

PRINCIPIOS COMUNES PARA LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS DEL MEDIO FISICO

Por BORJA CARDELUS Y MUÑOZ-SECA

Sumario: 1.1.1 Introducción.—1.1.2 Evolución en la concepción jurídica de los recursos naturales.—1.1.3 Utilización racional de los recursos naturales.—1.1.4 Reutilización o reciclado.—1.1.5 Propiedad de los recursos.—1.1.6 Participación de las Comunidades locales en el aprovechamiento de los recursos naturales.

1.1.1 Introducción

Se encuentra unánimemente admitido hoy, el hecho de que el hombre está comprometiendo su presente y el futuro de la humanidad por la labor sistemática de destrucción y degradación de los recursos naturales que lleva a cabo. La agresión continúa aumentando por más que existan voces que a todos los niveles denuncien el hecho y avisen del peligro. Como la Resolución número 2 de la Conferencia de Ministros Europeos del Medio Ambiente, celebrada en Viena, en el mes de marzo de 1973, que se pronuncia en los siguientes términos: «La fauna y la flora salvajes, así como las zonas naturales, constituyen elementos vitales y excelentes indicadores del equilibrio biológico del medio ambiente natural, los cuales son de una gran importancia científica, cul-

tural, recreativa y económica para el hombre de hoy y para las generaciones futuras, y presentan al mismo tiempo un gran valor para la conservación de los recursos genéticos mundiales, y, en consecuencia, deben ser protegidos y administrados como un recurso natural irremplazable.» Esta declaración, como tantas otras que se han producido en los medios internacionales, no ha podido frenar el cúmulo de agresiones que la técnica moderna inflinge al medio físico. Y cuando hablamos de medio físico queremos expresar esa categoría de bienes conocidos bajo la denominación de recursos naturales. Su diferenciación con el medio humano estriba en que éste es el resultante de la acción del hombre que modela y conforma su hábitat, en tanto que el medio físico es anterior al hombre, algo externo que le viene dado por la Naturaleza.

1.1.2 Evolución de la conceptualización jurídica de los recursos naturales

La concepción humana—y por tanto jurídica—acerca de los recursos naturales ha sufrido una clara evolución a lo largo del tiempo, acelerada a partir de la segunda mitad del presente siglo. Han quedado lejos los tiempos en que el hombre se apropiaba directamente y en forma individual de los bienes del entorno natural realizando aprovechamientos de escasa importancia que por esa razón no afectaban al ciclo reproductor de la Naturaleza. Eran los tiempos en que el centro de explotación de los recursos y el del consumo, se encontraban unidos en el hombre. Al aparecer elementos intermedios, como la industria o la ciudad, que separan la explotación del consumo, aparecen también las agresiones más fuertes al entorno. Las demandas al mismo se incrementan en forma exponencial, lo que hace necesaria la entrada del Derecho en el escenario de los recursos naturales, con el fin de controlar unos aprovechamientos cuya creciente intensidad ponía en peligro la propia existencia del capital físico. Aún quedan vestigios, sin embargo, de los primitivos aprovechamientos individuales. La Ley de Aguas española los denomina «usos comunes», y los considera inicialmente libres dado su carácter escasamente consuntivo. Se ha dicho de tales utilizaciones que

vienen a ser una prolongación de la personalidad humana y que por tanto deben quedar al margen del Derecho, al ser el hombre anterior a éste. En materia de aguas se cuentan entre los usos comunes beber, abreviar ganado, fondear, lavar, etc., actividades que sólo en ocasiones extremas pueden ser objeto de limitación administrativa. En casi todos los sectores del medio físico subsiste un reducto de acciones no consuntivas que el Derecho respeta. El resto de los aprovechamientos, los llamados privativos, esto es, aquellos en que la utilización individual es incompatible con la de un tercero, han venido a quedar sometidos a reglas jurídicas. Aunque dentro de ellas, es asimismo observable una doble evolución: en primer lugar, el paso de la concepción civilista sobre los recursos naturales a la concepción administrativista, lo que comporta una decidida presencia de la Administración en la gestión de aquéllos. En segundo término, el tránsito desde la consideración individual aislada de cada recurso, a la consideración conjunta e integral. Asimismo cabe citar una tercera evolución: la incorporación progresiva de los factores cuantitativos, y no sólo de los cualitativos, a la política ambiental.

Estos tres procesos, que a continuación van a ser examinados, abocan a otros tantos principios, cuya inserción en las legislaciones ambientales se considera necesaria a la vista del estado actual del patrimonio natural de la humanidad. Junto a estos principios, de regulación de los recursos por la Administración, tratamiento integral de los mismos e incorporación de elementos cuantitativos al lado de los cualitativos, aparecen otros, también de imprescindible tratamiento legislativo: son los de utilización racional, reutilización y participación de los habitantes de las Comunidades Locales en los beneficios derivados de la explotación de las sustancias naturales. Junto a ellos, se estudiará brevemente la vieja polémica sobre la propiedad de dichas sustancias.

Cuando la presión humana sobre los elementos naturales obligó al legislador a intervenir en su aprovechamiento, las causas de la intervención se orientaron básicamente a dirimir los conflictos individuales surgidos entre los hombres por la apropiación de los mismos. No eran éstos el núcleo de atención de los Códigos, sino los intereses privados. Los recursos venían a ser como el dato fáctico, el hecho objetivo brindado por la Natura-

leza, cuya cantidad o calidad no se cuestionaban. Lo importante era resolver las controversias individuales que se disputaban la propiedad o la utilización preferente de los bienes. Buena muestra de ello es la legislación civil napoleónica, que tanta influencia pudo registrar en la posterior europea, impregnando de sentido civilista los textos de los siglos XVIII y XIX. La vigente legislación española sobre algunos recursos continúa vinculada a tales criterios, como la Ley de Aguas de 1879, aún no derogada, donde se regulan en detalle conceptos como la riberaneidad, el uso preferente entre predios contiguos y otros temas que afectan directamente a las llamadas relaciones de vecindad. Hasta hace bien poco, la regulación de los factores integrantes del contorno físico respondía a esa preocupación de legislar sobre las actuaciones de los hombres por razón de los recursos, más bien que sobre éstos propiamente dichos. La organización administrativa montada al efecto seguía la misma línea. Existían en muchos países direcciones de obras hidráulicas, no de recursos hidráulicos; direcciones de minas, no de recursos mineros, y así sucesivamente, demostrando bien patentemente el interés por la actividad humana antes que por el objeto mismo de esa actividad.

El curso de los acontecimientos en los últimos tiempos ha obligado sin embargo a modificar la perspectiva. El industrialismo se lanzó despiadadamente al asalto de los bienes del reino natural a la vez que sus vertidos comprometían la calidad de ellos. Pronto se vio que no bastaba con reglamentar las relaciones de vecindad, puesto que precisamente el sustrato físico de esas relaciones corría peligro de desaparecer. Era necesario marginar los criterios civiles para volcar la atención en la preservación del medio amenazado. El Derecho Administrativo, que daba entrada franca a la intervención de la Administración sobre la regulación de los recursos, sustituyó el papel preferente que había ocupado el Derecho Civil, como regulador éste de las conductas de los hombres. Es clara hoy ya la visión administrativa de la legislación sobre los recursos naturales, preocupada por conservar éstos, y relegando a segundo plano las relaciones humanas. La estructura administrativa ha sufrido una evolución paralela y abundan ya los Ministerios, Secretarías o Direcciones de aguas, de recursos naturales, de recursos forestales, etc.

