

“ORDEN JURÍDICO Y MEDIO AMBIENTE: LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN”

Dr. D. José Luis de los Mozos
Catedrático de Derecho Civil
Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

En la sociedad moderna está universalmente aceptado que todos y cada uno tienen derecho a un medio ambiente adecuado, como un espacio de libertad y de seguridad donde poder vivir y realizar su ocio y su negocio, como diría Ortega. Pero esto no puede lograrse, sólo con el reconocimiento de un *derecho subjetivo*; por tanto del derecho subjetivo de cada uno, hemos de pasar al derecho subjetivo de todos y esto comporta, necesariamente, el surgimiento de un *Derecho objetivo*, es decir, la existencia de un *orden jurídico* que no solamente reconoce derechos sino que también impone deberes. Lo dice muy bien el art. 45.1 de la Constitución, al proclamar que "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo".

Ahora bien, la primera de las *peculiaridades* del orden jurídico del medio ambiente es que, de alguna manera, en ocasiones, y, en todo caso, otras; es decir, en diversa medida y al pie de la letra; tiene que tomar en consideración el obligado antecedente de un *orden natural*, ecológico, que forma parte, más que nunca, de lo que los juristas entienden por *natura rerum* y que, en este orden adquiere una importancia capital. Sin embargo, esto no supone tener una concepción *estática* del medio ambiente, como los ecologistas *avant la lettre*, en tantas ocasiones enarbolan, impidiendo transformaciones y mejoras manifiestas. Del medio ambiente hay que tener una concepción, en unas cosas *estática* y en otras *dinámica*, ya que la actividad humana implica el reconocimiento de un *ius innovandi* permanente. Así lo reconoce la Declaración de Naciones Unidas, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, al proclamar que "el hombre es a la vez obra y artífice del medio que le rodea", por ello, dice: "los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre... (1)" y añade más adelante: "El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando, progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar todo lo que le

rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio (3)". Lo que confirmará, con creces, la Declaración de Río de Janeiro de Naciones Unidas de 7 de mayo de 1992.

Sentado esto, hay que insistir en que el *orden jurídico* del medio ambiente, precisamente por admitir el *ius innovandi*, requiere un grado de *racionalidad* mucho mayor que el exigido en otras regulaciones que pueden descansar en criterios de oportunidad o en elecciones lícitas de la naturaleza que fueren, bastando con que sean medianamente coherentes, pero respetando siempre los derechos de todos y de cada uno y, naturalmente, las reglas de juego del orden democrático. Diríase que tal racionalidad, por tanto, pasa aquí a un primer término, formando parte del mandato que a los poderes públicos hace la Constitución y situándose en el mismo plano de importancia de la *solidaridad*, como muestra el párrafo 2 de su art. 45, al decir que : "Los poderes públicos velarán por la *utilización racional* de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable *solidaridad colectiva*". Esta norma constitucional es la que establece el marco en el que se desenvuelven las *acciones de protección* del medio ambiente, lo que constituye el objeto de la presente conferencia, aunque también hay que tener en cuenta el Tratado de la Unión Europea (arts. 174 a 176, en la versión consolidada tras las modificaciones de los Tratados de Amsterdam de 2 de octubre de 1997 y de Niza de 26 de febrero de 2001) y la constante incidencia de las Directivas y Reglamentos comunitarios, así como la pluralidad legislativa y reglamentaria, estatal y autonómica que incide, constantemente en la normativa del medio ambiente, ya que mientras su ordenación general está atribuida al Estado, su ejecución y gestión corresponde a las CCAA, como reconoce el art. 148-9 CE, competencia que, en la práctica, resulta ampliada en virtud de otras competencias conexas también atribuidas a las propias CCAA (ordenación del territorio, urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, etc.). Finalmente, no hay que olvidar que, el orden jurídico del medio ambiente nos afecta a todos, imponiendo la Constitución los *deberes ecológicos* a los poderes públicos, a las administraciones y a los simples particulares, como se confirma de lo que dispone el apartado 3 del propio art. 45: "Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".

Dicho esto, vamos a ocuparnos de las acciones de protección del medio ambiente, en general, en el ámbito de determinadas acciones concretas y en

relación con alguno de los sectores que consideramos más interesante o significativo.

2. ACCIONES DE PROTECCION EN GENERAL

Las primeras y más elementales medidas "para proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente", son medidas que en la más antigua tradición jurídica se consideraban como de *policía*, incluso antes de que se inventara el Derecho administrativo. Por eso, no tiene que extrañar que procedentes del Derecho romano se encuentren ya en el Código civil que ofrece un marco, en torno al cual se van agrupando una parte muy importante de las disposiciones legales que protegen el medio ambiente, pesar de que se suele olvidar a menudo. Este marco viene constituido por el art. 590, contenido en el *Libro de los bienes y de la propiedad* y como expresión de los deberes generales que a todos conciernen por razones de solidaridad, comprendido en el título *de las servidumbres*, capítulo *de las servidumbres legales* y sección *de las distancias y las obras intermedias para ciertas construcciones y plantaciones* (Sección séptima, capítulo II, título VII del Libro II).

