el autor, como relator por España, un encargo del Comité Europeo de Derecho Rural, sobre la base de un cuestionario preparado por una de las Comisiones del mismo, concretamente la segunda, que preside el doctor WEIMAR, para información española sobre el tema, en la labor preparatoria del Coloquio a celebrar en Valencia, en octubre de este año.

Se trata el tema de los "medios jurídicos del Derecho del Medio Ambiente en la legislación española", considerando dos grandes grupos de disposiciones legales al respecto: a) Las dictadas en materia de protección ambiental; y, b) Las dictadas en materia de protección de la Naturaleza. En el primer grupo se comprenden las disposiciones en materia de aguas (Ley de 13 de junio de 1879, R. D. de 21 de marzo de 1879, Reglamento de 14 de noviembre de 1958, etc.); sobre vertidos, protección de embalses contaminación marina, limpieza del mar territorial, etc.; las normas dictadas sobre protección del ambiente atmosférico (Ley de 22 de diciembre de 1972 y Reglamento de 6 de febrero de 1975, principalmente); el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en los preceptos que hacen referencia al problema de los malos olores; el mismo Reglamento, un Decreto de 16 de agosto de 1968 y la Ordenanza General del Ayuntamiento de Madrid, de 30 de abril de 1969, en materia de ruidos; aparte de algunas otras disposiciones; las normas de los Reglamentos de 28 de noviembre de 1968, de 12 de marzo de 1954, y de 3 de junio de 1955, en cuanto a la protección contra radiaciones; las disposiciones sobre protección en materia de energía nuclear; y, por fin, el tema de la eliminación de residuos sólidos.

En cuanto al segundo grupo, que es el relativo a las disposiciones en materia de protección de la Naturaleza, el recorrido comienza en la protección de suelos, con cita de las diversas disposiciones que la establecen;

la defensa de la riqueza forestal, capítulo éste muy importante, en el que se hace referencia a los textos legales básicos en la materia (Ley y Reglamento de Montes, señalando los rasgos fundamentales de la defensa de la riqueza forestal en España), así como la prevención y lucha contra las plagas y los incendios forestales. Un especial énfasis es el que se pone en lo que el autor califica como "protección integral de la Naturaleza", esto es, lo relativo a los Parques Nacionales, que juntamente con las "reservas integrales de interés científico", los "Parques Naturales" y los "Parajes Naturales de interés nacional", son objeto de la Ley de 2 de mayo de 1975, sobre Espacios Naturales Protegidos. Se examinan a continuación las disposiciones sobre protección de la fauna cinegética y piscícola (Ley y Reglamento de Caza y Ley y Reglamento de Pesca Fluvial).

El problema de la instauración de normas jurídicas protectoras de la Naturaleza y del Medio Ambiente, atendido lo que se encuentre dispuesto en la legislación civil sustantiva, es examinado con referencia al Derecho español, para concluir con la posibilidad del progreso y desarrollo del Derecho medioambiental en España. Particular interés merecen los preceptos del Código Civil, que se citan como expresivos de casos de responsabilidad derivado de infracciones de tipo medioambiental. Otro problema, el de las cargas derivadas de la protección, es igualmente examinado, como lo es, también, el aspecto, siempre tan importante, de las *influencias de las medidas proteccionistas en la propiedad y la explotación del suelo y de los bosques*, al que se le dedica bastante extensión, examinando los preceptos de la vigente Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976, de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y de la Ley de Conservación de Suelos Agrícolas, para hacer, seguidamente, un estudio de los principios de la Ley de Montes que inciden en la propiedad forestal, así como de los regímenes de protección que marca la Ley de 2 de mayo de 1975 sobre Espacios Naturales Protegidos, texto este último que, por su novedad, todavía no ha sido objeto de exégesis.

El final del trabajo se encuentra dedicado a las consideraciones sobre el sector agrario y el Medio Ambiente, cuyas normas se estima que apoyan y refuerzan "las que son propias del Derecho Agrario, sin confundirse con ellas", aclarando el autor su posición, en el sentido de que el Derecho de la protección de la Naturaleza y el Derecho Medioambiental "se complementan el uno al otro", y es el desarrollo de aquel, el que puede hacer posible —nos dice— que la propiedad y la explotación agrícola no sufran los efectos de la contaminación, de la desaparición de espacios naturales y de la degradación del suelo. Un desarrollo que, por otra parte, incluye el de la riqueza forestal, al ser dicha riqueza, y los ecosistemas que la forman, principales objetos de protección por aquél Derecho.

