



LEGISLACION SOBRE FAUNA, CAZA Y AREAS PROTEGIDAS EN ALGUNOS PAISES EUROPEOS

LEGISLACION SOBRE FAUNA, CAZA Y AREAS PROTEGIDAS
EN ALGUNOS PAISES EUROPEOS

por

Christian du Saussay

para la

Subdirección de Legislación

Oficina Jurídica

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA
ALIMENTACION

Roma, 1980

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

M-28

ISBN 92-5-300878-4

Este libro es propiedad de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y no podrá ser reproducido, ni en su totalidad ni en parte, por cualquier método o procedimiento, sin una autorización por escrito del titular de los derechos de autor. Las peticiones para tal autorización especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse al Director de Publicaciones, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Via delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

©FAO 1980

PROLOGO

La FAO ha dedicado ya, en su colección de estudios legislativos, dos volúmenes a la protección de la fauna silvestre, en Asia y en América Latina, respectivamente. El presente trabajo viene a añadir a esta serie la presentación de las legislaciones de algunos países europeos. Las características de la protección de la fauna en esta región del mundo son muy peculiares por razón, a la vez, de la densidad de la empresa humana sobre la naturaleza, de lo complejo de los sistemas jurídicos vigentes y del perfeccionamiento de los medios administrativos susceptibles de aplicación. No obstante, la experiencia adquirida en Europa puede utilizarse provechosamente en otras partes si se tienen en cuenta tanto las condiciones concretas en que se ha desarrollado como las necesidades específicas de los países en que podría ser útil dicha experiencia.

Bajo este aspecto, ha parecido conveniente ordenar el estudio en torno a los problemas jurídicos que plantea la protección de la fauna y confrontar las diversas soluciones que se les ha dado en las legislaciones nacionales.

Dante A. Caponera
Jefe de la Subdirección de Legislación
Oficina Jurídica

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
PRIMERA PARTE - REGIMENES JURIDICOS DE PROTECCION DE LA FAUNA SILVESTRE	5
SECCION I - EL CAZADOR DEPREDADOR DE LA FAUNA	9
A. - El derecho individual de caza	9
1. - El disfrute de derecho de caza	9
2. - Ejercicio del derecho de caza	11
B. - Las instituciones públicas de caza	12
1. - Organos centrales	12
2. - Organos locales	14
SECCION II - LIMITACIONES DE LA ACTIVIDAD DEPREDADORA	15
A. - Especies sujetas al régimen de caza	15
1. - Limitaciones empíricas	15
a) Límites por razón del objeto de la caza	16
b) Límites de tiempo	16
c) Límites de lugar	18
d) Límites por razón de las armas y técnicas de caza	19
e) Límites por razón de la finalidad de la caza	20
2. - Limitaciones racionalizadas	20
B. - Especies que escapan al régimen de caza	22
1. - Especies dotadas de inmunidad	22
2. - Especies "dañinas"	24
3. - Especies ignoradas por la ley	26
SEGUNDA PARTE - AREAS DE PROTECCION DE LA FAUNA SILVESTRE	27
SECCION I - INSTITUCIONES DE LAS AREAS PROTEGIDAS	30
A. - Creación de las áreas protegidas	30
1. - Políticas de creación de las áreas protegidas	30
a) Políticas nacionales	30
b) Cooperación Internacional	33

	<u>Página</u>
2. - Procedimientos para la creación de las áreas protegidas	34
a) Procedimientos de iniciativa estatal	35
i) Clasificación	35
ii) Desafectación	37
b) Procedimientos por iniciativa local	38
i) Las reservas naturales y los parques naturales regionales	39
- Condiciones de la aprobación	39
- Efectos de la aprobación	40
ii) El National Trust	41
B. - Administración de las áreas protegidas	42
1. - Unidad administrativa	42
2. - Opción entre centralización y descentralización	43
a) Areas creadas por el Estado	43
b) Areas creadas por iniciativa local	46
SECCION II - MEDIOS JURIDICOS DE LAS AREAS PROTEDIDAS	48
A. - Disciplina del público	48
1. - Policía administrativa	48
2. - Medidas de estímulo	49
B. - Problemas de la propiedad privada	50
1. - Dominio de los suelos	50
2. - Compensaciones	52
CONCLUSION	54
ANEXO	55

INTRODUCCION

Durante varios siglos los europeos han continuado eliminando los animales con que entraban en competencia en sus actividades agrícolas y pastoriles. Por ser ladrones de ganado, el león ha desaparecido y el lobo y el oso casi han corrido la misma suerte. La industrialización y el crecimiento demográfico concomitante han multiplicado los efectos de lucha directa. A la caza de los animales "dañinos" se han sumado la rarefacción de los hábitat, los envenenamientos por productos químicos, los accidentes causados por tendidos eléctricos, los faros y los automóviles. En este marco, la concientización de los problemas ecológicos ha llevado a los países europeos a buscar la protección de sus faunas silvestres. Para llevar a buen término esta nueva política, han tenido que crear o adaptar instituciones y dotarse de los medios jurídicos necesarios.

En el plano institucional, la protección de la fauna ha provocado el nacimiento de organismos especificados para la ejecución de misiones concretas en los sectores de la caza o de los parques y reservas naturales. En cambio, no se ha apartado de la conservación de la naturaleza y, de una manera más general, del medio ambiente, en los casos nacionales. La supervivencia de la fauna en países industrializados está condicionada en efecto en buena parte por los problemas de la pureza del agua o del aire y por el mantenimiento de los bosques o espacios verdes. Las interacciones naturales impiden aislar la protección de la fauna de los otros aspectos ecológicos. En un principio, estas materias eran de la incumbencia de los ministerios de agricultura, concretamente de las administraciones de aguas y montes, que compartían estas competencias con otros departamentos como los de ordenación del territorio, bellas artes y cultura, incluso marina, como en Francia, para la caza en las zonas costeras.

La evolución ulterior se ha diversificado. Algunos países, como Italia, Bélgica, España y Portugal, por ejemplo, han mantenido la protección de la naturaleza dentro de las atribuciones de sus Ministerios de agricultura, que pueden actuar entonces directamente a través de sus propios servicios o indirectamente por medio de un organismo descentralizado. Así ocurre en España, donde se ha creado un Instituto para la Conservación de la Naturaleza, que corre a cargo de todos los problemas pertinentes, en especial, de la caza y de los espacios protegidos. El Instituto, que goza de personalidad jurídica, depende del Ministerio de Agricultura, que ejerce sobre él la tutela.

Otros países, como Francia e Inglaterra, han creado ministerios de medio ambiente. En el modelo inglés se colocaba bajo la autoridad de un único secretario de estado el medio ambiente, la infraestructura viaria, y la ordenación del territorio. Francia en un primer momento se había contentado con un "pequeño" ministerio, dedicado exclusivamente al medio ambiente y que comprendía los servicios de la protección de la naturaleza, de la lucha contra la contaminación y de la ordenación del medio ambiente rural o urbano.

Se ha aproximado luego al ejemplo inglés efectuando una función de los ministerios encargados del medio ambiente y de obras públicas.

Estas discrepancias ponen de relieve las dificultades que para trazar las fronteras del medio ambiente existen tanto en el plano administrativo como en la realidad de las cosas. En efecto, no es posible reunir en un solo ministerio todas las competencias relativas al medio ambiente. Cabe entonces pensar que un ministerio especial, a la hora de sostener el punto de vista ecológico frente a otras administraciones, se hallará en mejores condiciones que un ministerio de agricultura encargado de esas mismas funciones.

La dotación de personal de los ministerios del medio ambiente y su aparato administrativo no son demasiado densos. Cabe encontrar la razón de ello en las fechas relativamente recientes de creación de estos organismos y afirmarse que, según las leyes generales de la biología administrativa, crecerán con el tiempo. Hay que añadir que la ligereza relativa de los servicios del medio ambiente se debe también a la índole intrínseca de sus misiones.

La administración del medio ambiente no sólo se comparte entre varios ministerios, sino que se halla bastante descentralizada. Las administraciones locales, y la regional, intervienen también con una función importante e imprescindible. La labor del ministerio, en esas condiciones, no es tanto la de administrar unos servicios cuanto la de coordinar y orientar actividades que llevan a cabo sobre el terreno otras entidades.

Estas misiones suponen, sin embargo, un personal especializado, argumento éste que se aduce por lo general a favor de los ministerios del medio ambiente. Los forestales, se dice a menudo, tienen una visión demasiado acentuada por el afán de rentabilidad económica. En un ministerio del medio ambiente, no constituyen más que una de las canteras de personal, en concurrencia con los universitarios, los ingenieros de obras públicas, o los expertos en ordenación. En todo caso, la institución por ser autónoma destila un espíritu propio, crea sus métodos para abordar los problemas, todo lo cual la distinguirá de los servicios agrícolas o de los estrictamente forestales.

La existencia de un ministerio se completa en principio a nivel regional con la creación de estructuras coordinadoras y órganos consultivos.

El primer tipo es el representado por los consejos ministeriales restringidos. Así por ejemplo, en Francia, el Comité Interministerial de Calidad de la Vida, tiene por misión "definir, animal y coordinar" la política del Gobierno en materia de calidad de la vida..." lo que, en la terminología francesa, abarca la protección de la naturaleza. Toman parte 11 ministerios bajo la presidencia del Jefe del Gobierno, El Comité dispone de los créditos de un fondo especial, "el Fondo de Intervenciones para la calidad de la vida", que le permite financiar en parte las operaciones más interesantes para la aplicación de su política.