Según el art. 590 Cc.: "Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, *depósitos* o de materias corrosivas, artefactos que se muevan por vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban.

A falta de reglamento se tomarán las precauciones que se juzguen necesarias, previo dictamen pericial, a fin de evitar todo daño a las heredades o edificios vecinos".

El poner de relieve este *marco*, no sólo es perfectamente correcto, sino que resulta absolutamente necesario, teniendo en cuenta que el Derecho ambiental, es absolutamente polifórmico y asistemático. Es más, yo diría que el precepto citado *abre* la posibilidad de un "sistema" al relacionar tal precepto con una vasta legislación que no es sólo de ahora, como el *Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre y la Orden de 15 de marzo de 1963, que le desarrolla, en buena parte vigente, con las modalidades establecidas por las disposiciones autonómicas y, en buena parte, derogado o sustituido por la Ley 10/ 1998 de *normas reguladoras en materia de residuos* que transpone la Directiva CEE

91/156 y tiene en cuenta la Declaración de Río de Janeiro de 1992, el art. 130 R del Tratado de la Unión Europea y el Reglamento CEE 259/ 1993. Lo mismo hay que decir de otras actividades sujetas a intervención, bien se trate de sustancias y preparados peligrosos (Real Decreto 363/ 1995, de 10 de marzo; Real Decreto 255/ 2003, de 28 de febrero, sobre notificación, clasificación, envasado y etiquetado de estos productos y su comercialización: Real Decreto 1406/ 1989, de 10 de noviembre); biotecnología (Real Decreto 951/ 1997 y Ley 9/2003, de 25 de abril , sobre utilización y comercialización de transgénicos); y radioactividad (Ley 25/ 1964, de 29 de abril, de energía nuclear). También hay que situar en este mismo marco, la normativa relativa a la gestión de riesgos y accidentes (Ley 21/1992, de 16 de julio que establece las bases del sector industrial y el Real Decreto 1254/ 1999, de 16 de julio, sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas). Finalmente, a la Ley 16/2002, de 1 de julio, sobre prevención y control integrados de la contaminación, le corresponde idéntico lugar.

No se trataría, en cambio, de acciones de protección aquéllas normas que prevén o atribuyen directamente una *responsabilidad "ex lege"*, pues se salen claramente del marco previsto, en cuanto ya no son sólo normas de *policía*, aunque tengan el mismo fundamento, incluso cuando se trate de aquéllas que también se encuentran en el Código civil: así la obligación de reparar el daño al propietario del edificio que se arruina por falta de las reparaciones necesarias (art. 1907); o por defectos de construcción, si bien en este caso el propietario puede repetir contra el arquitecto o constructor (art. 1909). Por el contrario, parece de nuevo encajar en el marco propuesto la norma del art. 1908, según la cual:

"Igualmente responderán los propietarios -lo que la jurisprudencia extiende a todo empresario o realizador de cualquier actividad- de los daños causados:

1º. Por la explosión de máquinas que no hubiesen sido cuidadas con la debida diligencia, y la inflamación de sustancias explosivas que no estuviesen colocadas en lugar seguro y adecuado.

2º. Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas y a las propiedades.

3º. Por la caída de árboles colocados en sitios de tránsito, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor.

4º. Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materiales infectantes, contruidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuvieren".

En estos casos, como sucede en la que deriva de las *infracciones ecológicas* la responsabilidad civil se produce *ex lege*, con independencia de la responsabilidad penal o administrativa a que puedan dar lugar. Fundamentalmente, por lo demás, desde el punto de vista civil, tales infracciones, en la mayoría de los casos, implican un *abuso del derecho*, figura muy estudiada por los doctores del Derecho común, sobre la base de algunos antecedentes romanos y que fuera objeto también de la atención de la jurisprudencia, en diversos países, hasta que mereció ser llevada al propio texto del Código civil en la reforma de 1973-1974, art.7-2, según el cual: "La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso". Texto que no dudo en calificar como un anticipo de la enorme expansión adquirida por el Derecho ambiental y que suministra, lo mismo que los otros textos del Código civil, una pauta o modelo que puede ser muy necesario a la hora de calificar un comportamiento o de imponer una responsabilidad.

3. LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN EN SENTIDO ESPECÍFICO

De todas las maneras, y por lo que se refiere a las *acciones de protección*, me parece que el conjunto normativo no más importante, puesto que todos son importantes, pero si el más significativo, aparte del relativo a las actividades clasificadas o sujetas a intervención, por un lado, y de la normativa de prevención y control de la contaminación, por otro, que dependen todavía de una técnica que podemos encontrar en otras regulaciones, hay que hallarle en lo relativo a la *evaluación de impacto ambiental* que ofrece un instrumento realmente novedoso, propio y específico del Derecho ambiental, al combinar una técnica protectora, con una técnica posibilitadora, de un medio ambiente *dinámico*, armonizando, con ello, los modos de actuar de la vieja normativa de *policía*, con las exigencias de *racionalidad* inspiradas en los modos de actuar que comporta la planificación integral en toda ordenación del territorio.

La *evaluación de impacto ambiental*, constituye una técnica generalizada en todos los países industrializados, recomendada por diversos organismos internacionales (UN, OCDE, CEE), a través de los programas de acción como el instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente, dotándole la CEE de una regulación específica como es la Directiva 85/377, de 27 de junio de 1985. En España, donde existían

algunas medidas particulares al respecto en materia de industria y de aguas, la adaptación de nuestro ordenamiento al de las CCE, ha motivado el Real Decreto legislativo 1302/ 1986, de 28 de junio, de evaluación ambiental y su desarrollo en el Real Decreto 1131/ 1988, de 30 de septiembre, aprobando el Reglamento para la ejecución del Real Decreto legislativo de evaluación de impacto ambiental, que ha sido modificado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo.

Esta técnica singular, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente, se ha venido manifestando como la forma más eficaz para evitar los atentados a la naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir entre diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.

Los proyectos, públicos o privados, dice el art. 1 del Real Decreto legislativo citado, de instalaciones o de cualquiera otra actividad comprendidos en el anexo I del mismo deberán someterse a la evaluación de impacto ambiental, mientras que los comprendidos en el anexo II, solamente cuando lo decida el órgano ambiental en cada caso que será el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto (art. 4 del Reglamento). Con la particularidad de que la Ley 6/ 2001, de 8 de mayo, ha añadido un anexo III, relativo a criterios para que el órgano ambiental decida sobre si procede, o no, en cada caso, la evaluación del impacto ambiental.

El criterio diferencial, entre el anexo I y el anexo II, en un sentido es cuantitativo, es decir, depende de la mayor o menor importancia de la instalación o de la actividad a desarrollar, pero en otro es cualitativo, cuando los bienes más directamente protegidos por el medio ambiente (aire, agua, costas, espacios naturales, montes, bosques, espacios culturales, etc.) se ponen en juego en primer término. En cualquier caso, afecta a toda actividad o realización, desde la agricultura o la minería, hasta las infraestructuras de comunicaciones o redes y también al urbanismo. En este contexto es lógico que se reconozca a particulares y empresas el derecho de *acceso a la información en materia de medio ambiente* y, en tal sentido, aparte de que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, ya reconoce esta facultad, en general (art. 35 y ss.), en desarrollo de la Directiva CEE 90/ 311, sobre información en medio ambiente, se dictó la Ley 38/ 1995, de 12 de diciembre, que regula el acceso a la información en esta materia.

Otro de los conjuntos normativos de las acciones de protección del medio ambiente, viene constituido por la consideración especial que en Derecho ambiental adquieren los que se estiman como *bienes protegidos*. Con ello volvemos, a uno de los primeros capítulos de la filosofía presocrática, basada en la observación de la naturaleza, cuando los *milesios* (Tales de Mileto, Anaximandro y Anaxímenes), calificados de filósofos *cosmólogos*, consideraban que el mundo físico procede de alguno de los tres elementos: el aire, el agua y la tierra, que serán cuatro, en la memoria posterior de la humanidad, cuando, debido más al *mito* que al *logos*, se incorpore el fuego, como cuarto elemento.

Sea como fuere, y con independencia de esta evocación culta, este conjunto normativo (de *bienes protegidos*), comprende la *protección del aire*: Ley 38/ 1972, de 22 de diciembre, de protección de la contaminación atmosférica y Decreto 833/ 1975, de 6 de febrero, en su desarrollo. Decreto 2107/ 1968, de 16 de agosto, de régimen de poblaciones con alto nivel de contaminación atmosférica o perturbaciones por ruidos y vibraciones. La *protección de las aguas y de las zonas húmedas*: Real Decreto legislativo 1/ 2001, de 20 de julio, aprobando el texto refundido de la Ley de Aguas; Real Decreto 849 / 1986, de 11 de abril, aprobando el Reglamento del dominio público hidráulico; Real Decreto 606/ 2003, de 23 de mayo, que modifica el Reglamento anterior y desarrolla los títulos I, IV, VI y VIII de la Ley 29/ 1985, de 2 de agosto; Real Decreto 258 / 1989, de 10 de marzo, que establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar; Real Decreto-Ley 11/ 1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. Finalmente, la *protección del suelo y del subsuelo*, tiene lugar: a) *Costas*: Ley 22/ 1988, de 28 de julio, de protección, utilización y policía de costas y Real Decreto 1471/ 1989, de 1 de diciembre, aprobando el Reglamento para el desarrollo de la anterior; b) *Espacios naturales protegidos, flora y fauna*: Ley 4/1989, de 22 de marzo, que establece normas de protección, conservación, restauración y mejora de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; Ley 3/ 1995, de 23 de marzo, que establece el régimen de las vías pecuarias; c) *Montes y bosques*: Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y Ley 81/ 1968, de incendios forestales; d) *Espacios culturales protegidos*: Ley 16/ 1985, de 25 de junio, de Patrimonio histórico español.