Desde esta nueva visión, se justifica la intervención administrativa sobre la utilización por parte de los particulares de las sustancias naturales, que viene a ser un reflejo más del proceso general de injerencia de la Administración en la propiedad privada, cuando el sistema libre de mercado demostró que por sí solo era incapaz de resolver los problemas originados por la actuación de las fuerzas económicas, pese a que el economista inglés Adam Smith, hubiera preconizado en el siglo xviii que este sistema conducía al orden económico más equilibrado y más justo. Se encargaron de demostrar lo contrario las crisis virulentas de principios del siglo xx, la desigualdad en la distribución de la renta, la colusión del mercado por parte de monopolios y oligopolios y otras secuelas negativas que en definitiva vinieron a obligar al Estado a abandonar su posición de mero observador del juego de las fuerzas privadas para pasar a adoptar una actitud más beligerante. Esta actitud, como ha revelado la doctrina administrativa, apareció en un primer momento tímidamente a través del fomento, técnica mediante la cual algunas actividades en manos de los particulares recibían ayuda desde el sector público. De esta fórmula se pasó a la de policía, esto es, la intervención de la Administración a través de órdenes, actos, reglamentaciones, etc., merced a las cuales la actuación del sector privado era constantemente reconducida desde el poder hacia objetivos que hicieran coincidir el interés privado con el público. En tercer lugar, y puesto que no era suficiente regular la actividad privada, el Estado se decidió a penetrar en la vida económica, produciendo y entregando directamente bienes y servicios. Fomento, policía y servicio público constituyen las tres etapas del proceso de introducción del Estado en la vida económica, aunque los autores distinguen un cuarto momento, derivado de los anteriores, pero separado de ellos, y que se conoce bajo el nombre de planificación, esto es, el sometimiento de la actividad estatal y, en menor medida, de la privada, a planes temporales que desarrollan su actuación al amparo de esquemas preconcebidos.

La actitud del Estado ante los recursos naturales se ha producido fundamentalmente desde la posición de policía, lo que es explicable si se tiene en cuenta que una gran parte de aquéllos ha permanecido casi invariablemente bajo la propiedad es-

tatal, como las minas o las aguas. Desde esta perspectiva era lógico que el sector público sometiera el acceso de los particulares al aprovechamiento de los bienes componentes del caudal natural a ciertos requisitos como la autorización y la concesión administrativa, aunque en esta clase de actos la tutela del Estado no derivaba de la necesidad de administrar cuidadosamente los bienes en cuanto tales, sino en cuanto propiedad del Estado o de la Corona, esto es, por razones puramente administrativas y no por la necesidad de conservar físicamente los recursos.

Paulatinamente, a medida que el crecimiento poblacional y económicos generan una presión creciente sobre el medio natural, poniéndolo a veces en grave peligro de desaparición, el punto de vista del Estado se modifica profundamente, ya que lo que interesa ahora es asegurar la protección de los recursos por sí mismos, y no por constituir una pertenencia del Estado. Por eso también la tutela de éste no se vierte sólo sobre los recursos de su propiedad, sino que alcanza también a los privados. Estos no solamente van a ser intervenidos por el Estado, sino que éste va a intentar apropiarse de ellos, iniciándose así un proceso publicador que va a desatar una polémica aún no apagada. El hecho es que la mayoría de los recursos de la Naturaleza, privados o públicos, van a caer dentro de la esfera de competencias de la Administración, que controla su utilización para garantizar su conservación.

Los procedimientos empleados para ello se ha visto ya que se basan en la autorización o concesión como títulos que dan acceso al aprovechamiento y permiten su control mediante la inscripción en registros especiales.

Sin perjuicio de ello, en el ámbito de la intervención administrativa debe señalarse la importancia creciente de la planificación. El principio segundo de la conferencia de Estocolmo es sumamente ilustrativo a estos efectos, al declarar que «los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y especialmente las muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa *planificación* u ordenación, según convenga».

En la misma línea se producen numerosas legislaciones europeas, como la portuguesa, que confía a la Administración el planeamiento y ejecución de programas concertados para la protección y mejora del medio ambiente, o la rumana, que dispone que para la protección de los recursos naturales del subsuelo toda actividad extractiva deberá tener en cuenta las previsiones de los planes. La legislación española utiliza profusamente estos esquemas, pudiendo destacarse al respecto los planes hidrológicos, los forestales o los mineros, regidos por las leyes correspondientes a cada sector. Los planes suelen ir precedidos de un inventario en el que se describen los recursos existentes, requisito imprescindible en toda actividad planificadora.

La conclusión que debe extraerse de este capítulo es la necesidad de que el empleo de los recursos naturales quede, sin excepciones, bajo la regulación de los poderes públicos. La mayoría de los países lo han entendido así, y son pocos ya los ejemplos de naciones que entregan su capital natural al libre juego de la oferta y la demanda. La intervención administrativa sobre ese uso es ya moneda corriente de las normas sectoriales, aunque debe señalarse que la intervención alcanza tres grados de intensidad: un primer grado de intensidad escasa, constituido por los usos comunes, es decir, los apenas consuntivos que sólo ocasionalmente son limitados por la Administración. Un segundo grado, de intensidad media o normal, en el que la utilización de los bienes queda sujeta a la previa autorización administrativa. Y finalmente, un tercer grado, que se produce cuando lo grave de la situación precisa la más intensa actuación del sector público. Es en este punto cuando aparecen las llamadas «zonas de atmósfera contaminada», «zonas de reserva estatal», «situaciones de sequía o sobreexplotación de aguas», recogidas con distintas denominaciones por las legislaciones.

La segunda de las evoluciones que merece ser destacada se refiere al tránsito desde una concepción individualizada y dispersa de los recursos naturales a una consideración conjunta. La doctrina ya había descubierto mucho tiempo atrás que los distintos elementos que componen el medio físico no pueden ser separados y colocados en compartimentos jurídicos estancos, puesto que la Naturaleza es una fina red en la que la acción

sobre uno cualquiera de sus hilos repercute necesariamente sobre el entramado total. El jurista sudamericano Guillermo J. Cano cita a Pinchot como el descubridor de ello: «Pinchot, ingeniero forestal, explica que un día, mientras recorría a caballo los bosques a su cargo, meditaba sobre la relación del bosque con los ríos y con la navegación interior; con la energía hidroeléctrica y con el control de las inundaciones; con el suelo y su erosión; con el carbón y el petróleo y otros minerales; con la pesca y la caza y con muchos otros posibles usos de los recursos naturales. Todos estos problemas—dice Pinchot—no se me habían presentado. ¿Qué tiene todo esto que ver con lo forestal y lo forestal con aquello? No son problemas independientes. Mi trabajo me ha llevado a ponerme en contacto con ellos, pero ¿cuál es el vínculo básico entre todos ellos? Súbitamente me cruzó la idea de que hay una unidad en toda esta complicación, que todo el problema radica en la relación de un recurso con los otros; que en ella no hay una serie de cuestiones diferentes, independientes y antagónicas, cada una en su isla separada, como tenemos el hábito de pensarlo; que en su lugar existe un solo problema con muchas facetas. Vistos bajo esta nueva luz, todos esos problemas separados se conglomeraron y pusieron de relieve un único, grande y central problema: el del uso de la Naturaleza para el bien del hombre.»