Los órganos consultivos son múltiples. La mayor parte de ellos están especializados en uno u otro sector del medio ambiente. Sólo citaremos aquí los que tienen una competencia que se extiende al conjunto de los problemas de la protección de la naturaleza en el plano nacional. Son órganos constituidos por juntas cuya composición es siempre más o menos la misma. Comprenden primeramente a representantes de las diferentes administraciones interesadas, es decir: por una parte los ministerios, y de la otra las entidades públicas autónomas. La mitad

de los puestos les están reservados. La otra mitad se distribuye entre los representantes de las sociedades de protección de la naturaleza, de las asociaciones agrícolas, del turismo, de la caza y de los centros científicos. El sistema francés reserva un cierto número de puestos a "personalidades cualificadas", elegidas y nombradas directamente por la administración. Este proceder no tiene como única utilidad la de asegurar a la administración una "mayoría". Permite corregir las ausencias, o las desigualdades de representación que la rigidez de las asignaciones de puestos, por dosificada que esté, lleva consigo forzosamente.

En cuanto a las formas de designación, comprenden la participación ex officio, el nombramiento directo por el ministerio encargado del medio ambiente, el nombramiento en representación de un organismo legalmente designado.

Dichas juntas no pueden reunirse con demasiada frecuencia; por otra parte, el ministerio puede necesitar sus dictámenes con carácter urgente. La solución para satisfacer estas dos opuestas exigencias radica en crear un comité permanente dentro de las juntas que prepare los trabajos de ésta, emita dictámenes sobre asuntos corrientes, por delegación o en caso de urgencia.

Si las juntas consultivas no pueden tomar nunca decisiones, sus facultades de asesoramiento pueden ampliarse más o menos según que el ministro sea libre de pedirles un dictamen, que la ley lo obligue a ello, o en fin que la junta pueda ocuparse ella misma de una cuestión y evacuar un dictamen, motu proprio.

Paralelamente a la evolución de las entidades administrativas, los estados europeos han tenido que introducir en su derecho positivo las normas jurídicas que permiten la protección de la naturaleza. Lo han hecho en dos etapas. La primera actitud ha sido la de atender a lo más urgente, dictando textos muy concretos o utilizando las leyes existentes, que por hipótesis no habían sido concebidas para la protección de la naturaleza.

Como se verá, es el derecho de la caza el que ha sufrido profundas transformaciones para adaptarse a las nuevas exigencias; eso es lo que ha ocurrido también en Francia con las reservas naturales, que se han comenzado a crear jurídicamente en virtud de una ley de 1933 sobre parajes pintorescos y monumentos históricos, arqueológicos o naturales. Luego se ha hecho expresa mención de las reservas naturales en el cuerpo de dicha ley, agregándole una disposición específica, el Artículo 8 bis.

El segundo momento de la evolución lo han marcado algunos estados que, como Bélgica, Francia y España, han elaborado una ley general sobre la protección de la naturaleza. Leyes éstas que no constituyen abiertamente un código ni siquiera un marco legislativo completo. Dejan de lado una serie de cuestiones, que siguen rigiéndose por otros textos, como por ejemplo en Francia los parques nacionales y los parques regionales. Pero tienen el mérito de servir de base en que podrá edificarse un derecho de protección de la naturaleza.

Los textos relativos a la protección de la fauna no alcanzan en realidad más que a algunos aspectos de ésta. La situación de la fauna depende de un número harto grande de factores para que se puedan tener todos en cuenta en una

legislación específica. En la medida, por ejemplo, en que el derecho forestal consagre el mantenimiento de espacios repoblados forestalmente contribuye a la supervivencia de la fauna silvestre. En cambio, cuando el derecho agrario establece concentraciones parcelarias acompañadas de la supresión de setos vivos, contribuye a la desaparición de biotipos. De igual modo, la fauna podrá beneficiarse directa o indirectamente de la implantación en Europa del procedimiento de preparación de informes sobre impacto en el medio ambiente nacido en los Estados Unidos de América. Lo que es cierto de la legislación lo es también de las instituciones. La intervención administrativa en favor de la protección de la naturaleza tendrá un efecto mayor o menor según las actividades que adopten otras instancias. Se ha podido subrayar a este respecto la función importantísima de las jurisdicciones, tanto mediante la represión de los delitos contra el medio ambiente, o de la reparación de los daños ecológicos, como a través del control de la legitimidad de las decisiones administrativas: permiso de desmonte, permiso de construcción, declaración de utilidad pública, concesiones comunales, etc.

Dada la densidad de la población europea y la importancia de los medios técnicos de que disponen, no quedan en Europa espacios vírgenes ni posibilidades de proteger plenamente la fauna frente al predominio del hombre. Es menester, si se quiere asegurar su supervivencia, recurrir a la idea de ordenación. Es decir, conocer y domeñar la evolución de los diferentes medios ambientes, captar los factores favorables o desfavorables a la existencia o a la reproducción de las diferentes especies e intervenir, en consecuencia.

Las intervenciones posibles en este campo son de dos órdenes. Primeramente, existe un conjunto de normas que miran a una protección mínima de los individuos en el conjunto del territorio, o si se prefiere, de los regímenes jurídicos de protección de la fauna silvestre. Existen luego parajes privilegiados, las áreas de protección de la fauna silvestre.

PRIMERA PARTE

REGIMENES JURIDICOS DE PROTECCION DE LA FAUNA SILVESTRE

Los regímenes jurídicos para la protección de la fauna silvestre están constituidos esencialmente por la reglamentación de las posibilidades de matar o capturar animales salvajes, es decir, por el derecho de caza. Ahora bien, la actividad de los cazadores de todo tipo no es la única amenaza que por obra del hombre se cierne sobre la fauna. Algunas instalaciones, el empleo de sustancias tóxicas o incluso la introducción en un determinado país de animales extraños pueden tener consecuencias importantes para la supervivencia de las especies. De igual modo, la evolución de las técnicas agrícolas juega un papel importante en los equilibrios naturales. La disminución de la superficie cultivada ha llevado consigo un empobrecimiento correlativo de los animales de caza que allí encontraban una alimentación fácil. La supresión de los setos perjudica a la fauna aviar, etc. Lo ideal sería, desde luego, conocer exactamente los factores de desaparición de la fauna y su importancia cuantitativa. Pero por el momento casi siempre sólo se dispone de datos fragmentarios o empíricos.

Debería haber, al lado del derecho de la caza, un conjunto de medidas capaces de limitar los efectos perjudiciales que tiene el progreso tecnológico para la fauna. Se trata de una legislación que está actualmente en vías de establecimiento. Sus primeros elementos pertenecen a los campos de los intercambios internacionales de animales salvajes, utilización de los productos fitosanitarios en la agricultura, o de la protección de algunos habitat naturales.

Los intercambios internacionales de animales salvajes presentan un doble peligro para la fauna de uno y otro país. En primer lugar, la introducción y la suelta incontroladas de especies extrañas en biotipos que no son los suyos pueden provocar graves trastornos de los equilibrios ecológicos. La nueva especie puede muy bien proliferar con perjuicio de la fauna indígena, bien directamente ejerciendo en ella una actividad de predadora incontrolada, o indirectamente entrando en competencia con ella para distribuirse los recursos alimenticios, destruyendo las cubiertas vegetales, o lo que es peor, haciendo de vectores de enfermedades contagiosas. Los daños producidos por la introducción del conejo en Australia, de las cabras en la Isla de la Tortuga, del siluro en las corrientes de agua europeas son demasiados conocidos para que tengamos que detenernos en ellos. Por otra parte, el comercio internacional de los especímenes vivos y de los despojos de animales constituyen una fuerte incitación a la explotación excesiva de la fauna y a la caza furtiva. Esta amenaza se cierne más sobre las faunas exóticas que sobre las de Europa. Los países europeos se preocupan por este problema fundamental en cuanto destinatarios del tráfico de animales exóticos. Son ellos los que tienen los medios financieros para mantener parques zoológicos donde se exponen ejemplares vivos traídos de ultramar, para coleccionar los objetos preciosos elaborados con despojos animales como marfiles, huevos de avestruz y caparazones de tortugas, para utilizar en sus modas pieles de felinos o de cocodrilos.

Los legisladores europeos que se habían preocupado en un principio de proteger sus propias faunas han adoptado textos cuyo alcance se extiende a la protección de las faunas exóticas. Estas últimas se han beneficiado al mismo tiempo de la entrada en vigor en los países europeos de la Convención firmada en Wáshington el 2 de marzo de 1973 sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y de flora silvestres. Actualmente, esta Convención se presenta como el principal instrumento para la protección, y las legislaciones nacionales como sus complementos.

La Convención de Wáshington se ocupa del comercio de los especímenes vivos y de los despojos de animales. Para dar soluciones ajustadas a los problemas del comercio internacional, distingue tres listas de animales. Las dos primeras, establecidas por acuerdo de las partes, corresponden a una graduatoria del régimen de protección en función de las amenazas que gravan sobre las especies. La tercera permite a un Estado miembro enunciar aquellas otras especies cuya exportación se propone limitar. El mecanismo de protección se basa en el principio de un doble control que ejercen tanto el Estado exportador como el Estado importador.

En su forma más estricta, exige un permiso de exportación y otro de importación. Para la exportación de estos permisos, cada uno de los Estados habrá de asegurarse de que el traslado del ejemplar no daña a la supervivencia de la especie interesada y que ésta se ha obtenido respetando las leyes vigentes en el país de origen. Si se trata de un ejemplar vivo, el Estado exportador deberá controlar además las condiciones del transporte y el Estado importador las de aclimatación. En todos los casos, el importador ha de verificar que el ejemplar no se utilice con fines principalmente comerciales. La apreciación que de estos elementos hace cada administración nacional es totalmente soberana e independiente del criterio de la otra administración interesada. De una y otra parte se recurre a la intervención de autoridades científicas en el proceso decisorio. Para prevenir los conatos de fraude, la obtención del permiso de exportación es condición necesaria para otorgan el de exportación.

El régimen menos estricto, aplicado a las especies que figuran en los Anexos 2 y 3 de la Convención, prevé simplemente el control por el Estado importador de un permiso de exportación expedido por el Estado exportador en las condiciones análogas a las previstas para los permisos relativos a especies del primer anexo.