Por último, constituyen también *acciones de protección* las que establecen *ayudas e incentivos económicos*, en las que las técnicas de *policía* se sustituyen por tradicionales técnicas de *fomento*, rebasando en ocasiones este esquema para entrar de lleno en la técnica de la *acción concertada*, como medio de coparticipación y cogestión entre los particulares y las Administraciones Públicas, en una actividad concurrente. A las técnicas de fomento, responden las bonificaciones que, mediante deducciones de las inversiones destinadas a la protección del medio ambiente, regula la Ley 43/ 1995, de 27 de diciembre de

Impuesto de Sociedades y su Reglamento (aprobado por Real Decreto 537 / 1997, de 14 de abril) y también el Real Decreto 598/ 1994, de 8 de abril, sobre normas de aplicación del Reglamento CEE 880/ 1992, relativo al sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica. Correspondiendo, en fin, a las técnicas de acción concertada, el permitir que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de *gestión y auditoría medioambientales*, lo que impulsó el Reglamento CEE 1836 / 93, de 29 de junio, siendo objeto de aplicación por el Real Decreto 85 / 1996, de 26 de enero.

Dicho esto, a pesar de la farragosa cita de disposiciones legales, hemos tratado modestamente de reducir la materia *a sistema*, aunque, en realidad, como se ve mejor como funciona el Derecho ambiental, sobre todo en cuanto a las acciones de protección, es tomando como ejemplo un sector concreto de la actividad y así vamos a referirnos brevemente, procurando no cansar al auditorio, al sector agrario por ser uno de los que más han cambiado, cualitativamente, en los últimos años.

4. LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA

Desde que en 1962 surge la Política Agraria Comunitaria (P.A.C.) ha estado marcada por una indudable vocación medioambiental que se ha ido acentuado progresivamente. Por otra parte, es evidente que en la agricultura, los cambios operados en las prácticas agrarias, en la mayor parte de los países integrados en la Unión Europea, a la vez que se ha incrementado la producción, se ha producido una degradación de los propios recursos naturales, por causas diversas, a los que se suman otros factores negativos, como la despoblación del medio rural y el abandono de tierras y cultivos (algunos debidos a las exigencias de la propia PAC).

Por ello, es interesante citar, entre otros, los objetivos planteados a largo plazo por la famosa Agenda 2000, a saber:

- 1) Mantener los procesos naturales básicos indispensables para un sector agrario de desarrollo sostenible, especialmente mediante la conservación de los recursos genéticos, edáficos e hídricos.
- 2) Reducir el uso de productos químicos hasta que dejen de afectar a cualquiera de los procesos naturales.
- 3) Equilibrar la cantidad de nutrientes que reciben suelos y vegetales, y aumentar la capacidad de absorción.

- 4) Gestionar el medio rural de forma tal que se mantenga la diversidad biológica y los hábitat naturales, y se reduzcan al mínimo los riesgos naturales (erosión, aludes) y los incendios.
- 5) Optimizar los bosques para que puedan realizar sus funciones.

Siguiendo esta pauta, vamos a ocuparnos de las acciones de protección en la conservación de los recursos naturales y de las actividades agrarias en general y en relación con el mercado.

Hay que empezar por decir que la agricultura es una actividad que se realiza generalmente al aire libre, en medio de un espacio natural, donde el Derecho ambiental tiene mucho que decir, ya la *Ley de espacios naturales protegidos*, buscando la "protección del paisaje", creaba los *parques nacionales*, dando un paso más, la *Ley de espacios naturales protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres*, pretende proteger verdaderos "ecosistemas", imponiendo una serie de limitaciones para preservar tales espacios naturales, aunque hay que reconocer, con todo, que en la ordenación del territorio, la planificación no se desenvuelve, en el ámbito rural, con la misma seguridad y firmeza con que lo hace en el ámbito urbano, acaso por su propia dimensión sectorial.