El Derecho se muestra, sin embargo, muy reticente aún a la hora de incorporar estas ideas. En la legislación europea es común la existencia de leyes sectoriales, con una visión encasillada de los distintos recursos naturales, sin que exista una legislación común y superior a la de los sectores que tenga en cuenta la interdependencia real que existe entre ellos. Como muestra cabe citar en España las leyes de aguas, de minas, de montes o de espacios naturales. No existen códigos de recursos naturales o leyes generales del medio ambiente, esfuerzo en el que la legislación sudamericana cuenta ya con importantes realizaciones. En España los intentos normativos han encontrado hasta el momento insalvables obstáculos, desde la oposición de algunos sectores económicos hasta la lucha interdepartamental por controlar la gestión ambiental.

La interdependencia entre los recursos naturales no es algo meramente programático que deba ser incorporado como elemento ornamental en la legislación, sino que debe erigirse en criterio básico de actuación de los poderes públicos en la materia, ordenando y delimitando las acciones sobre los recursos en función de esa conexión física de todos ellos. Por poner algún ejemplo de lo dicho cabe citar la importancia que reviste la construcción de embalses de agua sobre la fauna del lugar, o la plantación de arbolado para la fijación de la lluvia y la modulación de las temperaturas, lo cual tiene influencia en el desarrollo de los biotipos, o en el incremento de recursos hidrológicos de la zona, lo cual a su vez influye extraordinariamente sobre el resto del ecosistema. Lo importante es retener que la actuación sobre alguna de las categorías de bienes comporta efectos en cascada sobre los demás, efectos que deben ser tenidos en cuenta por la Administración y previstos por el Derecho. El derecho privado, bastante más sutil en cuanto que regula los intereses individuales, ya había calado mucho antes en la idea de la interrelación entre los recursos, al admitir la acción judicial por daños causados indirectamente, con lo que se admitía implícitamente la consideración integrada y no aislada de los bienes.

Otras legislaciones europeas recogen también el principio general de la interrelación entre los sectores. Así, la Ley rumana de 1973 sobre protección del medio ambiente establece que éste está constituido por la totalidad de los factores naturales y de los creados por la actividad humana, que se encuentran en estrecha interacción. El equilibrio ecológico, continúa la Ley, representa la relación relativamente estable creada a lo largo de los siglos entre los diferentes grupos de plantas, animales y microorganismos, así como su interacción con las condiciones del medio. La aparente ambigüedad representada por declaraciones como la descrita queda superada por la posibilidad de que, ante un caso concreto, los poderes públicos o el poder judicial puedan aplicar el principio de la interdependencia entre los recursos para resolver el problema que se cuestione. No debe olvidarse que muchos de los desastres ecológicos causados por la acción humana provienen precisamente de esa falta de

atención hacia el equilibrio integral de los ecosistemas. Los intereses privados generalmente poseen perspectivas sectoriales, se orientan al uso de un solo factor natural, por lo que procurarán extraer el mayor rendimiento del mismo, despreocupándose del resto. Al titular de un derecho minero le interesa la mayor extracción posible de mineral con el mínimo coste, y para él es algo marginal la contaminación del aire o de las aguas derivada de la explotación. El inversor agrícola no tendrá empujo alguno en desecar una laguna o una marisma con fines de cultivo por más que esa acción represente una herida irreversible y grave en el equilibrio ecológico de la zona.

Esa ausencia de visión global debe ser suplida por la acción de la Administración, la cual debe considerar el conjunto de efectos que se derivan de la utilización de un recurso natural y aplicar las medidas necesarias para defender el equilibrio del resto del ecosistema.

La tercera de las evoluciones apuntadas estriba en la incorporación de los factores cuantitativos a la política ambiental. Cuando la industrialización comenzó a amenazar la calidad de los recursos naturales, la política del medio ambiente fue prácticamente identificada con la política de conservación de la calidad, y sólo de ella, de los recursos naturales, frente a las agresiones que en forma de contaminación lanzaba la tecnología moderna. Sin embargo, al paso del tiempo, ha podido detectarse que la civilización moderna no afecta únicamente al estado cualitativo de los factores naturales, sino a su mismo ser, a su propia subsistencia como recurso. Las aguas mermadas, las zonas húmedas desaparecidas, las especies animales extintas, constituyen patente y triste muestra de que el mundo en desarrollo ataca tanto a la calidad como a la cantidad del acervo físico disponible. Por consiguiente, la política medioambiental debe incorporar la preocupación por el mantenimiento y el incremento de los recursos. La Carta europea del agua, aprobada por el Consejo de Europa en mayo de 1965, se expresa, siguiendo estas directrices, en la siguiente forma: «Sin agua no hay vida posible. Es un bien preciado, indispensable a toda actividad humana. Constituye un patrimonio común cuyo valor debe ser reconocido por todos. Tenemos la obligación de utilizarla con cuida-

do y no desperdiciarla. Alterar la calidad del agua es perjudicar la vida del hombre y de los otros seres vivos que de ella dependen. Cuando las aguas después de utilizarlas se reintegran a la naturaleza, no deberán comprometer el uso ulterior, público o privado, que de ésta se haga.»

El principio 2.º de la Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano declara que «los recursos naturales de la Tierra deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras». El principio 3.º señala a su vez que «debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables», en tanto el 5.º dispone que «los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento».

Efectivamente, la humanidad se enfrenta a una crisis provocada, por una parte, por el exceso de población mundial que prosigue su ritmo de crecimiento, y por otra, por la mejora progresiva del nivel de vida. La combinación de ambos factores ha desencadenado un ataque frontal contra los recursos naturales, que empiezan ya a mostrarse incapaces de atender las múltiples peticiones de una demanda sin límites. Los resultados comienzan a ser irreversibles en algunos sectores y se traducen en la desaparición de especies animales, en la pérdida de la capacidad autodepuradora de las aguas, en la erosión dramática del suelo, en la disminución de las masas forestales, en la pérdida de espacios naturales, en definitiva, en el largo etcétera de la desaparición de los recursos naturales del planeta. Y, de acuerdo con el principio físico de que en la Naturaleza nada se crea ni se destruye, sino que simplemente se transforma, los bienes desaparecidos están siendo sustituidos por otros artificiales, los productos de la sociedad de consumo, que han venido a ocupar la plaza que antes correspondía a la Naturaleza. El hombre de hoy no se encuentra rodeado por vegetación, árboles o lagos, sino por edificios, lavadoras y televisores. Existe una inversión de valores, una sustitución de lo físico por lo humano, de lo natural por lo artificial, que amenaza con socavar nuestras propias raíces.