Por último, la Convención dedica cláusulas especiales a los especímenes provenientes del mar y a las reexportaciones de los mismos de forma que no quede lugar a fallos en el sistema de control.

Las legislaciones nacionales añaden a la aplicación de esta Convención disposiciones que son a veces anteriores. Tal es el caso, por ejemplo, de Inglaterra con la Ley de Animales (restricción de su importación), de 1964. Las leyes formulan el principio de una reglamentación del comercio internacional 1/.

1/ Ley belga de 12 de julio de 1973 sobre conservación de la naturaleza, Artículo 5; ley francesa de 10 de julio de 1976 sobre protección de la naturaleza, Artículo 5.

La lista de las especies que quedan sujetas a ese régimen se elabora por vía reglamentaria para que quepe así una cierta facilidad de revisión. En el caso de la Ley inglesa de Animales de 1964, contiene esas listas pero faculta al Secretario de Estado para revisarla.

La reglamentación consiste en someter las importaciones y las exportaciones a una autorización previa. Las autorizaciones pueden darse por especímenes, o por series, para una duración determinada. En ese último caso, comportan la necesidad de llevar un registro de las entradas o salidas de animales 1/.

El aprovechamiento de los productos fitosanitarios fue reglamentado originalmente para proteger la salud humana y la propiedad ajena. Se trataba por una parte de evitar el envenenamiento debido a ingestión de vegetales, de aguas o de carnes contaminadas, y por otra de prevenir los daños causados a los animales domésticos vecinos por la difusión de plaguicidas en la atmósfera, en una corriente de agua o por la libación de las abejas.

Gracias a trabajos científicos se ha puesto de manifiesto la importancia de estos productos entre las causas de rarefacción de la fauna salvaje. Tanto a la opinión como a los poderes públicos se les ha sensibilizado con las campañas emprendidas por las asociaciones de protección de la naturaleza. Ulteriormente, ha hecho su entrada modestamente en el derecho positivo la protección de la fauna salvaje contra los abusos de los plaguicidas 2/. La ley francesa sobre protección de la naturaleza ha prohibido... "la destrucción la alteración o la degradación del medio particular"... de las especies protegidas (Artículo 5). Sobre esta base, un decreto aplicativo ha dado facultades a los prefectos para prohibir "la pulverización de productos antiparasitarios" cuando sean susceptibles de "perjudicar indistintamente el equilibrio biológico" de los biotipos de estas especies 3/.

1/ Decreto N° 77-1296, de 25 de noviembre de 1977, para aplicación del Artículo 5 de la Ley N° 76-629, de 10 de julio de 1976. J.O del 27 de noviembre de 1977, Artículo 2.

2/ Instrucción del Consejo de las Comunidades Europeas, del 21 de diciembre de 1978, sobre prohibición del mercado y utilización de productos fitofarmacéuticos que contienen algunas sustancias activas. El texto prohíbe, efectivamente, la utilización en el campo de cualquier sustancia que "presente o pueda presentar... efectos desfavorables no aceptables para el medio ambiente" (Artículo 6-6b). Por otra parte, por ambiente se entiende "la relación entre agua, aire, tierra, así como todas las formas biológicas y los seres humanos" (Journal Official des Communautés européennes, N° L 33, del 8 de febrero de 1979, pág. 36).

3/ Decreto N° 77-1295, de 25 de noviembre de 1977, para la aplicación de los Artículos 3 y 4 de la Ley N° 76-629, de 10 de julio de 1976. J.O. del 17 de noviembre de 1977, Artículo 4.

Asimismo, la ley italiana de 1977 sobre la caza introduce entre las atribuciones consultivas del Comité Técnico Nacional de Caza "los estudios e investigaciones para... la reglamentación de la utilización agrícola de sustancias químicas que puedan comprometer la consistencia de la fauna salvaje y alterar el medio natural 1/.

La protección de los hábitat naturales está reglamentada rigurosamente en los parques y reservas naturales. Pero no lo está fuera de ellos, o sólo en escasa medida. Desde luego, es mucho más difícil conservar biotipos en los campos habitados y cultivados que en las áreas especialmente destinadas a la protección de la naturaleza. Hace falta, además, trabajar a la vez de forma escrupulosa porque los biotipos que han de protegerse se hallan esparcidos en unidades de pequeñas dimensiones como un seto o un bosquecillo y debido a que la densidad de las ocupaciones humanas impide establecer prohibiciones de más amplio alcance.

Para la adopción de medidas detalladas de este tipo haría falta basarse en una competencia general del poder reglamentario. Ese sería por ejemplo el caso del Artículo 3 de la ley belga sobre la conservación de la naturaleza, en que se dispone que "con objeto de salvaguardar las especies de la fauna indígena, el Rey toma medidas protectivas a favor de animales que viven en estado salvaje...". La ley francesa es innovadora a este respecto al otorgar a los prefectos la facultad de adoptar "las medidas encaminadas a favorecer en la totalidad o parte del territorio de un departamento... la conservación de los biotipos, por ejemplo charcas, ciénegas, setos, bosquecillos, landas, dunas, céspedes y cualesquiera otras formaciones naturales, poco explotadas por el hombre, en la medida en que estos biotipos o formaciones sean necesarias para la alimentación, la reproducción, el descanso o la supervivencia..." de las especies protegidas. "El prefecto puede prohibir, en las mismas condiciones, las medidas que puedan perjudicar indistintamente el equilibrio biológico de los medios y concretamente la roza, la quema de los rastrojos, la quema y la molturación de los vegetales en pie, la destrucción de los taludes y de los setos..." 1/.

Hay que esperar que se elaboren y apliquen análogas disposiciones. Por el momento, sin embargo, es el derecho de caza el que sigue predominando en el conjunto de los regímenes de protección de la fauna salvaje.

En el lenguaje corriente, se emplean los términos de caza y de cazadores sin limitación de personas ni de especies contempladas. Se va a la "caza de mariposas", se da premios a los "cazadores de víboras", por no hablar de las "cazas fotográficas". En la terminología jurídica estas nociones han conservado un sentido mucho más limitado. Aunque las nociones varían de un país a otro, la caza está constituida mayormente por los mamíferos y las aves. La caza y los cazadores, incluidos los furtivos, se definen en función de los animales de caza.

Esta situación es fuente de dificultades para el legislador cuando trata de proteger especies extrañas a los dos órdenes zoológicos que constituyen la caza. Sin embargo, es el reflejo del derecho positivo. Por lo tanto, partiendo de la legislación cinegética, es cómo se han de analizar las posibilidades

1/ Ley N° 968, de 27 de diciembre de 1977 sobre la casa, Artículo 4.

2/ Decreto N° 77-1295 ya citado, Artículo 4.

legales de defender o de capturar los animales salvajes. De todas formas, preciso es convenir que la caza, incluida la furtiva, en el sentido estricto de la palabra, constituye el peligro más evidente para la supervivencia de la fauna.

Uno de los argumentos más serios que esgrimen los cazadores en su propia defensa se apoya en la función positiva por ellos desempeñada en los equilibrios ecológicos. Cabe, en efecto, considerar al cazador como a un depredador natural. Ahora bien, es menester que este depredador, dotado de una potencia casi ilimitada sepa disciplinarse y que se limite la actividad depredadora.

SECCION I - EL CAZADOR DEPREDADOR DE LA FAUNA

Imponer límites al depredador humano supone que se le controle. Esa es la razón de que las leyes cinegéticas definan, por una parte, las condiciones del derecho individual a cazar, y, de la otra, prevean instituciones públicas para la caza.

A. - El derecho individual de caza

El derecho individual de caza lleva consigo dos elementos distintos: el el disfrutar del derecho y las condiciones de su ejercicio.

1. - El disfrute de derecho de caza

En la Europa medieval, el derecho de caza había sido en gran parte un privilegio señorial. Se consideraba la caza, en particular la montería, como un deporte adecuado para mantener las actitudes guerreras de la nobleza. Para favorecer su práctica, convenía reservar la caza para aquéllos en quienes descansaba la defensa del país. Por eso se reprimió severamente la caza furtiva o se destinaron extensos bosques para que practicaran la caza príncipes o señores. Desde el punto de vista de la protección de la fauna, el sistema feudal ofrecía la doble ventaja de limitar fuertemente el número de cazadores y de reservar para la vida salvaje importantes territorios. Por otra parte, se crearon varios parques naturales europeos en los antiguos cotos de caza principescos. Para las personas privadas del derecho de caza, la excesiva protección concedida a los animales de caza aparece como cada vez menos tolerable.

Al tiempo de las revoluciones liberales, la supresión de los privilegios cinegéticos adoptó un cariz de conquista democrática que aún conserva hoy día en algunos países como Francia o Italia. De acuerdo con la ideología liberal, el derecho de caza se ha visto ligado al derecho de propiedad. Según esta concepción, los propietarios pueden cazar en su terreno, así como toda persona por ellos autorizada. Esto permite una explotación comercial del derecho de caza. El propietario podrá arrendar sus cotos a sociedades de cazadores, El estado podrá subastar el ejercicio de la caza durante un determinado período en algunas parcelas públicas. Así sucede en Francia para el patrimonio público marítimo y los bosques públicos de Alsacia.

La conexión entre el derecho de caza y la propiedad del suelo ofrece sus ventajas para la conservación de la fauna. En general, limita el número de los cazadores. Cuando da paso a un arrendamiento, permite un control mayor de los cazadores. El Estado, por medio de sus adjudicaciones, puede imponer normas más estrictas que las previstas por los reglamentos cinegéticos ya que todo ello entra en el marco contractual. Asimismo, el propietario privado tiene interés por mantener la fuente de ingresos constituida por su capital cinegético.