En cambio, donde desarrolla sus técnicas con mayor firmeza, aparte de los *parques nacionales* es en la delimitación de las *zonas de montaña*. Es la propia Constitución la que se refiere, en su art. 130-2, a la *agricultura de montaña*, diciendo que "será objeto de un tratamiento especial", lo que no se hace esperar en el plano legislativo, al promulgarse la *Ley de agricultura de montaña de 1982*, que dispone una prioridad de actuaciones respecto de otros sectores, concesión de beneficios más favorables, pormenorización del aspecto ambiental en el diseño de los planes, desarrollo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la zona, mayor rigor en las sanciones, compatibilidad con la promoción de actividades alternativas, lo que después se ha generalizado a otros ámbitos, mejora de servicios públicos, promoción de la selvicultura, etc. La citada ley, ha sido desarrollada por el Real Decreto de 31 de octubre de 1984, sobre acción común para el desarrollo integral de las zonas de montaña. Con posterioridad a la incorporación de España a las Comunidades Europeas, hay que tener en cuenta el Reglamento CEE 797/ 1985, de 12 de marzo que es desarrollado de forma incompleta por el Real Decreto de 13 de junio de 1986, que habla de "conservación del medio natural" y por el Real Decreto de 24 de julio de 1987 sobre ayudas a determinadas inversiones "compatibles con la protección del medio ambiente", aparte de otras disposiciones posteriores y de algunos desarrollos interesantes por parte de las CCAA. El tema de las "zonas sensibles" previsto en el citado Reglamento comunitario, es desarrollado por el Real Decreto de 19 de junio de 1987 y la Orden de 1 de octubre de 1988, entendiendo

por aquellas las que "revisten unos intereses reconocidos desde el punto de vista ecológico y del paisaje".

Pero antes de seguir adelante hay que poner de relieve alguna de las circunstancias que van en contra del "desarrollo sostenible " en zonas de montaña. La más importante, es la práctica desaparición de la cría de especies equinas, en un proceso que se remonta a hace más de medio siglo, cuando caballos y mulos dejan de utilizarse para el transporte y para el trabajo agrícola, lo que ha supuesto no sólo la pérdida de un factor importante en la economía de montaña, sino también la alteración del equilibrio ecológico del monte (de las *brañas*), ya que, al no pastar este tipo de ganado, ciertas especies vegetales se han desarrollado excesivamente, rompiendo tal equilibrio (que se hubiera mantenido o no se hubiera degradado tanto si las cabras hubieran sustituido a los equinos). De que el equilibrio se ha roto, han avisado los jabalíes que han bajado, buscando pastos, por ejemplo a las tierras llanas de la Meseta Norte, por lo que yo sepa, llegando incluso a la afueras de las ciudades.

La cuestión de los pastos en "régimen abierto", se encuentra muy relacionada con todo lo anterior, no sólo en zonas de montaña, sino en las zonas llanas, como sucede en la propia región, en la Tierra de Campos (que se extiende por una buena parte de las provincias de Palencia, Valladolid y Zamora, y otra más reducida de León) y en las comarcas aledañas, donde existía, tradicionalmente, el "prado comunal", cuya utilidad desaparece en casi todos los pueblos al desaparecer la crianza de las especies equinas. También contribuyó a ello, contemporáneamente, la *concentración parcelaria* que, por razones ecológicas evidentes, causa también grave daño en la *caza menor*, al desaparecer muchas lindes naturales. De todos modos, el *régimen de pastos* es de gran importancia para el medio ambiente y de gran tradición, en el ámbito de la antigua Corona de Castilla, como lo muestran los famosos privilegios del *Honrado Concejo de la Mesta* que eran, sin duda, de índole proteccionista y conservadora del medio ambiente. Posteriormente a las *desamortizaciones* y a la supresión de las Mestas, el *derecho de pastos* subsiste, a favor de los vecinos de un pueblo, como una servidumbre personal en régimen de comunidad, sobre terrenos comunales o privados, lo que reconoce el Código civil (arts. 600 a 603) y que es objeto de regulaciones administrativas por las sucesivas Leyes de Régimen Local (Reglamento de Bienes) y por algunas disposiciones particulares, como la *Ley de 8 de mayo de 1988*, que regula el aprovechamiento de las dehesas boyales, o la *Ley de pastos, hierbas y rastrojeras de 7 de octubre de 1938* y su Reglamento (aprobado por Decreto de 6 de junio de 1969), habiendo en la actualidad interesantes desarrollos en la normativa de las CCAA. Sin embargo, la despoblación del medio rural, la crisis del propio concepto de *bienes comunales* y *de propios* de las Corporaciones Locales y los cambios operados en la agricultura, dejan vacías muchas de estas regulaciones, por más que el