Las legislaciones, desde hace una década, comienzan a mostrar sensibilidad por este problema que coloca a la humanidad en la encrucijada de su destino. La Ley francesa sobre protección de la Naturaleza, de 10 de julio de 1976, establece que es deber de cada uno proteger el patrimonio natural en el que vive. La Ley Quadro, de Portugal, establece los principios que deben regir la explotación del subsuelo, entre los cuales se incluye la obligación de garantizar las condiciones de regeneración de los factores naturales y de una adecuada relación entre el volumen de las reservas descubiertas y de las preparadas para ser explotadas. En la Ley portuguesa se establecen paralelas precauciones con respecto a la protección forestal, ya que el aprovechamiento de las especies arbóreas queda sujeta a los siguientes principios:

- a) Correlación entre el volumen forestal explotado y el número de cortas.
- b) Repoblación de áreas explotadas.
- c) Extensión de tratamientos intensivos.

La preocupación mundial sobre la conservación de los recursos naturales se orienta, por tanto, hacia la conservación de los equilibrios biológicos en su conjunto, ya que la ruptura en uno cualquiera de los eslabones de la cadena de la Naturaleza provoca un efecto negativo en cascada sobre el resto debido al apuntado principio de interdependencia entre todos ellos. Quizá la legislación europea que mejor exprese esta preocupación sea la de Hungría de 1976, que declara que la protección de la tierra se extienda al suelo, rocas y sustancias minerales. Todo usuario de la tierra mantendrá y mejorará la capacidad productiva del suelo y aplicará métodos de cultivo que protejan los suelos de los daños causados por las fuerzas naturales, como la erosión, desertización, etc. La utilización de la tierra para otros fines se hará con el máximo respeto para la tierra cultivable. La protección del reino de la Naturaleza se extiende a la flora y a la fauna, prohibiendo la recolección y la producción de daños a las plantas cuando tales actos pongan en peligro de alteración o extinción a las especies. No podrá reducirse la superficie forestal, continúa diciendo la Ley húngara, y sólo conforme a las

normas legales y autorizaciones podrán realizarse las talas. Se plantarán árboles a lo largo de las vías de comunicación y donde sea necesario para proteger el suelo, el agua, la fauna y la flora. Las especies animales que por su especialidad, rareza u otras razones merezcan ser protegidas, serán declaradas, con sus hábitats, protegidas».

Como puede verse a la luz de las leyes citadas, y de otras que lo sintético de este trabajo impide reproducir, el problema con que se enfrenta toda política de gestión del patrimonio natural es doble: la conservación e incremento de su cantidad y la conservación de su calidad.

Cuando la gestión recae sobre recursos no renovables, es claro que no puede defenderse el mantenimiento de su cantidad, puesto que la explotación conlleva la desaparición del recurso, como ocurre con los aprovechamientos de sustancias minerales. Pero sí puede procurarse que la utilización sea cuidadosa y se evite el despilfarro. También puede conseguirse que el usuario quede obligado a emplear los medios económicos precisos para descubrir nuevos recursos que puedan compensar los ya extraídos. Y asimismo, que en la explotación de las sustancias no se comprometa la utilización del resto del ecosistema y el terreno ocupado quede en las debidas condiciones de uso. Así, comienza a ser frecuente en las normas legales sobre minería, que el titular de la explotación se obligue a reconstituir el terreno alterado por ésta, de tal forma que no queden vestigios de los trabajos.

Cuando se trata de recursos renovables, como las aguas, los bosques o las especies animales, se plantea no solamente la necesidad de conservar el equilibrio existente, sino incluso el incremento y mejora de los recursos. Así, en materia de aguas, una política adecuada buscaría el aumento de las reservas hidráulicas a través de nuevas prospecciones de aguas y de medidas que incentivarán su ahorro, lo que viene a ser una forma indirecta de incrementar la cantidad. La gestión de los bosques trataría de extender las áreas forestales y de mejorar la calidad de las especies. En la medida de lo posible, debe tratar de aumentarse el legado de recursos naturales recibido de las generaciones pasadas, para lo cual las técnicas jurídicas de inter-

vención deben combinarse con una decidida acción política restauradora del medio natural.

En esta línea de actuación no puede dejar de mencionarse, por lo que constituye de ejemplo para el resto de los países, la institución del *National Trust* inglés. Se trata de una fundación creada en 1895, que cuenta en la actualidad con más de 150.000 hectáreas de terreno a salvo de la destrucción, la urbanización o la industria. Conserva para la nación, y en beneficio de todos, los lugares que ofrecen un interés histórico o que son notables por su belleza natural. Las tierras que adquiere el *National* gozan de un *status* jurídico especial, ya que no pueden ser vendidas ni hipotecadas si no es mediante Ley. Sus bienes se encuentran excluidos de cualquier imposición fiscal. Los particulares pueden pagar los impuestos sucesorios mediante propiedades que inmediatamente son cedidas al *National Trust*. Además, la institución puede celebrar convenios con los particulares, a tenor de los cuales éstos conservan la propiedad y el uso de los lugares de interés a cambio de abrirlos al público.

De esta forma, grandes áreas de interés natural, que irremediablemente habrían sucumbido a la presión de la civilización, han podido ser conservadas y mejoradas gracias a este sistema, que traza un camino a seguir en la preservación de la Naturaleza.

El documento que recientemente ha puesto mayor énfasis en la conservación cuantitativa de los recursos ha sido la Estrategia Mundial para la conservación de los recursos naturales, patrocinado simultáneamente por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), *World Wildlife Fund* (WWF), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), FAO y UNESCO. La Estrategia fue adoptada por la mayoría de los países desarrollados, y el Gobierno español la asumió en un acuerdo adecuado a la realidad física del país.

La Estrategia pone de relieve que toda economía, tanto si es de subsistencia como si es desarrollada, depende de la utilización de las sustancias naturales y, por tanto, debe asegurarse la preservación de éstas. «La utilización sostenida puede compararse con el gasto de los intereses mientras se conserva el

capital. Una sociedad que obra por que toda utilización de los recursos vivos sea sostenida, se asegura el beneficio casi eterno de los mismos. Desafortunadamente, el uso de la fauna, tanto acuática como terrestre, de las plantas silvestres, de los bosques y de los pastos generalmente no es sostenido.» A continuación descende al ámbito de los sectores concretos, señalando el irreversible perjuicio que una explotación no sostenida está causando sobre la fauna acuática, las plantas y animales silvestres terrestres, los bosques y montes y los pastos, y la influencia que a la larga todo ello tendrá sobre el hombre. Propone a continuación un programa de doce puntos a cumplimentar por los Gobiernos, los más importantes de los cuales son los siguientes:

«1. Determinar las capacidades productivas de las especies y ecosistemas explotados y velar por que el aprovechamiento no rebase aquellas capacidades.