Ahora bien, precisamente porque descansa este principio en el criterio de la fortuna, ha sido vivamente impugnado. Puede apreciarse el carácter popular de la caza en el hecho de que ciertas opiniones públicas admiten que algunos deportes como la equitación o la vela son onerosos, pero no la caza. Además, la caza parece como una cosa sin dueño salvo cuando está acotada. Lo mismo se la llame res nullius como en otro tiempo o res communis como hoy día, en el plano práctico no se alcanza a ver bien por qué el propietario va a tener un derecho especial sobre las aves, que no hacen más que pasar sobre su terreno.

Por eso algunos países han hecho del derecho de caza un derecho que va unido a la persona, una libertad pública. Tal es el caso de Italia o de Portugal. Las legislaciones de estos países proclaman el derecho a penetrar en la propiedad de otra persona para cazar en ella. El propietario no puede oponerse sin cometer una infracción. Es evidente que, en este caso, la ley ha de imponer algunos límites al derecho de tránsito de los cazadores. Estos límites se refieren a las propiedades valladas, a las tierras en que hay cultivos que puedan sufrir perjuicios y a las reservas de caza 1/. Las reservas de caza permiten, además, a los propietarios el sustraerse a la obligación de tener que admitir el tránsito. Como contrapartida, y para evitar que las reservas sirvan de pretexto para explotaciones comerciales, las leyes imponen algunas obligaciones a los propietarios. Concretamente, deben contribuir a la repoblación de su región entregando anualmente a las autoridades cinegéticas un determinado número de animales.

Entre las dos concepciones jurídicas de la caza, la oposición no es siempre neta. En Francia, el derecho se atribuye a la propiedad del suelo, pero en el sur del país los propietarios toleran el paso de cazadores por razón de costumbres locales llamadas de "caza común". En varios departamentos franceses, el derecho del propietario sigue poniéndose fuertemente en tela de juicio por la creación de asociaciones comunales de caza reconocidas 2/. Se trata de constituir territorios de caza únicos cuya gestión esté asegurada por la asociación. Los propietarios no pueden negarse a entrar en la asociación. Ahora bien, esto lleva consigo para ellos la renuncia a su derecho de caza individual. Ya no es que pueden cazar en cuanto propietarios, incluso en su propio terreno, sino por ser miembros de la asociación y en los límites por esta fijados. Además, los propietarios estarán obligados a tolerar el tránsito de los otros asociados. España liga el derecho de caza a la persona, pero la ley autoriza los propietarios a vallar sus terrenos y prohíbe el tránsito de cazadores sin autorización por los terrenos cercados. En efecto, el derecho de caza no puede ejercerse sino en la medida en que existe un derecho de tránsito.

1/ Véase Artículo 842 del Código Civil Italiano.

2/ Véase Ley N° 64-696, de 10 de julio de 1964.

Sea cual sea el título que otorga el disfrute del derecho de caza, éste no constituye una condición suficiente para que se pueda cazar efectivamente. Es necesario cumplir además las exigencias legales para el ejercicio de ese derecho.

2. - Ejercicio del derecho de caza

Todas las legislaciones subordinan el ejercicio del derecho de caza a la obtención de un permiso dado por la autoridad pública. Este permiso podrá, según el país de que se trate, ser temporal y renovable o bien vitalicio. En este último caso, su validez estará condicionada por renovaciones temporales. Es evidente que las diferencias entre estos dos sistemas son secundarias. Tanto uno como el otro permiten un control periódico de los cazadores.

El establecimiento del permiso sirve a tres objetivos distintos. Primeramente, es una forma de garantizar el orden y la seguridad públicos. Representa además para el Estado una fuente de ingresos financieros. La renovación de los permisos o de los vistos buenos es en efecto la ocasión para percibir tasas, entregando el Estado parte de ellas a los organismos encargados de administrar el sector cinegético.

También vale el permiso para disciplinar la caza. A este respecto, constituye una técnica eficaz para sancionar las infracciones de los reglamentos cinegéticos mediante su suspensión, la denegación de renovación o la retirada definitiva. Pero sobre todo facilita el control de la actividad cinegética. Algunos países entregan permisos válidos para todo el territorio nacional y para todos los tipos de caza 1/. La elaboración de estadísticas se facilita más con un sistema de permisos especializados, La especialización puede hacerse por regiones geográficas o por tipos de caza. Así, por ejemplo, en Francia, el permiso equivale a la afiliación automática a una federación departamental de cazadores y sólo es válido en el territorio del correspondiente departamento. En Bélgica, existe un permiso distinto para la caza de aves con trampas 2/.

Por último, el permiso de caza ofrece la posibilidad de verificar los conocimientos de los cazadores. Estos últimos deben estar en condiciones de individuar las especies que pueden cazar legalmente y las que se hallan protegidas. También, la mayoría de los países han subordinado la expedición del permiso al éxito de un examen que supone concretamente el tener que pasar pruebas de identificación zoológica y de ecología. La obligación de un examen serio tiene, además, la ventaja de restringir considerablemente y "democráticamente" el número de los cazadores, como demuestran las estadísticas francesas.

1/ Véase Artículo 6 de la ley italiana, op. cit.

2/ En algunas legislaciones hay regímenes de licencias que se expiden para un cierto número de piezas de un determinado animal de caza. Estas licencias no deben confundirse con el permiso de caza. Representan un sistema peculiar de protección de las especies salvajes.

El régimen de los permisos de caza se aplica naturalmente a los ciudadanos o extranjeros que residen permanentemente en los países interesados. Ahora bien, la caza puede representar una atracción turística y constituye para algunos países, concretamente España, una fuente de divisas nada despreciable. Para responder a esta necesidad, las legislaciones prevén, junto con el permiso, un sistema de licencias temporales, cuya duración queda limitada generalmente a algunos días y que se expiden a favor de los extranjeros.

Conviene ahora saber cómo pueden organizarse la reglamentación y la gestión de la caza por las entidades públicas.

B. - Las instituciones públicas de caza

Las instituciones cinegéticas públicas son aquellas que gozan de prerrogativas de poder público para imponer sus decisiones. No deben confundirse naturalmente con las sociedades o asociaciones sometidas por completo al derecho privado y que los cazadores son siempre libres de constituir entre ellos. Se articulan según las jerarquías administrativas generales. Cabe distinguir órganos centrales y locales.

1. - Organos centrales

La organización central de la caza se resume en dos elementos: un órgano de decisión y un órgano de consulta. Algunos países añaden a este esquema tan sencillo un órgano de gestión descentralizado.

El poder de decisión superior, reglamentario o individual, pertenece siempre al ministro ya se trate de un ministro encargado del medio ambiente como en Francia o en Gran Bretaña, o de un ministro de agricultura como en los otros países estudiados. El ministro dispone de un órgano consultivo colegial que le asiste en sus atribuciones. En Italia, un centro científico de la Universidad de Bolonia, - el Instituto Nacional de Biología Cinegética - participa en los trabajos del organismo consultivo - el Comité Técnico Nacional de Caza 1/. Estos consejos varían en cuanto a composición y en sus atribuciones.

En lo tocante a su composición, están más o menos ampliamente abiertos a los diversos intereses en materia de caza. El Consejo Superior de Caza belga se limita a la representación de los cazadores. Se compone de 30 miembros como máximo que "representan en lo posible las diversas regiones de Bélgica, al mismo tiempo que los distintos intereses resultantes de los diferentes modos de caza" 2/. En Francia, en cambio, el Consejo Nacional de Caza es muestra de una concepción muy amplia. De sus 32 miembros, sólo cuenta con 11 cazadores, 7 en nombre de las regiones cinegéticas y 4 en representación de las cazas especializadas como montería, alconería, etc. Los otros miembros representan respectivamente a la Administración del Medio Ambiente (siete), las colectividades locales (dos), las asociaciones profesionales agrícolas (cuatro), las instituciones científicas y de protección de la naturaleza (cuatro). Además, el Ministerio encargado del medio ambiente designa "seis" personalidades cualificadas".

1/ Véase Ley del 27 de diciembre de 1977, Artículos 4 y 5.

2/ Real Decreto de 1 de julio de 1957, Artículo 2. Moniteur belge, 31 de julio de 1957.

Los miembros pueden ser todos ellos nombrados o elegidos por sus consocios cuando existe una asociación única, o también designados por instituciones representativas. En este último caso, el nombramiento de un miembro lleva consigo dos trámites sucesivos. Conviene en efecto designar primeramente las instituciones más representativas de un determinado interés, y luego éstas delegan en otras personas para proceder a la elección, designación o nombramiento ex oficio, según sus respectivos estatutos.

El Consejo Nacional Cinegético francés combina estos distintos procedimientos. Hay que notar que, cuando se da lugar a la elección, como en Francia, los elegidos son menores en número que los miembros escogidos y designados por el Ministro.

El órgano colegial de consulta no está concebido en realidad como una junta independiente. Su misión es ayudar al ministro con sus dictámenes. Según la lógica de esta función se pretende que el órgano sólo estudie las cuestiones que le somete el ministro. Así ocurre en Francia donde, por lo demás, el dictamen del Consejo Nacional Cinegético debe ser solicitado obligatoriamente por el Ministro antes de tomar decisión alguna. Sin embargo, el órgano consultivo puede también, como en Bélgica, ocuparse directamente de una cuestión y emitir por su cuenta un dictamen. Lo mismo ocurre en Italia, donde la ley enumera las competencias consultivas del Comité Técnico Cinegético. Comprenden los estudios e investigaciones y dictámenes en relación con:

- la evaluación de las faunas sedentarias y migratorias en el territorio nacional,
- la protección de la fauna salvaje,
- el control de la producción agrícola,
- la reglamentación del empleo de productos químicos en la agricultura,
- el aprovechamiento de los medios naturales,
- la aplicación de la ley de caza,
- la armonización de las normas Cinegéticas italianas con las de la Comunidad Europea y las convenciones internacionales (Artículo 4).

En todos los casos, los dictámenes siguen siendo meramente consultivos y no vinculan nunca al ministro al que van dirigidos.