## R É S U M É

On examine dans ce travail les matériaux législatifs dont on peut dire qu'aujourd'hui ils forment le Droit de l'environnement vers lequel l'Espagne comme d'autres pays s'oriente. Un Droit qui "a en Espagne une expression de plus en plus grande" grâce à une législation qui "élargit progressivement son champ d'action".

Sur le droit de l'environnement en Espagne, on indique que l'ancienne loi sur les eaux de 1879 a déjà des règles qui parlent de la pollution de celles-ci (art. 219 et 220), pour souligner la mise au point qu'a représentée dans notre pays la loi du 22 décembre 1972 sur la pollution de l'atmosphère.

Cette étude, comme l'indique la note qui est mise à son titre, est le fruit du travail de l'auteur que le Comité européen de Droit rural avait chargé de rédiger pour l'Espagne en partant d'un questionnaire préparé par une de ses commissions, plus précisément la IIe Commission présidée par le Dr. WEIMAR, pour avoir les renseignements concernant l'Espagne sur ce

sujet dans le travail préparatoire du Colloque qui aura lieu à Valence en octobre prochain.

Le sujet porte sur "les moyens juridiques du droit de l'environnement dans la législation espagnole" et considère deux grands groupes de dispositions légales à cet égard: a) celles qui sont prises en matière de protection du milieu et b) celles qui sont prises en matière de protection de la nature. Le premier groupe comprend les dispositions en matière d'eaux (loi du 13 juin 1879, décret royal du 21 mars 1897, règlement du 14 novembre 1958, etc.), sur les déversements, la protection des barrages-réservoirs, la pollution de la mer, l'assainissement des eaux territoriales, etc.; les règlements sur la protection de l'atmosphère (loi du 22 décembre 1972 et règlement du 6 février 1975, principalement), le règlement des activités gênantes, insalubres, nocives et dangereuses pour ce qui se rapporte aux problèmes des mauvaises odeurs; le même règlement, un décret du 16 août 1968 et l'ordonnance générale de la municipalité de Madrid du 30 avril 1969 en matière de bruits; outre quelques autres dispositions, les normes des règlements du 28 novembre 1968, du 12 mars 1954 et du 3 juin 1955 quant à la protection contre les radiations; les dispositions sur la protection en matière d'énergie nucléaire et enfin la question de l'élimination des résidus solides.

Quant au second groupe qui se rapporte aux dispositions en matière de protection de la nature, le parcours commence par la protection des sols, avec la mention des différentes dispositions qui l'établissent, la défense de la richesse forestière (chapitre très important où il est fait référence aux textes législatifs fondamentaux sur cette matière (loi et règlement des forêts indiquant les lignes fondamentales de la défense forestière en Espagne), ainsi que la prévention et la lutte contre les fléaux et les incendies de forêts. On insiste particulièrement sur ce que l'auteur appelle "la protection intégrale de la nature", c'est-à-dire sur ce qui est relatif aux Parcs nationaux qui avec "les réserves intégrales présentent un intérêt scientifique", les "Parcs naturels" et les "Lieux naturels présentant un intérêt national" sont l'objet de la loi du 2 mai 1975 sur la protection des espaces naturels. On examine ensuite les dispositions sur la protection de la faune cynégétique et piscicole (loi et règlement de la chasse, loi et règlement de la pêche fluviale).

Le problème de l'instauration de normes juridiques protégeant la nature et l'environnement, en tenant compte de ce qui se trouve dans la législation civile, est examiné suivant le Droit espagnol. On conclut finalement que le progrès du développement du Droit de l'environnement est possible en Espagne. Les normes du Code civil qui exposent des cas de responsabilité dérivant d'infractions nuisant à l'environnement qui sont citées soulèvent un intérêt particulier. Un autre problème, celui des charges dérivées de la protection, est également examiné, comme l'est aussi l'aspect toujours si important des *influences des mesures protectionnistes pour la propriété et l'exploitation du sol et des forêts* auxquelles on consacre une place assez large en examinant les préceptes de la loi actuelle sur le sol du 9 avril 1976, de la loi sur la réforme et le développement agricoles et de celle sur la conservation des sols agricoles, pour faire ensuite une étude des principes de la loi sur les forêts qui ont une influence sur la propriété forestière, ainsi que celle des régimes de protection qui a pour cadre la loi du 2 mai 1975 sur la protection des espaces naturels, texte qui, en raison de sa nouveauté, n'a pas encore fait l'objet d'exégèses.