2. Adoptar objetivos de manejo conservadores en el aprovechamiento de las especies y de los ecosistemas.

3. Asegurar que el acceso a un recurso no sea mayor que la capacidad de aquel recurso de soportar su explotación.

4. Reducir el rendimiento excesivo a un nivel sostenido.

5. Reducir a un mínimo la extracción fortuita de especies.

6. Mantener los hábitats de las especies que constituyen recursos.

7. Reglamentar el comercio internacional con plantas y animales silvestres.

9. Atribuir las concesiones madereras con mucho cuidado y manejarlas de conformidad con las más altas normas.»

1.1.3. Utilización racional de los recursos naturales

La regulación establecida por el Derecho es incapaz de acceder a todas las vicisitudes en que se desenvuelve la vida del hombre. No existe legislación que pueda prever con rigor todas las posibles alternativas y sucesos del comportamiento humano y de las relaciones del hombre con las cosas. Intentarlo es además condenar a la Ley a una rigidez que la haría ineficaz y aseguraría su fracaso, ya que siempre existirá el supuesto im-

previsto que escape a la letra legal. Una buena Ley no debe tratar de prevenir todas las situaciones, pero sí puede y debe establecer criterios que permitan al responsable de ejecutarla o de interpretarla contar con unos instrumentos de aplicación que le permitan concretar la legislación a los supuestos imprevistos.

Con esta finalidad de establecer principios generales que sirvan luego para poder resolver el caso particular, nacieron en el derecho los llamados «conceptos jurídicos indeterminados», expresión que asimiló perfectamente el Derecho Administrativo, aunque en el Derecho Privado existían de antiguo abundantes precedentes. En España es muy conocida la expresión del Código Civil «obrar con la diligencia de un buen padre de familia» o «el honrado comerciante» de la legislación mercantil. El Derecho Público ha venido a enriquecer notablemente la terminología con conceptos como el «orden público», el «interés general» o el «interés público». Esta fraseología, aparentemente sin posibilidades de aplicación por su ambigüedad, reviste no obstante una importancia extraordinaria, ya que pone en manos de la Administración y del juez un criterio amplio, pero muy seguro, para determinar la conducta a seguir en cada momento, y si ésta es lícita o no, acudiendo a criterios objetivos, de acuerdo con las normas, usos o modos de actuación generalmente aceptados.

En el manejo de los recursos naturales, el Derecho, desde hace algún tiempo, ha venido dando entrada a la expresión «uso racional» como guía genérica para el aprovechamiento de los elementos componentes del medio físico. La multivariedad de éste hace muy dificultosa la búsqueda de soluciones que en cada sector propicien que la utilización del recurso se haya de hacer extrayendo las máximas posibilidades y con el mayor ahorro posible. En lugar de ello, la legislación ha optado por elegir un concepto marco, que cuenta con posibilidades de adaptación a cada tipo de recurso natural. De esta forma, los particulares pueden recibir de la Ley una idea bastante precisa de cómo deben llevar a cabo el uso de los factores naturales, y la Administración y el poder judicial contarán con criterios eficaces para dirigir, controlar o sancionar la actividad de los individuos en cuanto a su manejo.

La propia Constitución española de 1978 ha recogido este principio en su artículo 45, párrafo 2.º, al declarar que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida.

Con anterioridad a la Constitución, algunas de las denominadas «leyes administrativas especiales» habían aceptado el término. La Ley de Minas de 1973 cita varias veces el principio, siendo muestra de ello el artículo 61, según el cual, para que pueda otorgarse una concesión de explotación será necesario que se haya puesto de manifiesto uno o varios recursos minerales susceptibles de aprovechamiento *racional*, expresión que aparece también en la Ley de Residuos Sólidos Urbanos de 1975.

La legislación europea ha incorporado también plenamente el principio de la racionalidad. La Ley portuguesa declara que la defensa del ambiente implica la *racional* gestión y preservación de la calidad de los recursos naturales. La Ley de Rumania de 1973 establece que la protección del medio ambiente obliga a utilizar *racionalmente* los recursos naturales. En un capítulo posterior, la misma Ley dispone que el suelo se protege por la utilización *racional* de los terrenos, y la protección de la fauna terrestre y acuática se asegura por la racionalización de su explotación.

La Ley sueca de 1969 sobre protección del entorno ambiental utiliza el término con otro sesgo, ya que en lugar de referirse al aprovechamiento o uso racional, habla de las medidas que la Administración puede imponer sobre la actividad de los particulares para evitar la contaminación de los recursos naturales, medidas que pueden ser las *razonablemente* impuestas para prevenir o impedir las molestias. También dispone que el lugar elegido para la instalación de una actividad contaminante debe ser tal que la finalidad se pueda obtener con las menores perturbaciones, sin costes *irracionales*.

Llegados a este punto se hace necesario tratar de delimitar un poco más lo que se entiende por uso racional, ya que al incorporarse como principio en las leyes sobre medio ambiente de muchos países, interesa profundizar sobre el concepto.

Quizá la forma más precisa de hacerlo es en lugar de definir la racionalidad en el aprovechamiento explicando el significado positivo del concepto, operar a la inversa y definir la irracionalidad en el uso. Esto nos permite declarar como irracional en primer término el abuso y el despilfarro en la utilización. Este principio, que parece de una lógica elemental, ha sido, sin embargo, incorporado a la legislación europea muy tardíamente. En efecto, el viejo sistema de propiedad privada de los recursos, que a través de los códigos napoleónicos se transmite a las leyes europeas, definía la propiedad como el libre y absoluto derecho que se posee sobre las cosas, lo que en la terminología latina, de la que arranca el sistema, se conoce bajo la máxima *utendi usque abutendi*. El Código Civil español de 1889, en la misma línea filosófica, modelaba hasta 1973 el derecho de propiedad con arreglo a ese esquema. No fue sino en esa fecha tan reciente cuando la dicción legal fue corregida, incorporándose al Código el nuevo artículo 7.º, 2, con una redacción más acorde con los tiempos: «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.»

Como forma extrema del abuso del derecho aparece el despilfarro, con especiales connotaciones en cuanto a la utilización de los recursos naturales se refiere, señaladamente en algunos como el agua y los recursos del suelo y del subsuelo. Tanto el abuso como el despilfarro conforman negativamente el término «aprovechamiento racional».

Como segundo elemento conformador de la irracionalidad cabe citar el mal uso o uso indebido, concepto que cuenta con un matiz distinto del anterior, ya que el uso indebido no forzosamente genera una utilización del recurso por encima de sus posibilidades, sino simplemente un empleo distinto al deseado por la Administración y por la comunidad. La legislación española contiene algunas sanciones de este tipo de uso, especial-

mente en la Ley de Minas de 1973 y en la de Residuos Sólidos Urbanos de 1975.

En realidad, detrás del principio de racionalidad se encuentran los aspectos económicos de valoración de los bienes de la Naturaleza. Estos poseen, por lo menos, dos valores: el primero es el valor de mercado, que se identifica con el precio, y que queda sujeto a las leyes de la oferta y la demanda, elevándose a medida que la escasez es mayor. El segundo es el valor ambiental, que aún no ha sido incorporado y tenido en cuenta al realizar la evaluación total de un proyecto. Precisamente esta es la acusación que la ecología dirige a la economía: el hecho de que ésta haya hasta ahora tenido en cuenta únicamente aspectos cuantitativos reducibles a dinero, soslayando los costes ambientales, que a veces tienen para la sociedad un valor muy superior al primero. La desaparición de un bosque por su transformación en madera o de una marisma por su desecación con fines agrícolas son acciones que arrojan un saldo que el mero coste económico es incapaz de representar. Existe un coste ambiental que la economía no tiene en cuenta y que es imprescindible introducir. Porque de esta forma, probablemente el problema del uso irracional de los recursos naturales se resolvería por sí mismo, como el sistema de economía libre ha conseguido obtener la máxima racionalidad en el sistema de producción, esto es, hacer máximo el beneficio con el mínimo coste.