Los servicios del ministerio pueden ejecutar las tareas de gestión como mantenimiento de reservas naturales, actividades de repoblación, o jardinería. Casi siempre lo hará la Administración de Aguas y Montes o en España el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. En Francia, estos servicios son objeto de descentralización. Se encomiendan a un establecimiento público autónomo colocado bajo la tutela del ministro encargado del medio ambiente: La Oficina Nacional de Caza.

2. - Organos locales

La participación de los cazadores es más importante a nivel de organización local cinegética. Parece un medio eficaz para asegurar la disciplina dentro de ellas. Los modelos que ofrecen las legislaciones estudiadas se distinguen fundamentalmente por el sitio más o menos importante que dejan a los cazadores.

Un primer tipo se basa en la separación entre el ejercicio de la facultad reglamentaria y la gestión de la caza a nivel local. El poder reglamentario permanece en manos de la autoridad administrativa general; en Francia, los prefectos de los departamentos, y en Italia los presidentes de las juntas provinciales. La gestión se encomienda a organizaciones de cazadores o integradas por cazadores. En Francia, son las federaciones departamentales cinegéticas. Todos los cazadores están afiliados obligatoriamente a una de ellas. El estatuto de las federaciones se fija por decreto ministerial y sólo existe una federación por departamento. En Italia, la misión de gestión, luego de haber estado encomendada por mucho tiempo a comités provinciales, incumbe a partir de la ley de 1977 a las regiones.

Hay un segundo tipo de organización que puede encontrarse en la legislación portuguesa. La función de los cazadores resulta así reforzada. Portugal se divide en tres regiones cinegéticas a las que corresponden comisiones regionales de caza. A nivel inferior existe una comisión de caza en cada municipio. Esta comisión municipal se compone de tres cazadores y de un representante de los agricultores, elegidos todos ellos por sus iguales. Los miembros de las comisiones municipales eligen a cuatro representantes de los cazadores y a dos de los agricultores para constituir las comisiones regionales, a los que, además, se agregan dos agentes de aguas y bosques. Estos organismos tienen facultades amplísimas. Además de la gestión propiamente dicha de la caza, ejercen competencias que están reservadas en los demás países a la autoridad administrativa, como la expedición de los permisos de caza o las órdenes de destrucción de aves dañinas.

Al margen de la pirámide de las instituciones públicas cinegéticas conviene recordar la útil función que pueden desempeñar las asociaciones de cazadores. De esta posibilidad ya se ha hablado a propósito de las concesiones de caza en los bienes de dominio público y de las asociaciones comunales cinegéticas reconocidas en Francia. La reglamentación general de caza para que pueda aplicarse en vastos territorios no puede siempre y en todas partes presentar la perfección y precisión que serían de desear. Las sociedades locales de caza están en condiciones de hacer respetar por sus miembros reglas que se ajusten perfectamente a las condiciones locales. Pueden salir airoso en esta misión tanto más cuanto que a través de ellas son los cazadores quienes defienden su propio patrimonio cinegético. Esta función supone dar un cierto "carácter público" a estas sociedades. Su constitución debe ser aprobada por la autoridad administrativa y su funcionamiento hallarse controlado. Como contrapartida, se les otorgan prerrogativas de poder público como la afiliación obligatoria o facultades de reglamentación. La noción puramente individualista del cazador que se dedica a su deporte aisladamente y contando solo con su permiso tenderá a ser sustituida cada vez más por la del cazador asociado. Es la mejor forma de asegurar una limitación armoniosa de la actividad depredadora.

SECCION II - LIMITACIONES DE LA ACTIVIDAD DEPREDADORA

La actividad depredadora del hombre supera con mucho el ámbito de la caza entendido en sentido estricto. Nos referimos aquí a la ambigüedad fundamental en que se hallan sumidas todavía las legislaciones relativas a la fauna salvaje. Estas se hallan en el aire porque siguen constituidas por textos que se han venido agregando unos sobre otros a partir de las leyes sobre la caza sin que jamás los legisladores hayan estudiado las necesidades de la protección de la fauna salvaje de forma global. Los derechos positivos comprenden un primer conjunto de disposiciones relativas a las distintas cazas, y luego textos en que se reglamenta la destrucción de algunos animales dañinos, y por último, otros que protegen a algunas especies. Sigue habiendo una enorme cantidad de animales, que van desde los invertebrados hasta los mamíferos, respecto de los cuales la ley calla. Los animales de caza sólo representan una pequeña parte de la fauna salvaje. Sin embargo, diríase que las leyes que se refieren a ellos constituyen un tipo de derecho común que puede ser derogado por las demás leyes. Acaba distinguiéndose así entre, por una parte, las especies sujetas al régimen de caza y, por otra, las especies que escapan a este mismo régimen.

A. - Especies sujetas al régimen de caza

Las especies sujetas al régimen de caza se determinan con arreglo a dos técnicas; la legislación francesa procede por eliminación. En principio, todos los mamíferos y aves entran en la categoría de los animales de caza salvo las especies expresamente nombradas que quedan así excluidas en virtud de disposiciones especiales. Los otros países estudiados, proceden, por enumeración. En sus leyes figuran listas restrictivas de las especies que pueden cazarse legalmente. Veremos más adelante que la segunda situación parece ajustarse mejor a una política de protección de la fauna salvaje. Por el momento nos limitaremos a subrayar que las soluciones vienen a parar prácticamente en una identificación perfecta de los animales de caza.

Los regímenes aplicados a estas especies no son uniformes. Se distinguen en ellos dos grandes grupos: el de los animales que se benefician de las limitaciones ordinarias de la caza y el de las especies que, aunque siguen siendo caza, son objeto no obstante de medidas de protección más completas. Así es como la ley italiana emplea la noción de "especies de particular protección" o que la Deer Act de 1963 y la Badgers Act de 1973 inglesas otorgan a los ciervos y a los tejones una protección derogatoria del derecho común. Estos dos grupos no son de por sí perfectamente homogéneos. Es más, existe toda una graduación de medidas para la preservación del patrimonio cinegético. Unas tienen un antiguo origen y otras se han ido desarrollando empíricamente. Otras, por fin, de creación reciente, demuestran una inquietud por una planificación racionalizada.

1. - Limitaciones empíricas

El catálogo de las limitaciones empíricas abarca todas las cuestiones que plantea la protección de los distintos animales de caza, a saber; objeto de la caza, límites de tiempo, de lugares, de armas y técnicas y por fin finalidad de la caza.

a) Límites por razón del objeto de la caza

El objeto de la caza se halla ya circunscrito porque sólo se puede cazar legalmente a los animales definidos por la ley. Pero, dentro de este grupo, algunas legislaciones introducen limitaciones de orden cuantitativo o cualitativo.

Desde el punto de vista cuantitativo, los textos por lo general nada dicen sobre la importancia del número de piezas que un cazador puede cobrar en un día. El decreto-ley portugués de 14 de agosto de 1974 indica para cada especie de caza el número de piezas que un cazador podrá abatir en la jornada. Así tenemos a título de ejemplo que el número será de 20 para las tórtolas, de 2 para las codornices, de 1 para las liebres cazadas con fusil, etc.

La limitación de las piezas de caza ofrece la ventaja de impedir a algunos que se aprovechen de circunstancias meteorológicas extraordinarias para abatir cantidades demasiado elevadas de piezas. Bien es cierto que, como se verá más adelante, la caza puede prohibirse localmente cuando los animales se hallen expuestos por razón de intemperies, de grandes fríos, etc. La realidad es que los animales de caza desalojados de su territorio o de su trayecto por los fenómenos que han dado pie a una prohibición local de caza, van a volverse a encontrar muy concentrados y a convertirse en blanco fácil en otras regiones.

En las regiones de "refugio", donde la caza no puede suspenderse, el único medio de impedir mortandades reside en la limitación cuantitativa de las piezas que se pueden cazar.

Desde el punto de vista cualitativo no es indiferente para la perpetuidad de una especie que la pieza cobrada se haya reproducido o no todavía. Para favorecer la reproducción se puede desde luego prohibir la caza durante los períodos en que aquélla se verifica. Algunas legislaciones introducen complementos en la reglamentación de las estaciones de caza prohibiendo la captura de algunos individuos jóvenes o de hembras. Lo más común es que se protejan los huevos y los nidos de las aves.

b) Límites de tiempo

Todas las legislaciones limitan la caza a las horas del día que median entre la salida del sol y su puesta.

Todas prevén asimismo una temporada anual fuera de la cual queda prohibida la caza. Para cumplir su objeto, esta estación debe situarse después de que haya tenido lugar la reproducción y antes de que las condiciones climáticas no sean demasiado desfavorables para los animales de caza. Las exigencias de la naturaleza a este respecto varían considerablemente de una especie a otra. Por eso es deseable que la reglamentación de las estaciones sea objeto de matización y se adapte a las condiciones prácticas de las especies.

En varios países, el legislador ha fijado él mismo las épocas de caza. El decreto-ley portugués de 1974 define las épocas especies por especie. La rigidez de tal calendario cinegético se halla atenuada por la posibilidad que se da al ministro de introducir en él modificaciones por lo que se refiere al conjunto

del territorio nacional o a algunas partes del mismo solamente. También, el Artículo 11 de la ley italiana indica las épocas de caza de cada una de los 69 animales de caza enumerados. Las regiones pueden reducir o reajustar las temporadas de caza.

Otro sistema consiste en confiar directamente al ministro la tarea de fijar las épocas de caza. En España, por ejemplo, la ley prevé que el ministro de agricultura publique un decreto antes del 30 de junio de cada año por el cual se reglamenten las épocas de caza aplicables a las diferentes especies y en las diversas regiones de España.

Cabe ir más lejos y admitir que instancias de autoridades locales cinegéticas complementen para su propio territorio la reglamentación de las épocas de caza. En Francia, las asociaciones comunales cinegéticas autorizadas pueden restringir la duración de las temporadas sin salirse de las fechas fijadas por el ministro. En España los titulares de terrenos sometidos a régimen cinegético especial podrán someter a la aprobación del ministro de agricultura calendarios cinegéticos en derogación de la reglamentación común.