Reglamento de pastos, citado se cuida ya de mantener el equilibrio más conveniente entre superficie pastable y ganado a alimentar con el fin de evitar "los perjuicios del pastizal y la *erosión* de los terrenos en que se asiente". En esta misma línea, se halla el *régimen de las vías pecuarias* (Ley 3/ 1995, de 23 de marzo, ya citada), por donde en otro tiempo transitaban los rebaños trashumantes y que todavía transitan, en la actualidad, tiene una extensión de 125.000 kilómetros, aunque sus usos sean compatibles con otras actividades y, en muchos lugares, hayan sido objeto de apropiación privada, la ley citada las define como "bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas", aunque permite ocupaciones temporales y aprovechamientos sobrantes (art. 14 y 15), pero sobre todo "usos complementarios", como la práctica del senderismo o la cabalgada, pero en ningún caso pueden, cualesquiera de estos usos, "suponer incompatibilidad con la protección de ecosistemas sensibles, masas forestales con alto riesgo de incendio", etc., pues, entonces, las Administraciones Públicas competentes pueden establecer determinadas restricciones (art. 17-2).

Esta misma preocupación se manifestaba ya, en general, en *Ley de 20 de julio de 1955*, casi olvidada y que fue calificada durante algún tiempo como la *Ley del suelo de la agricultura*, declarando de utilidad pública la "realización de las obras, plantaciones, trabajos y labores en las fincas rústicas dedicadas al cultivo que resulten necesarias para la debida conservación del suelo", pudiendo imponer mediante "planes de conservación agrícola", la rotación de determinados cultivos, o la dedicación de parte de los predios a plantaciones arbóreas o repoblaciones forestales", lo que actualmente ha encontrado también desarrollo en la normativa de las CCAA. También se manifestaba tal preocupación en la *Ley de reforma y desarrollo agrario de 1973* (arts. 30 y 271) y, posteriormente, en la *Resolución del Parlamento europeo de 17 de mayo de 1987*, sobre "creación y preservación de reservas estructurales de interés comunitario y la erosión de los suelos agrícolas" y hasta en los sucesivos Reales Decretos de adaptación al Derecho comunitario, en materia de reforma de estructuras, anteriores a la Ley 15/ 1995 de *modernización de explotaciones agrarias*, así como en la propia ley, se pone de relieve la misma preocupación. Sin embargo, hay que reconocer que existe un evidente retraso legislativo en el ámbito de lo que se denomina *reforma de estructuras* tanto en el ámbito estatal como en el comunitario, sin que la normativa que viene de Bruselas y la próxima reforma de la PAC, cuyas tendencias ya se conocen, aporten grandes esperanzas, todo lo cual tiene también una lectura ecológica, dada la íntima relación entre agricultura y medio ambiente.

Otro de los elementos naturales a proteger y a tener en cuenta es *el agua* de tanta importancia para la agricultura, pero además es sujeto activo y objeto pasivo de contaminación. El agua viene contaminada por los residuos industriales, por la actividad extractiva y, sobre todo, por el consumo humano,

consumo de detergentes y de otras sustancias degradantes. Pero también los residuos agrícolas, especialmente ganaderos, contaminan el agua, lo mismo que el empleo de plaguicidas y abonos. Lo que afecta tanto al agua corriente de los ríos y arroyos, como a la aguas subterráneas, cuya aplicación para riegos es tan importante.

La legislación de aguas, ya citada, ha cambiado por completo, a partir de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, derogándose la centenaria *Ley de Aguas de 13 de junio de 1979* así como los arts. 407 a 425 del Código civil, en cuanto se opongan a lo en ella dispuesto, pero no en lo demás. Canarias, por su condición insular, tiene una legislación propia (Ley de 26 de julio de 1990), aunque le son aplicables algunos conceptos de la legislación general. La nueva normativa consagra la "propiedad pública" de todas las aguas que tengan alguna entidad, distanciándose, salvo en casos muy concretos, del principio de accesividad del fundo en el que surgen o por donde discurren. Sin embargo, se admite el dominio privado de las aguas por la necesidad de respetar los derechos adquiridos, aunque con un límite temporal, pasado el cual, hay que solicitar la concesión administrativa pertinente. Pieza importante del sistema son los Planes Hidrológicos, cuestión de la que aquí no me puedo ocupar, simplemente diré que de ellos dependen los aprovechamientos concretos del agua y el establecimiento de nuevos regadíos y la mejora de los existentes, y que tienen una estrecha relación con el medio ambiente, hallándose sujetos a la "evaluación de impacto ambiental", apareciendo aquí la idea de la "planificación integral", lo mismo que en el urbanismo o en los transportes, en ellos, por lo demás, se incluyen medidas "para la conservación y recuperación del recurso y del entorno afectados" (art. 40 g de la Ley de Aguas).