La fin de l'ouvrage est consacrée à des considérations sur le secteur agricole et sur l'environnement dont on estime que les règles appuient et renforcent "celles qui sont propres au Droit agraire sans se confondre avec elles". L'auteur précise sa position en indiquant que le Droit de la protection de la nature et le Droit de l'environnement "se complètent l'un l'autre" et c'est le développement de ce droit qui peut faire — nous dit-il — que la propriété et l'exploitation agricole ne souffrent pas des effets de la pollution, de la disparition des espaces naturels et de la dégradation du sol. Un

développement qui, d'autre part, comprend celui de la richesse forestière, cette richesse et les écosystèmes qui la forment étant les principaux objets que ce Droit protège.

#### SUMMARY

This work presents a view of the legislative materials which may be said, at the present time, to conform to the Law of the Environment to which Spain, like other countries, resorts. A Law which "is coming to have an ever greater expression in Spain", through legislation which "is progressively increasing its field of action".

With regard to the Law of the Environment in Spain it is pointed out that the old Law of Waters of 1879 already contained precepts that refer to their pollution (articles 219 and 220), and the bringing up to date represented in our country by the Law of 22 December 1972 on the contamination of the atmospheric environment is emphasised.

The work, as the note attached to its title mentions, is the result of its author's having performed a task, as spokesman for Spain, for the European Committee of Rural Law, on the basis of a questionnaire prepared by one of the Committee's Commissions: the Second Commission, presided over by Dr. WEIMAR, for Spanish information on the subject in the preparatory work for the Colloquy to be held Valencia in October this year.

It deals with the theme of the "legal means of the Law of the Environment in Spanish legislation", considering two great groups of legal ordinances in this connection: a) Those prescribed with regard to protection of the environment and b) Those prescribed with regard to protection of Nature. The first group includes the ordinances with regard to waters (Law of 13 June 1879, Royal Decree of 21 March 1897, Regulations of 14 November 1958, etc.); on weirs, protection of reservoirs, marine pollution, cleanliness of territorial waters, etc.; the rules prescribed as to protection of the atmospheric environment (Law of 22 December 1972 and Regulations of 6 February 1975 principally); the Regulations on annoying, unhealthy, harmful and dangerous activities in the precepts referring to the problem of bad smells; the same Regulations, a Decree of 16 August 1968 and the General Statute of the Madrid Town Council of 30 April 1969 with regard to noises; apart from some other ordinances; the rules of the Regulations of 28 November 1968, 12 March 1954 and 3 June 1955 with regard to protection against radiation; the ordinances on protection with regard to nuclear energy; and finally the subject of the elimination of solid residues.

As to the second group, which deals with the ordinances with regard to protection of Nature, it begins with the protection of soils, quoting the different ordinances that have been established; the defence of forest riches, a very important chapter in which reference is made to the basic legal texts on the subject (Law and Regulations of Forests), indicating the fundamental features of the defence of forest riches in Spain, and also the prevention of and fight against forest plagues and fires. Special emphasis is placed on what the author describes as "integral protection of Nature", which refers to the National Parks, which together with the "integral reserves of scientific interest", the "Natural Parks" and the "Natural Spots of national interest", are the object of the Law of 2 May 1975 on Protected Natural Spaces. The ordinances on protection of game and fish (Law and Regulations of Hunting and Law and Regulations of River Fishing) are then examined.

The problem of bringing in legal rules to protect Nature and the Environment, taking into account what is provided for in the civil legislation in force, is examined with reference to Spanish Law, to conclude with the possibility of the progress and development of Environmental Law in Spain. Particular interest is deserved by the precepts of the Civil Code

which are quoted, as expressing cases of responsibility derived from infractions of an environmental type. Another problem, that of the charges derived from protection, is also examined, as is the very important aspect of the *influence of protective measures on the property and exploitation of the soli and the woods*, which is dealt with at some length, examining the precepts of the Law of the Soil in force, of 9 April 1976, the Law of Agrarian Reform and Development and the Law of Conservation of Agricultural Soil, and then going on to make a study of the principles of the Law of Forests which affect forest property, and of the systems of protection established in the Law of 2 May 1975 on Protected Natural Spaces. This last text is one which, because of its recent enactment, has not yet been the object of exegesis.

The last part of the work is devoted to consideration on the agrarian sector and the Environment; its rules are thought to support and reinforce "those that are proper to Agrarian Law, without being confused with them". The author makes clear his position, which is that the Law of protection of Nature and the Environmental Law "complement one another", and that it is the development of the former that can make it possible for agricultural property and exploitation not to suffer from the effects of pollution, from the disappearance of natural spaces and from the degradation of the soil. A development which furthermore includes that of forest riches, for these riches, and the eco-systems that form it, are principal objects of protection for that Law.

---