1.1.4 Reutilización o reciclado

La «civilización del desperdicio» que ha producido el mundo occidental no hubiera tenido lugar si la humanidad, a primeros de este siglo, hubiese asimilado que los recursos naturales se hallan limitados y que no es posible someterlos a una presión constante sin que tarde o temprano el planeta nos pase su factura. Paul Valéry expresó esta preocupación cuando en 1950 aseguraba que había comenzado «la época del mundo finito». Sin embargo, pese al fantasma del empobrecimiento progresivo de nuestros recursos, pese a los augures de la venidera escasez, la humanidad siembra las estadísticas con fantásticos índices de producción de residuos, de vertidos, de desechos de todas clases.

Y no solamente se dilapidan los recursos renovables, sino que los no renovables, el auténtico capital fijo del planeta, se pierde para siempre en explotaciones descontroladas. El principio quinto de la Conferencia de Estocolmo recomienda que «los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo».

Conscientes del progresivo agotamiento de las materias naturales, las legislaciones de casi todo el mundo se han esforzado en buscar fórmulas jurídicas que posibiliten la utilización posterior de los recursos ya usados, esto es, el alargamiento de las posibilidades de aprovechamiento dentro del ciclo productivo. Resulta sumamente ilustrativo al respecto uno de los párrafos del preámbulo de la Ley española sobre Residuos Sólidos Urbanos de 1975: «La creciente escasez de recursos naturales, como consecuencia del impacto debido al auge demográfico, incremento del nivel de vida, industrialización y pautas de consumo, singularmente acusada en países con cierto grado de desarrollo, ha convertido la necesidad de la utilización integral de los recursos en centro de atención económica e incluso política. En este sentido, la acelerada innovación tecnológica producida en las últimas décadas ha permitido considerar la posibilidad de explotar una fuente de riqueza hasta ahora desaprovechada. La recuperación de la energía latente o transformación de los productos útiles contenidos en los residuos va a determinar que éstos dejen de considerarse en su solo aspecto negativo, de desecho, para pasar a constituir una de las fuentes de riqueza del futuro.»

Comienza a ser lugar común de las leyes sectoriales sobre recursos no renovables y agua la introducción de algunos artículos que fomentan u obligan, directa o indirectamente, el reciclado de los productos ya utilizados. Algunas leyes incluso se circunscriben a esa sola finalidad, como es el caso de la citada Ley española o de la francesa, que fue promulgada al mismo tiempo que aquélla. En minería destacan por su importancia los residuos mineros, llamados también escombreras o escoriales, a cuya regulación la Ley de Minas española de 1973 dedica un capítulo, y la Ley de Fomento de la Minería, de 1977, consagra

igualmente varios párrafos destinados a favorecer la explotación de residuos mineros mediante ayudas económicas y fiscales.

La legislación europea ofrece también abundantes ejemplos de la incorporación a textos legales de la necesidad de recuperar los desechos, coincidiendo en incluir este principio dentro del ámbito de las leyes ambientales, ya que, como antes se apuntaba, la preocupación ambiental se extiende no sólo a la conservación de la calidad de los recursos, sino también a su cantidad, al ser ésta limitada. La Ley rumana sobre protección del medio ambiente obliga a recuperar las sustancias útiles que se encuentran en los residuos, y otorga a los poderes públicos la facultad de imponer a los usuarios de aguas la reutilización de las mismas.

Quizá en el capítulo de las realizaciones legales en lo concerniente a la reutilización deba destacarse la legislación sueca, pionera de Europa en el tema, especialmente en lo relativo a recuperación de residuos, y la israelí por lo que se refiere a la reutilización de las aguas. Debe tenerse en cuenta que en este último país, la gran escasez de recursos hídricos, especialmente superficiales, ha obligado a que las autoridades administrativas en materia de aguas dispongan de amplias facultades para asegurar la racionalidad en los aprovechamientos, pudiendo imponer a los usuarios cualesquiera medidas que garanticen el máximo ahorro. Una tecnología altamente sofisticada, unida a una perentoria necesidad de agua, ha propiciado en Israel la reutilización de las aguas antes de ser definitivamente vertidas.

Por lo que se refiere a residuos sólidos, ha sido también la combinación de técnica, escasez de materias primas y coste de las mismas lo que ha permitido hacer volver al ciclo productivo factores de producción que tiempo atrás hubieran sido destinados a desecho de producción. Por su importancia cuantitativa destacan con mucho los residuos agrícolas, siguiéndoles por este orden los industriales, los urbanos y los mineros. La legislación europea se esfuerza en la actualidad para que los procesos productivos tiendan a ser «cerrados», esto es, requieran un aporte mínimo de materias primas naturales, sustituidas por residuos del propio ciclo productivo. También se fomenta la construcción

de plantas industriales con la única finalidad de recuperar los productos útiles contenidos en los residuos.

Los procedimientos empleados por las distintas leyes para conseguir la recuperación son muy diversos, pudiendo agruparse en dos tipos de medidas: directas e indirectas. Las primeras toman la fórmula de subvenciones o créditos del sector público, o bien se manifiestan a través de la realización directa por parte de éste de la actividad recuperadora, como cuando los Ayuntamientos, que son en España los entes encargados de la recogida de basuras, montan sus propias instalaciones de aprovechamiento.

Las medidas indirectas comprenden un mayor abanico de posibilidades, y sin duda ofrecen mayor interés que las anteriores. Cabe citar en primer término los programas estatales de investigación de tecnologías que abaraten los procesos de recuperación, las cuales posteriormente son ofrecidas a los productores de residuos para que las introduzcan en sus propios procesos.

También constituye un sistema indirecto, y muy extendido en la legislación europea, el otorgamiento de bonificaciones fiscales para la reutilización o reciclado de desechos, así como la elevación de las tarifas aduaneras para la importación de recursos naturales, lo que al tiempo que eleva el precio interior de éstos desvía la demanda de la industria hacia la compra de productos recuperados.

El Estado moderno, como principal demandante de bienes y servicios, puede contribuir a la recuperación, comprando prioritariamente productos acabados que hayan sido fabricados con sustancias recuperadas. Puede asimismo imponer en todo proceso productivo la utilización como materia prima de un cierto porcentaje de productos recuperados. O puede prohibir, como acontece en Francia, la publicidad que ensalce los bienes obtenidos con recursos naturales, ya que esta clase de publicidad discrimina indirectamente contra el resto de los productos.

En definitiva, y como puede comprobarse, las posibilidades de fomento de la actividad de reconversión de los residuos son

múltiples, constituyendo en la actualidad un auténtico reto para el legislador la búsqueda de soluciones que propicien estas actuaciones.

En materia de aguas, las medidas que favorecen la reutilización son también abundantes, aunque quizá el instrumento más adecuado sea el de las tarifas progresivas por consumo. Mediante este sistema, el usuario del agua se verá impelido de una forma automática, tanto a introducir técnicas de ahorro del recurso como a reutilizar al máximo las aguas, ya que las que son re-introducidas al ciclo productivo no devengan la obligación de abonar tarifa.