Todas las legislaciones se preocupan de que puedan darse circunstancias excepcionales desfavorables para los animales de caza durante la época hábil. Según modalidades prácticas diversas, los textos prevén la prohibición de cazar en tiempo de nieve y la posibilidad de que el ministro suspenda la caza en todo o en parte del territorio después de sucesos como un incendio, una inundación o perturbaciones climatológicas graves. Por último, el respecto de las épocas de caza y de veda en todas las legislaciones está garantizado por la prohibición de transportar, vender, exponer o comprar animales vivos o muertos, o sus despojos, pasado un cierto plazo después del cierre de la caza ^{1/}. La cría de animales que viven normalmente en estado salvaje, por una parte, y los progresos de las técnicas de conservación por frío, de otra, plantea desde luego algunas dificultades a la hora de la aplicación práctica. Algunas legislaciones prevén estos casos con una gran minuciosidad de detalles, como el objeto de poder establecer que el animal en cuestión no ha sido capturado o matado contraviniendo la ley.

En cuanto a la duración y a las fechas de las estaciones de caza, trátase aquí de una cuestión de oportunidad en la que el jurista no entra para nada. Baste decir simplemente que algunas legislaciones son muy restrictivas. Por ejemplo, la ley portuguesa no autoriza la caza durante la época hábil sino dos días a la semana: jueves y domingos. La reducción por exceso del tiempo de caza va tal vez en contra de la preservación de la fauna. En efecto, parece que da lugar a que aumente el número de cazadores que actúan en un mismo día. Este incremento de la "potencia de fuego" debería disminuir más bien las probabilidades de supervivencia de la caza, cuyo territorio queda así estrechamente "cuadrado". Como caso límite, un solo día de caza anual sería sin duda alguna la mejor forma de extinguir por completo las especies cazadas.

^{1/} Se puede, con arreglo a ese tenor, prohibir también durante la época de veda la circulación con armas de caza que funcionen.

Por otra parte, es de señalar que las actividades cinegéticas reducen las poblaciones de caza, no sólo por su captura sino también por las perturbaciones que causan. El ruido de los cañonazos, el paso de los hombres y de los perros cuando son demasiado frecuentes, hacen que los animales abandonen su territorio para buscar en otras partes la tranquilidad indispensable.

c) Límites de lugar

El problema de los límites de lugar se plantea sobre todo en los países donde el derecho de caza no está vinculado al derecho de propiedad. En el caso contrario, en que cada cual caza en su propio terreno, mal se ve la necesidad de establecer cazas acotadas o prohibiciones de algún género. Sin embargo, en la legislación belga se encuentra una noción que se aplica a esta situación. Los propietarios no tienen derecho a cazar en su terreno a menos que este tenga una superficie mínima perteneciente a un solo propietario, que varía entre 25 ha al norte de la cuenca Sambre y Meuse y de 50 ha al sur.

En cambio, las legislaciones que autorizan la caza en la propiedad de otros tienen necesariamente que prever limitaciones de lugares. Se las puede reducir a dos grandes grupos.

El primero no contempla la protección de la fauna, aunque puede serle indirectamente favorable. Se refiere a la prohibición de cazar en lugares militares, al borde de los aeropuertos, en los terrenos cultivados o en los pastizales cuando el tránsito de los cazadores podría causar perjuicios a los cultivos o animales, y por último, en los terrenos cercados. Para evitar que los propietarios no sustraigan abusivamente sus terrenos a la caza y llevados de un afán de igualdad algunos legisladores se muestran exigentes respecto de las excepciones justificadas por la agricultura. En particular, el decreto-ley portugués de 1974 subordina el derecho de un agricultor a prohibir la caza en sus terrenos a una autorización expresa de la administración pública.

El segundo grupo de legislaciones está constituido por los costos de caza, las reservas de caza y los parques naturales. En estos casos, la limitación de la caza tiene por objeto directo la protección de la fauna salvaje, pero no consiste necesariamente en una prohibición absoluta. En los cotos de caza, el derecho de caza se mantiene a favor del propietario y de las personas por él autorizadas. Esta institución no entra dentro de la lógica de una legislación que ligue el derecho de caza a la persona y no a la propiedad. Está también dotada de obligaciones para los beneficiarios en el sentido de tener que participar en la repoblación cinegética de la región. Bajo la denominación de "terrenos sometidos a régimen de caza controlada", la ley española ofrece un modelo particular de vedados. Se trata de terrenos sustraídos al derecho común de caza en el que el número de piezas que un cazador puede abatir está fijado de antemano. Los terrenos sometidos a régimen de caza controlada pueden ser gestionados por la administración (Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza) o por sociedades cinegéticas con contrato (sociedades colaboradoras). Las tres cuartas partes de las capturas se reservan en el primer caso a los cazadores locales, en el segundo a los asociados, mientras que una cuarta parte queda a disposición de los demás cazadores.

En los parques naturales, la caza está casi siempre prohibida. Sin embargo, la caza puede presentar un interés financiero para un parque o incluso un interés turístico, y estar admitida en condiciones muy controladas. Por ejemplo, la ley española somete la caza en los parques a una reglamentación especial aprobada por el Ministro de Agricultura.

En todo caso, cabe pensar en recurrir a una caza selectiva para regularizar las poblaciones de grandes mamíferos en los parques nacionales, mientras no se reaclimaten en número suficiente los depredadores naturales como el lobo o el lince. El dejar crecer una población llevaría a la destrucción de la cubierta forestal y a su degeneración o desaparición a causa de epizootias y falta de sustento.

La prohibición es más frecuente en las reservas. La noción de reserva de caza entraña realmente algo más que una simple prohibición de caza. Comprende el mantenimiento de un conjunto de animales de caza que permite la repoblación de terrenos empobrecidos por un exceso de caza o cualquier otro motivo. Trátese no sólo de la protección de la fauna propiamente dicha sino también del aprovechamiento con animales de caza de los territorios cinegéticos y de la mejora de las razas de caza. A este respecto, conviene observar que el recurrir excesivamente a actividades de repoblación no forma parte, propiamente hablando, del marco protectorio de la fauna salvaje. Una cosa es salvaguardar los equilibrios naturales y otra soltar periódicamente animales criados en semicautividad en terrenos que no les son familiares para que sirvan de blancos vivientes a los cazadores.

d) Límites por razón de las armas y técnicas de caza

Las armas y las técnicas utilizadas para cazar son muy variadas. El principio que inspira a los legisladores a este respecto es impedir las destrucciones en masa de animales de caza empleando técnicas demasiado mortíferas.

Las legislaciones enumeran los procedimientos de caza lícitos. Pueden hacerlo de una manera global o por especies de caza. Así por ejemplo, el código rural francés dispone 1/: "... el permiso da al que lo ha obtenido el derecho de cazar... bien sea a tiros, bien en caza de montería, a ojeo o al vuelo... Todos los otros medios de caza... quedaron formalmente prohibidos". En cambio, el decreto-ley portugués de 1974 determina especie por especie las técnicas de caza que pueden emplearse legalmente. Esta enumeración se completa con la mención de algunos medios expresamente prohibidos y la reglamentación de las técnicas que son lícitas.

Los medios de caza expresamente prohibidos varían naturalmente según los países. Cabe citar, sin embargo, entre los más frecuentemente encontrados, la prohibición de cazar con ayuda de un automóvil o de una aeronave, la prohibición de los diferentes tipos de trampas y lazos, del empleo de sustancias tóxicas o de estupefacientes. En cambio, la utilización de redes para la caza de aves con trampas y la de señuelos o reclamos no siempre está prohibida y son objeto en algunas legislaciones de una simple reglamentación.

1/ Artículo 374.

La reglamentación de las técnicas lícitas de caza se refiere fundamentalmente al empleo de armas de fuego. La posesión y el porte de armas de fuego son ya objeto de reglamentos de policía de orden público. Las legislaciones cinegéticas, en sí, prohíben en general el empleo de armas silenciosas, el de armas que permitan tiros en ráfagas o también de alzas que permiten una posición de tiro más allá de una cierta distancia.

Por último, la alconería puede estar regulada. En España, por ejemplo, las aves de presa están anilladas y matriculadas en un registro especial ^{1/}.

e) Límites por razón de la finalidad de la caza

La caza es en principio, un deporte. Es decir, que constituye para el que la practica un fin en sí, por lo menos en Europa. Pero no siempre es así. Históricamente, la caza ha sido en primer lugar una actividad para nutrirse. Se sabe que lo sigue siendo todavía para algunos pueblos fuera de Europa. La caza puede ser también una actividad lucrativa para el que la practica. Se trata de la caza comercial, la del cazador que vende las piezas cobradas en el mercado, en los restaurantes, en las tiendas de comestibles o en las expendedurías de aves. La antigua legislación portuguesa preveía incluso una licencia especial llamada de cazador asalariado para este tipo de caza. Es evidente que la caza comercial aumenta la presión cinegética y que, además, su permanencia en una época de escasez de caza se justifica mucho menos que la caza deportiva. Las legislaciones tienden a limitar las posibilidades de caza comercial. Se trata de limitaciones y no de prohibiciones absolutas, que serían contrarias a la libertad contractual y que aparecerían indudablemente como abusivas. Los medios empleados a este efecto se confunden prácticamente con los utilizados para garantizar otras limitaciones. Se trata primeramente de las prohibiciones de transportar o de vender las piezas pasado un cierto plazo después de la clausura de la época hábil de caza. Viene luego la prohibición de vender o comprar o tener animales o despojos de animales cuya especie sea objeto de protección. Como hay que tener en cuenta las posibilidades que ofrece la cría y la congelación, la aplicación efectiva de estas formas lleva a exigir del que ofrece en venta o tiene animales pertenecientes a las especies de que se trate la prueba de que la procedencia de esos animales o de sus despojos no constituye una infracción al derecho vigente. Por último, hay que señalar que la mayoría de las legislaciones hacen concesiones a los usos y costumbres populares. Por ejemplo, la ley inglesa de protección de aves de 1954 prohíbe la comercialización de los huevos de aves salvajes pero permite la de los huevos de avefrías.