Tradicionalmente, en España, una de las instituciones de más raigambre en el Derecho de aguas, sin olvidar el emblemático Tribunal de las Aguas de Valencia, viene constituida por las *Comunidades de Regantes* que aplican la idea del *uso colectivo del riego*. El elemento esencial y constitutivo de las Comunidades de Regantes es la existencia de una concesión de aprovechamiento, concedida por la Confederación Hidrográfica correspondiente, respecto de un río, canal o acequia, vinculada a la Comunidad no a sus miembros, lo que permite que la utilización del agua por los comuneros se limite al uso exclusivamente agrario según criterios de racionalidad, apoyados en prácticas consuetudinarias y fortalecido por el funcionamiento democrático de sus decisiones. Lo que hace que sea una fuente inagotable de buenos usos en el aprovechamiento de las aguas por parte del agricultor y que suelen reflejar sus *ordenanzas*, como auténtico estatuto de la aplicación del agua para el uso agrario. Su regulación marco está ahora contemplada en los arts. 77 y siguientes de la Ley de Aguas. Una de las novedades de la misma es que impone las Comunidades de Regantes para las *aguas subterráneas* de una misma zona o de un mismo acuífero, a requerimiento

del organismo de cuenca (art. 79 y 80), lo que, entre otras cosas, trata de evitar uno de los más *típicos* supuestos de abuso del derecho.

Las *aguas subterráneas*, están muy expuestas a la contaminación, producida por diversos factores (fertilizantes, residuos y otras causas), siendo muchas las medidas comunitarias al respecto. Así la Directiva CEE 91/ 676, de 12 de diciembre sobre nitratos, que ha sido transpuesta por Real Decreto 161/ 1996, aunque en el propio ámbito incide, con mucha más amplitud, la Ley 10 / 1998 de 21 de abril, de residuos, antes citada. Más importancia tiene, en general, el Reglamento CEE 2078 / 92, de 30 de junio, relativo a *métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente* y con respecto a España los Reales Decretos 51/ 1995; 632/ 1995 y 928 / 1995, que establecen en diversos ámbitos una serie de medidas para fomentar tales métodos. Otra fuente importante de contaminación es el uso de *plaguicidas y productos fitosanitarios*, destinados a proteger la producción vegetal y animal y a destruir plantas, animales y microorganismos perjudiciales a la agricultura. En esta materia nuestra legislación ha sufrido un cambio radical con la incorporación a las Comunidades Europeas, pues el art.392 de Acta de Adhesión de España y Portugal, especifica los contenidos máximos de residuos de plaguicidas en frutas y hortalizas, ello ha provocado la práctica derogación de toda la normativa anterior. La nueva normativa en materia de *sanidad vegetal y animal, residuos y contaminación de aguas subterráneas*, tiene en cuenta no sólo motivos sanitarios, sino también criterios medioambientales: así en la "relación de sustancias o materias tóxicas o peligrosas", se incluyen los "biocidas y las sustancias fitosanitarias"(Reglamento de la Ley de Aguas), y por lo que respecta a la utilización de *lodos de depuradora* (Directiva CEE 86/ 278 y Real Decreto 1310/ 90, de 29 de octubre), todo ello a añadir a la legislación ya citada anteriormente sobre residuos, etc.

Ahora sólo queda hablar, en este capítulo, de las limitaciones de las actividades agrarias en *zonas húmedas*, a lo que se refiere el art. 283 del Reglamento de Aguas, existiendo también una legislación especial a la que anteriormente nos hemos referido y toda la normativa pertinente en la legislación general de *espacios naturales*, igualmente aludida con anterioridad. También hay que referirse a las limitaciones que encuentran los llamados *usos comunes especiales* (aprovechamiento de áridos, pastos, vegetación herbórea, etc.) en las *zonas regables*, invocando la "posible incidencia ecológica desfavorable" (art. 69 de la Ley de Aguas), preocupación que se encuentra siempre en todos los planes de transformación en regadío (art. 19 del Real Decreto 849/ 1986, de 19 de diciembre, del dominio público hidráulico y que ya estaba previsto por el Derecho de colonización: art. 97 de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario).

Por lo que respecta al *aprovechamiento de los montes* y a su compatibilidad con la actividad agraria o forestal, la Ley de 8 de junio de 1957 y