1.1.5 Propiedad de los recursos

Pese a lo antiguo de la discursión doctrinal —y quizá por ello— acerca de la propiedad pública o privada de los recursos naturales, no se ha llegado a un acuerdo sobre el sistema más conveniente para salvaguardar la integridad de aquéllos y asegurar su explotación ordenada. Quizá la discusión sea ya estéril, porque en la actualidad el Derecho, al introducir el concepto de propiedad privada vinculada, ha brindado a la Administración la oportunidad de intervenir sobre ella en la medida en que lo estime conveniente para el interés público. Hace un siglo tal posibilidad se encontraba muy disminuida, ya que debe recordarse el sentido absoluto de la propiedad que el Derecho romano había legado a Occidente, transmitido a la legislación posterior por los textos napoleónicos. Pero también es cierto que hace un siglo la intervención administrativa no era tan necesaria como lo es hoy, ya que aún no se había producido el asalto de la civilización sobre los recursos de la Tierra, proceso que había de acelerarse especialmente a partir de las dos guerras mundiales.

Pese a la probable futilidad de la discusión teórica en torno a la propiedad pública o privada de los recursos, se siguen arguyendo ventajas e inconvenientes desde ambas posturas. La publicadora mantiene que la propiedad estatal de todos los recursos naturales resulta imprescindible desde el momento en que el capital físico de la humanidad ha entrado en un proceso de agotamiento favorecido por la existencia de propiedad priva-

da sobre el mismo. La interrelación entre todos los factores del medio natural es una razón más que aconseja el establecimiento de un régimen jurídico unitario que ponga en manos de la nación la propiedad sobre todos ellos. Incluso desde el punto de vista puramente físico, la teoría publicista apunta que es insostenible la coexistencia de regímenes distintos de propiedad pública y privada sobre sectores distintos del medio natural, y lo que es más, incluso sobre un mismo sector, como las aguas, donde es corriente que la legislación admita la propiedad pública sobre unas aguas y la privada sobre otras. La publicación generalizada permite clarificar la intervención de la Administración y garantizar la protección ambiental.

La posición privatista aduce fundamentalmente la lejana antigüedad en el tiempo de los derechos privados sobre los bienes naturales, y el coste económico que la expropiación de los mismos por vía legal produciría. Además, las técnicas jurídicas de intervención de la Administración sobre la propiedad privada permiten condicionar ésta de tal forma que conducen la explotación de los recursos naturales en la forma que el sector público estime conveniente en cada momento, no siendo, pues, necesaria la demanialización. La defensa de la tesis privatista se orienta, por tanto, no tanto al fondo como a la forma, es decir, admitiendo que la propiedad debe quedar adscrita al fin social que la Administración señale, debe conservarse, no obstante, la fachada «iusprivatista».

Como puede verse, la discusión sería interminable y, finalmente, no alumbraría el problema con soluciones absolutas. Quizá la única conclusión posible sea la ecléctica de considerar que cada país requiere sus propios planteamientos, y en aquellos donde el sistema privado de propiedad goce de mayor tradición sea más problemático aventurarse hacia una publicación de los recursos que, aparte el coste económico, supone un considerable coste social. Lo cierto es que las legislaciones europeas generalmente han adoptado simultáneamente ambas soluciones, existiendo sobre los bienes naturales propiedad pública o privada en función de la categoría de cada uno de aquéllos. En España, y se cita como ejemplo de lo dicho, la propiedad pública se halla establecida sobre las sustancias minerales, la mayoría de las

aguas superficiales, los montes declarados públicos y las aguas marítimas, en tanto que se admite la propiedad privada sobre las aguas subterráneas, los montes privados o los residuos sólidos. La tendencia, sin embargo, en este país apunta hacia la nacionalización de los recursos naturales básicos, por considerarse que este régimen garantiza su conservación de una forma más eficaz. No debe olvidarse que el sistema presenta dos ventajas adicionales, no citadas anteriormente: la primera estriba en que suprime los frecuentísimos conflictos jurídicos que se producen entre la Administración y los administrados por razón de deslindes, cuando el derecho admite la propiedad privada. La segunda consiste en que la propiedad pública es el único sistema que permite el establecimiento de reservas de bienes por parte de los poderes públicos, esto es, la declaración como reservada de una zona del dominio público o de una parte de los recursos naturales, con el fin de protegerlos en toda su integridad o de establecer un sistema más riguroso en su forma de aprovechamiento.

Pese a todas las consideraciones, ventajas y defectos presentados por una y otra postura, quizá la solución ideal no se encuentre en ninguna de ambas. No debe perderse de vista que el Estado es muchas veces tan contaminador como el propio sector privado, y el simple paso de la propiedad del patrimonio natural de uno a otro estamento no garantiza por sí solo su eficaz gestión. Prueba de ello lo constituyen las reservas mineras, que en muchos países se han utilizado, no tanto para asegurar una explotación adecuada de los yacimientos, sino como instrumento para congelar desde el punto de vista minero amplias zonas del país, en las que no se explotaba ni se dejaba hacerlo a los particulares interesados. Tampoco puede decirse que la publicación de las aguas asegure la conservación de su calidad, a la vista del estado de muchos ríos públicos. Lo dicho ilustra acerca de la conveniencia de estructurar un sistema que obligue tanto a la Administración como a los particulares, y así algunos autores piensan que la propiedad de los bienes naturales no debe estar atribuida a ninguno de los dos sectores, sino que debe ser patrimonio de nadie, *res nullius*, cuya administración corresponde al poder público, quien debe someterse

en el aprovechamiento a requisitos parejos a los que pudiera imponer a los particulares, los cuales podrían también exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones para la preservación de los recursos. En realidad, el sistema no sería nuevo, ya que existe algún precedente como es el de las aguas subterráneas en España, las cuales, según la letra de la ley, son *res nullius* hasta el instante del alumbramiento, en el que pasan a ser propiedad del descubridor. Extender el sistema al resto de los factores del medio físico pudiera ser muy conveniente ante el poder que paulatinamente va asumiendo el Estado moderno, mediante su intervención en la vida económica. Sería una forma de atemperar ese poder, y someterlo a las mismas reglas que rigieran para el administrado.

1.1.6 Participación de las Comunidades locales en el aprovechamiento de los recursos naturales

El ecologismo ha imputado a la tecnología moderna el estado de empobrecimiento en que se encuentran los recursos naturales del planeta, y aun la propia forma de vida de una gran parte de la humanidad, devorada por el consumismo de productos a veces de dudosa utilidad. No se acusa ciertamente a la tecnología en sí misma, ya que ha contribuido a liberar al hombre de muchas de sus ancestrales servidumbres, sino a la orientación que el ser humano ha dado a la técnica. En lugar de servirle para perfeccionarle continuamente, le somete a una disciplina de vida cada vez más dependiente de la máquina, atomizándole y rebajando su dignidad. Y es causa además de la profunda degradación del entorno físico, cuyas principales manifestaciones son la contaminación del aire y de las aguas, la destrucción del paisaje, la desaparición de espacios naturales, el agotamiento, en fin, de los recursos renovables.