2. - Limitaciones racionalizadas

Se han introducido las limitaciones racionalizadas en los diversos países bajo nombres de "cazas controladas" o de "planes de cazas".

^{1/} Orden del 12 de junio de 1972. Véase Salvador Grau Fernández "Derecho de Caza", de 1973, pág. 204.

En principio, el mecanismo es muy sencillo. Supone como punto de partida que las autoridades cinegéticas evalúan la población de una especie determinada en una zona dada. Sobre esa base, estas mismas autoridades estarán en condiciones de apreciar la importancia de la saca estacional que los cazadores podrán actuar sobre esa población sin comprometer su perennidad. A cada cazador se le asignará un determinado cupo del total. En otras palabras, cada cazador podrá abatir un número concreto de piezas. El plan de caza no tiene solamente un aspecto cuantitativo. Debe ser también cualitativo, es decir, tender a la eliminación de los sujetos que puedan perturbar el equilibrio de una población, los excedentes de un sexo o de un grupo de edad y los sujetos que presentan taras.

Para permitir un control del respeto de los planes de caza, los cazadores reciben marcas de identificación como anillas o botones que deben fijar al cuerpo de las piezas cobradas. El sistema de mercado deberá concebirse de forma que se eviten los fraudes. Concretamente, el dispositivo no deberá poderse fijar a la ligera, quitar y reutilizar en el cuerpo de otro animal. Estas marcas se le entregan al cazador con arreglo a su cupo anual. Pueden dar pie a la percepción de tasas. La forma de distribución de los cupos entre los cazadores es variable. Al hablar de las cazas controladas en España, ya se ha visto una distribución que asigna las tres cuartas partes de los animales de caza a los cazadores del lugar o a los asociados y dejan la cuarta parte restante a disposición de los demás cazadores. Es una cuestión de igualdad de los cazadores entre sí, y de los usos locales. Desde el punto de vista de la protección de la fauna, lo importante es subrayar las ventajas de la caza racionalizada. La primera es autorizar una adaptación constante de la presión cinegética a la evolución de las poblaciones de animales de caza. La segunda es, al menos teóricamente hablando, la de reducir la reglamentación de la caza de algunas disposiciones muy sencillas cuya aplicación pueda fácilmente controlarse.

Siendo así, la limitación racionalizada de la caza no podría sustituir al conjunto de límites empíricos. Su aplicación requiere el conocimiento de la importancia cualitativa y cuantitativa de una población cinegética. No puede, por lo tanto, utilizarse sino para especies de una cierta dimensión y que viven de forma sedentaria dentro de una determinada zona. Así es como se la encuentra en las legislaciones. Italia, por ejemplo, aplica el régimen de caza controlada a las zonas cinegéticas de los Alpes para la caza mayor como musmones, gamuzas, jabalíes, osos o faisanes y tetraónidos. Hay que añadir que, incluso en las zonas de caza controlada y tratándose de la caza que en ellas se halla sometida a limitaciones prácticas, ésta no desaparecería totalmente. Se mantienen naturalmente los límites de tiempo y de lugar pero también los relativos a las armas y técnicas de caza. En efecto, la caza controlada corresponde en los derechos positivos a un régimen de protección dentro de las distintas especies de animales de caza.

Por último, la planificación de la caza debe ir acompañada de un sistema de indemnización de los daños que los animales de caza pudieran causar en los cultivos. No sería justo, ni tampoco oportuno para el éxito de la caza controlada, que los agricultores sufran esos perjuicios y no puedan ni destruir ni aullentar a los animales de caza dañinos. La mayor parte de las legislaciones prevén esas indemnizaciones, cuyos importes se toman de los fondos de caza que se nutren de las tasas y cuotas que pagan los cazadores.

B. - Especies que escapan al régimen de caza

Las especies que escapan al régimen de la caza se distribuyen en tres categorías: las que están dotadas de inmunidad, las dañinas y las especies sobre las que calla la ley.

1. - Especies dotadas de inmunidad

La expresión "especies dotadas de inmunidad" no se encuentra en el derecho positivo que tiene en cuenta "las especies protegidas". Sin embargo, ha parecido necesario desechar esta última terminología por consideraciones lógicas. En efecto, los animales de caza, comparados con el conjunto de la fauna silvestre son ya especies protegidas. Se benefician de las medidas protectivas que ofrece el derecho de caza. Además, dentro de las distintas especies de caza, los legisladores emplean la expresión "especies protegidas" para animales que sin estar sustraídos al régimen de la caza constituyen, sin embargo, objeto de medidas protectivas más estrictas. Así por ejemplo, al someter los osos al régimen de caza controlada, el legislador español declara que esta especie ha parecido que debía ser objeto de una "protección especial, visto su interés excepcional en la fauna española" 1/.

Ahora bien, algunas especies son objeto de una protección por lo que escapan totalmente al derecho de la caza. Parece pues más justo darles una etiqueta específica y emplear respecto de ellas la noción de inmunidad. Son objeto, efectivamente, de una inmunidad absoluta en la medida en que los individuos de las especies interesadas no pueden ser ni matados ni capturados. La protección se extiende a los jóvenes, a los huevos y a los nidos, que no deben ser recogidos ni destruidos. Cabe pensar también en la posibilidad de prohibir el molestar e inquietar a estas especies cuando anidan, sobre todo acercándose demasiado a sus nidos o practicando la "caza fotográfica", pues es sabido que algunos animales, una vez espantados por una presencia humana desmañada, abandonan sus nidos y sus huevos o sus hijos. La ley francesa de 10 de julio de 1976 sobre Protección de la naturaleza invita, además, al Gobierno a determinar por decreto "la reglamentación de la búsqueda, la persecución y la aproximación, para la toma de vistas o de sonido y concretamente de caza fotográfica, de los animales de cualquier especie..." (Artículo 4). Sin embargo, es difícil ir más lejos en este sentido. Las especies en cuestión no limitan sus habitat a las reservas naturales. Anidan también en terrenos destinados a actividades humanas, en particular en parajes agrícolas y difícilmente se alcanza a ver cómo se podría impedir que no resulten perturbadas.

Por otra parte, la ley inglesa de Protección de aves de 1954, que parece una de las legislaciones más protectoras, no prevé sanción penal contra quienes hayan matado, capturado o destruido aves protegidas, a menos que hayan obrado deliberadamente.

1/ Orden de 26 de abril de 1971. B.O.E., 4 de mayo de 1971, pág. 7096.

Las legislaciones dotan al régimen de inmunidad de dos tipos de excepciones. El primero es el que se refiere a las experiencias científicas debidamente autorizadas por la autoridad pública. El segundo contempla los actos humanitarios. Se permitirá así rematar a un animal herido sin esperanza de cura, o capturarlo para cuidarlo y ponerlo en libertad después de curado, o incluso reunir huevos abandonados para su incubación.

A priori cabría pensar que la lista de excepciones no debería elaborarse sino en el caso de las legislaciones que no enumeran las cazas lícitas. Esa parece ser la opinión del legislador portugués, que en la exposición de los motivos del decreto-ley de 1974 sobre reglamentación de la caza se felicita de haber adoptado el sistema de la enumeración de las especies susceptibles de ser cazadas, "pues todas las demás están protegidas". En realidad, hemos visto ya que esta "protección en sentido contrario" no podría cubrir sino las especies que se suelen considerar especies de caza, es decir, los mamíferos y las aves. Ahora bien, cada vez parece más necesario dotar de inmunidad a otras especies. El derecho positivo de varios países ha extendido ya su protección a algunos reptiles, anfibios y artrópodos. En España, se trata de los camaleones y de algunas tortugas. En Italia, la ley provincial del Trentino, de 25 de julio de 1973, contempla las hormigas, los anfibios, los caracoles; la ley provincial de Bolzano, de 13 de agosto de 1973, comprende cuatro mamíferos, cinco serpientes, cinco lagartos, seis anuros, cinco modelos, los caracoles pulmonados, dos insectos y un crustáceo. Esta reciente tendencia legislativa está llamada a desarrollarse en el futuro. Al mismo tiempo que se alargarán las listas de los animales dotados de inmunidad, el régimen de protección conocerá una cierta diversificación que lo acercará al régimen de las cazas protegidas. Para tener en cuenta los usos populares habrá necesariamente que introducir "inmunidades relativas" que permitan posibilidades de captura en condiciones legales. Por lo demás, eso es lo que ya prevén las leyes provinciales italianas por lo que respecta a los caracoles. Su recolección está autorizada durante algunos períodos del año a razón de un kilogramo por persona.

Para justificar la existencia de una lista de las especies dotadas de inmunidad en las legislaciones en que se enumeran los animales de caza puede aducirse otro argumento. La ley inglesa sobre las aves forma parte de esta categoría, pero contiene una lista de las aves respecto de las cuales está agravada la represión penal de las infracciones. Por otra parte, no es cierto que sea oportuna la extensión del sistema inglés, previsto para las solas aves, a toda especie de fauna. Nos encontraríamos, en realidad, con sanciones penales que el público no alcanzaría a comprender y que serían de aplicación hartamente difícil.

El extremo más importante radica en la forma de confeccionar la lista. A este respecto parece conveniente que se facilite la entrada en la lista más que la salida. Además, ya que las especies dotadas de inmunidad pueden pertenecer a otras categorías distintas a las de la caza, su lista debería escapar a la competencia de las autoridades cinegéticas y depender del legislador nacional o de las entidades encargadas de la protección de la naturaleza. En Italia, la ley nacional enumera las especies dotadas de inmunidad sin que prevea la posibilidad de completar la lista a menos que no sea mediante una nueva

ley. Pero la enorme descentralización administrativa que experimenta este país permite paliar la dificultad ya que las entidades locales, provinciales o regionales pueden completar la lista por lo que respecta a su propio territorio 1/. La ley inglesa de Protección de aves de 1954 faculta al Secretario de Estado para el Medio Ambiente a completar la lista de origen legislativo.