su Reglamento, consideran monte no sólo la superficie cubierta de árboles (bosque) sino también los terrenos susceptibles de tenerlos y que, por ello, pueden ser objeto de una actividad agraria, o de aprovechamiento de pastos, y , naturalmente de leñas (*rozás*), a lo que se refiere el art. 604 Cc., en los mismos términos que los artículos precedentes al establecer la servidumbre en comunidad de pastos. Sin embargo, el cambio producido en el mundo rural, ha hecho que los aprovechamientos de leñas y otros análogos queden como un recuerdo del pasado, Actualmente, el interés del monte es puramente ecológico, para que Caperucita se encuentre con el Lobo Feroz. Tampoco existe, propiamente hablando, una normativa de la *explotación forestal*, siendo de tener en cuenta la regla general que, en cuanto a la extensión del usufructo, establece el art.467 Cc., pues, el monte es un *bien* que debe ser respetado y conservado en cuanto *a su forma y sustancia*. Por lo demás, resulta también orientadora la norma del art. 485 Cc.en cuanto al usufructo de un monte. La única excepción a esta ausencia casi absoluta de normas, la encontramos en el art. 34 de la Ley de 31 de enero de 1977, sobre fomento de la producción forestal, que autoriza al propietario que tuviera arrendado el disfrute de rozas, de leñas bajas o de pastos y deseara llevar a cabo una explotación más intensa, a resolver el contrato. Igualmente, para poder acogerse al régimen de *retirada de tierras*, una de las alternativas es la *replantación forestal* (Real Decreto 1435/ 1988, de 25 de noviembre, en aplicación y desarrollo del Derecho comunitario) que no sólo está pensando en el mercado sino en la mejora de las condiciones medioambientales.

De todos modos, la legislación *conservadora* de los montes y el atribuir estos a la Administraciones Públicas, especialmente a la Administración Local, es una constante en la tradición española que encuentra sus antecedentes en los Fueros, en las leyes de Partida, en la Novísima Recopilación, en las Leyes Desamortizadoras y en las famosas Ordenanzas Generales de Montes de 1833. La mayor extensión de los montes corresponde a los *montes públicos* catalogados y a los públicos o privados cedidos en explotación al Patrimonio Forestal del Estado, ahora cedido a las CCAA. Por otra parte, la superficie forestal se ha extendido notablemente en las últimas décadas, sin embargo es de observar que no todos los montes son cuidados de la misma manera, hay municipios en que los montes de propios o comunales, están prácticamente abandonados, sin que se lleven a cabo, ordenadamente, las labores de limpieza y de conservación. Problemas particulares presenta el régimen de los Montes Vecinales en Mano común, en Galicia, a pesar de la Ley gallega de 29 de diciembre de 1983, pero el problema se extiende también a otras Comunidades de Villa y tierra, como pasa en la antigua Extremadura castellana (provincias de Soria, Burgos, Valladolid, Segovia y Ávila), aunque el comportamiento ha sido distinto, en unos y otros sitios, con ocasión de los *incendios forestales*.

Si de la consideración del medio en el que se desarrolla la agricultura pasáramos a la *actividad*, también allí nos encontraríamos con la justificación de una normativa protectora del medio ambiente, dado el dramático antagonismo cainita, entre agricultura y medio ambiente, por ello, los "usos de buen labrador" a los que se referían constantemente las antiguas fuentes y que todavía aparecen alguna vez en el Código civil, se hallan todavía vigentes. En esta línea, la Directiva CEE 91/ 676, ya citada, pretende que se formen, en cada Estado miembro, unos Códigos de "buenas prácticas agrícolas", aunque me parece que el ambiente real, más preocupado por la competitividad en el mercado, dentro del marco de la globalización, no es muy propicio para ello. Otro tanto, encontraríamos en la salida al mercado de los productos agrarios, es decir, en su comercialización, aunque en este caso, el agricultor es más sujeto pasivo que activo, en que tampoco faltan medidas legislativas de protección del medio ambiente, en relación con la calidad de los productos y de su envasado y etiquetado, a algunas de las cuales anteriormente hemos aludido.

Por lo demás, y ya para terminar, hay que decir que el medio ambiente ideal, no es el medio ambiente de un pasado idílico o imaginario que nunca existieron, algo así como una Edad Dorada o una Arcadia feliz, sino el medio ambiente deseable, pero posible, en cada momento, responsable con la época actual y con el futuro. Como suele decirse es el medio ambiente de un desarrollo sostenido. De todos modos, en materias en que, como sucede con la protección del medio ambiente, existe una *opinio iuris* unánime, lo único que hace falta son normas claras y precisas. Aunque la tarea a realizar, en este ámbito, es inmensa, no se arreglan sólo las cosas con buenas ideas, por mucho que en este sentido se haya avanzado, hace falta una coordinación horizontal y una coordinación vertical y, después, un desarrollo uniforme por sectores, previamente normalizados, sin olvidar la perspectiva general. Lo que vale tanto para la Unión Europea, como para los Estados miembros. La pluralidad de normas, sin unas pautas sencillas y adecuadas de las que puedan reducirse unos *principios* operativos, agrupados en un *sistema* coherente que les dé vida, en sentido jurídico, lo mismo que la superposición de competencias, también contamina, pues, como decía Tácito, *a corruptissima republica, plurimae leges*.