Se plantea por todo ello la futura reconducción de la tecnología hacia metas que, sin renuncia al progreso, devuelvan al hombre su identidad y su propio ser, perdidos en la vorágine de metrópolis y ciudades inhóspitas o en el abandono de unas áreas rurales que periódicamente expulsan a sus efectivos hu-

manos y los confinan en las áreas ciudadanas. Se propugna como remedio de todo ello una mejor ordenación del territorio que devuelva al campo a los recursos humanos perdidos, aliviando al mismo tiempo los problemas de las ciudades. El ecologismo moderno llega a proponer la creación de pequeñas comunidades que se servirían de una tecnología adaptada a sus necesidades o, en otras palabras, «hecha con las manos». Estas comunidades tenderían a ser autosuficientes, y en ellas el hombre encontraría su razón de ser y hallaría también algo que la civilización moderna le ha arrebatado: tiempo y posibilidades para el cultivo de sus valores personales, sus dimensiones espiritual y artística.

En tanto acaezca esta sugestiva pero por el momento poco posible visión del mundo y de las cosas, es necesario asumir el hecho de que las áreas rurales observan cómo poco a poco su patrimonio natural, el entorno que les rodea, es arrancado por intereses muy alejados de ellas. El empobrecimiento del medio natural corre parejo con el de sus habitantes, preparándose así las condiciones para la emigración, tras la cual queda un rastro de erosión y de abandono.

Las comunidades rurales, que no participan de los beneficios que produce la esquilma de su acervo natural, sufren en cambio los efectos físicos de su deterioro, su disminución o su desaparición, en tanto que las comunidades ciudadanas, que no se ven afectadas por esa degradación del patrimonio natural, reciben en cambio los beneficios de éste. La producción y el consumo de materias se realizan en puntos diferentes y las consecuencias positivas y perjudiciales también se polarizan.

Es necesario comprender que la política ambiental de cualquier país debe comenzar por centrar su atención sobre las zonas rurales con el fin de estabilizar a su población mediante la mejora progresiva de su nivel de vida. Esta medida producirá el resultado de no hipotecar la futura calidad de vida, ya que el desequilibrio campo-ciudad que se observa hoy en muchas naciones no sólo es causa de deterioro en el modo de vida de ambos tipos de hábitat, sino que origina también graves tensiones sociales.

La participación de los habitantes de las Comunidades locales en los beneficios producidos por el aprovechamiento de los recursos naturales, puede contribuir en no escasa medida a esa necesaria estabilización del hombre rural, a esa vinculación a los sitios que le vieron nacer. En última instancia no debe olvidarse que la permanencia del hombre en las zonas rurales dependerá de que pueda conseguir unos niveles económicos que le permitan llevar una vida digna. Y los recursos naturales constituyen una excelente oportunidad para ello. De hecho algunas legislaciones aplican ya este principio para algunos sectores. En España, la Ley de Caza de 1970, al regular los llamados cotos locales de caza, que son aquellos que promueven los Ayuntamientos de la zona, consigue implicar a los habitantes de la zona en los beneficios generados por la explotación cinegética: el sistema se inicia a través de los Ayuntamientos, que consiguen aunar las voluntades de los propietarios de terrenos agrícolas para la formación de cotos locales de caza. Estos cotos son arrendados a terceros interesados, correspondiendo la mayor parte de la renta cinegética a los propietarios de los predios. Sin embargo, como establece la ley, «del importe total de la renta se detraerá un 10 por 100 para el Ayuntamiento y otro 10 por 100 para la Hermandad local de labradores y ganaderos, y ambas sumas se destinarán para atender exclusivamente fines de interés agrario local». Aquí se encuentra la esencia de lo que puede constituir una política legislativa que determine una cierta participación real de los habitantes de áreas rurales en los recursos de su entorno, sobre los que en cierto modo conservan un «derecho histórico».

En esa misma línea, a principios de 1979 se promulgó en España la Ley del Parque Nacional de Doñana, el espacio natural español con mayor importancia y proyección internacional. En ella se ordena al Gobierno la adopción de medidas para la promoción del desarrollo socioeconómico de la zona, y se establece la participación porcentual de los Ayuntamientos afectados por la declaración del Parque en el producto de las tasas de acceso. Todo ello viene a ser el reconocimiento implícito de los grandes aportes económicos que los espacios naturales inyectan sobre las zonas en las que se asientan, lo que la legis-

lación debe recoger, asegurando que esos aportes se distribuyan equitativamente. En este sentido es de gran interés señalar que el derecho francés sobre parques nacionales y regionales otorga prioridad a los habitantes de las Comunidades locales próximas para el otorgamiento de las concesiones administrativas que se derivan de la utilización del Parque, como vehículos todo terreno, caballerías, barcas, etc. También la citada Ley del Parque de Doñana recoge este criterio ya que dispone textualmente lo siguiente: «Los Ayuntamientos de los municipios incluidos en la demarcación del Parque y su zona de protección tendrán derecho preferente para la obtención de concesiones y autorizaciones de establecimientos y prestación de los servicios y utilización pública previstos en el Plan Rector de Uso y Gestión.»

Las oportunidades que los espacios naturales brindan al desarrollo de la zona circundante pueden extenderse a la mayoría de los recursos de la naturaleza. Ya hemos visto cómo en materia de caza existen ya precedentes legislativos, y lo mismo podría hacerse con la pesca. Los aprovechamientos forestales constituyen otro ejemplo que ofrece las mejores perspectivas. Precisamente, en un país como España, golpeado atrozmente por la plaga de los incendios forestales, la vinculación bosque-entorno humano, representa la posibilidad de escapar de este azote, que amenaza con africanizar España desertizando su suelo. El monte posee indudables relaciones con el terreno, con el agua y con el clima, y su progresiva desaparición puede arrastrar consecuencias físicas y climáticas muy graves para el país. Y lo sorprendente del caso es que el monte no arde casualmente. Está ampliamente demostrado que la mayoría de los incendios son intencionales. Las causas son muy variadas, pero una de las más frecuentes, y de las más ocultadas, es que el bosque no goza de implantación social en muchas zonas porque se introdujo a costa y a pesar de otros intereses, como los ganaderos, lo que años después se ha manifestado en un rechazo materializado en la destrucción del medio. La repoblación forestal no es una cuestión simplemente de técnica arbórea. Exige estudiar el medio rural, sus necesidades, los aprovechamientos preexistentes, las especies autóctonas y no meramente las de crecimiento más rápido, para conseguir que la repoblación desde que

se produce goce de aceptación por parte del entorno humano. Y que éste se beneficie del monte, tanto desde el punto de vista natural como económico, participando en los rendimientos que el monte produzca y no solamente obteniendo las peonadas de las talas. Sólo de esta forma surgirá un monte vinculado al entorno y no un monte rechazado por él, hecho que a la larga, y a la vista de la calcinada superficie forestal, reviste las peores consecuencias.

Mediante la participación en los beneficios del entorno natural, las comunidades rurales podrían encontrar un fuerte incentivo para repeler la tentación de la emigración y asentarse definitivamente. Y ello contribuiría a descargar los problemas de la gran ciudad y a aliviar las tensiones que se producen cuando la población se concentra en torno a las ciudades.