Otros textos dejan a los órganos ministeriales la tarea de confeccionar la lista y de definir la amplitud de la inmunidad. Así por ejemplo, la ley española se contenta con afirmar: "Las especies que presenten interés científico o que se hallen en vías de extinción, las especies útiles a la agricultura, las hembras y los pequeños de todas las especies que tienen valor cinegético reconocido, así como las especies contempladas por las convenciones internacionales que ha suscrito el Estado español, serán objeto de protección especial". En aplicación de este texto, por decreto del Jefe del Estado 2/ se ha establecido una lista de las especies protegidas; el decreto prevé la posibilidad de que el Ministro de agricultura introduzca los complementos necesarios. Por último, puede muy bien entenderse que, incluso en un país centralizado, la lista elaborada por el poder nacional se complete por las autoridades locales dotadas de poder reglamentario.

2. - Especies "dañinas"

La noción jurídica de "dañino" sólo abarca un exiguo número de los animales que presentan un peligro o una molestia para el hombre. Una vez más los orígenes cinegéticos del derecho relativo a la fauna silvestre colocan a las legislaciones en vilo. "Dañinos" son entre los animales tenidos por tales aquéllos cuya destrucción se lleva a cabo con los medios de la caza. Son aquellos contra los cuales se ha acostumbrado a organizar batidas o a colocar trampas. En cambio, insectos como el mosquito, cuya erradicación se persigue activamente, no entran en la categoría de dañinos. En realidad, lo que se trata de recordar aquí son los "animales de caza dañinos".

Las ideas respecto a estas especies han evolucionado mucho. En otro tiempo objetos de una lucha constante, hoy día se les aplican medidas más atenuadas. El progreso de la ciencia sobre los equilibrios naturales ha hecho ver el error de una división maniquea de los animales en amigos y enemigos del hombre. Paralelamente se ha asistido a una regresión de las supersticiones populares en el carácter maligno de algunos animales como, por ejemplo, las lechuzas, que durante mucho tiempo se han venido clavando en las puertas de las granjas del campo francés. Se sabe que las especies dañinas lo son sólo en algunas condiciones y que de cualquier modo tienen una función positiva que desempeñar en los sistemas ecológicos. Es significativo a este respecto que la legislación más reciente en la materia, la de Portugal, reagrupe las disposiciones relativas a los animales dañinos bajo el título de "Dominio de los animales que pueden llegar a ser perjudiciales". En efecto, no se trata tanto de organizar la destrucción sistemática de estas especies cuanto de limitar su presión donde

1/ La región concretamente puede prohibir temporalmente la caza de algunas especies, véanse Artículos 2 y 12.

2/ Decreto N° 2573/1973 de 5 de octubre - B.O.E. de 18 de octubre de 1973, pág. 20. 138.

sean capaces efectivamente de causar daños. La búsqueda de este objetivo plantea dos series de problemas, relativos por una parte a la determinación de los animales dañinos, y, por la otra, al control de las actividades de lucha.

La determinación de los animales dañinos es objeto en principio de una lista nacional. Cuando el legislador establece dicha lista, al Ministro encargado del medio ambiente se le faculta para decidir las eventuales exclusiones. Eso es lo que sucede en Italia o en la ley inglesa de Protección de Aves de 1954. Otros países, como Francia, encomiendan al Ministro la tarea de elaborar la lista. En España, esta competencia la ejerce por decreto el Jefe del Estado. Portugal da una solución original y muy en consonancia con la lógica de las nuevas concepciones sobre la noción de animal dañino. La legislación de este país no prevé el establecimiento de una lista. Cuando una especie resulta efectivamente perjudicial para los agricultores, las asociaciones de éstos, las comisiones cinegéticas o las de piscicultura solicitan de la Dirección General de las Aguas y Bosques la autorización para proceder a una "corrección de densidad" de la especie considerada. La autorización define los límites que hay que respetar y los medios o modos de caza que se deben emplear. La no autorización lleva consigo el derecho a reparación de los daños causados. Pero el sistema más extendido sigue siendo el de una lista que condiciona la aplicación de un conjunto de disposiciones. Estas disposiciones definen las modalidades de destrucción de dañinos y los medios susceptibles de empleo a tales fines.

Las modalidades de destrucción de los animales dañinos pueden distinguirse según que intervenga la autoridad pública o la iniciativa de los particulares.

Todas las legislaciones prevén, en primer lugar, la posibilidad que tiene la autoridad pública de organizar campañas de destrucción. Esta competencia se atribuye al ministro pero también a las autoridades locales. En Francia, por ejemplo, son los prefectos y los alcaldes quienes, dotados del poder de policía, ordenan estas operaciones. Francia posee un cuerpo de agentes especializados en la lucha contra los animales dañinos, llamados oficiales de loberos; en otros países serán los funcionarios de aguas y bosques o los miembros de los comités cinegéticos locales. Se realizan estas campañas con la colaboración de los cazadores, que puede ser voluntaria, o llegado el caso obligatoria. También la autoridad pública puede ordenar las campañas sin participar efectivamente en ellas, lo que equivale a abrir un período de caza extraordinario contra un animal dañino determinado.

En segundo lugar, en las legislaciones se encuentran disposiciones por las que se autoriza a los privados a adoptar la iniciativa de las operaciones de destrucción. Las legislaciones más prudentes otorgan este derecho a los propietarios y arrendatarios para la protección de sus predios. Por ejemplo en Francia, el propietario tiene derecho siempre a destruir o a repeler las "fieras" (es decir, los grandes cuadrúpedos que viven en estado salvaje como gamos, jabalíes, ciervos, etc. ...), a menos que exista un plan de caza que proteja a estos animales y prevea una indemnización por los daños que causan a los cultivos.

Es evidente que cuanto más fácilmente se admite la iniciativa de los privados en este campo, más se acrecientan los riesgos de caza furtiva o de destrucción involuntaria de especies no dañinas. A este peligro se debe todo el interés que tiene la reglamentación de los medios de destrucción.

En general, sólo las armas y técnicas lícitas de caza pueden emplearse contra los animales dañinos. Sin embargo, las legislaciones prevén un cierto número de excepciones. Por ejemplo, para la destrucción de los conejos en Francia, los prefectos tienen competencia para autorizar el empleo de trampas y de los galgos, normalmente prohibidos. En Bélgica, el propietario en defensa de su predio puede utilizar contra los animales dañinos trampas a condición de que el artefacto esté concebido de tal forma que no se capturen otras especies.

Por último, conviene señalar que la destrucción de los animales dañinos afectará no solamente a los adultos sino también a los jóvenes, a los huevos y nidos. Además, una consideración de sentido común lleva a admitir la comercialización de los animales dañinos abatidos fuera de los límites legales fijados para la venta de los animales de caza.

3. - Especies ignoradas por la ley

Todas las legislaciones dejan en una zona de infralegalidad al mayor número posible de especies animales. Mal se alcanza a ver como podría ser de otra forma. En cambio, interesa que la autoridad pública no siga desprovista de medios legales para proteger estas especies cuando lo estime necesario.

Rarísimos textos, un decreto español y dos leyes provinciales italianas, se pronuncian a favor de animales no pertenecientes a los mamíferos ni aves. Diríase conveniente dar más amplitud a este fenómeno y articular la protección de la fauna salvaje en una ley específica. Este afán es el que ha animado al autor de la ley francesa del 10 de julio de 1976 sobre protección de la naturaleza. En su Artículo 3 dispone que "cuando un interés científico concreto o las necesidades de la conservación del patrimonio biológico nacional justifiquen la conservación de especies animales no domésticas... quedan prohibidas la destrucción de los nidos o el quitarles los huevos, la mutilación, la destrucción, la captura o la sustracción, la naturalización de animales de estas especies, y vivos o muertos, su transporte, su venta ambulante, su utilización, su comercialización, su venta o su compra...". La reglamentación aplicativa de esta disposición y la lista de las especies que de ella se benefician serán objeto de un decreto que todavía no se ha dictado.

SEGUNDA PARTE

AREAS DE PROTECCION DE LA FAUNA SILVESTRE

Las áreas de protección de la fauna silvestre se confunden muy a menudo con las destinadas a la conservación del medio natural en su conjunto. En efecto, una protección que mire no sólo a la integridad de los individuos de una fauna sino también a sus condiciones de vida, se extiende necesariamente a todos los elementos de los biotipos, incluidos los vegetales o minerales. A esta constatación de evidencia hay que añadir que la técnica jurídica de las áreas de protección no está reservada a las especies de la fauna y de la flora. Se presta a aplicaciones muy variadas, que van desde la conservación de parajes históricos hasta la de las curiosidades geológicas.

De ahí que el objeto del estudio deba ser las áreas que tienen por finalidad la protección de la vida silvestre en general, excluidas las destinadas a la conservación de especies vegetales, lugares geológicos, prehistóricos o históricos, monumentos artísticos o naturales, y paisaje.

Las áreas que serán objeto de atención a este respecto deben distinguirse incluso de las reservas de caza. Estas últimas ofrecen a veces, en el plano práctico, un régimen de protección tan eficaz como el de muchos parques nacionales. Por eso la "Lista de las Naciones Unidas de Parques Nacionales y Reservas Equivalentes" incluye algunas reservas de caza 1/. Sin embargo, se trata de excepciones. El principio sigue siendo el de destino de las reservas de caza al mantenimiento del capital cinegético y no de la vida salvaje. Se interviene para mejorar las razas de los animales de caza. Se combate a los depredadores y a todas las prácticas que se alejan del respeto de los equilibrios naturales propios de las áreas de protección de la fauna silvestre.

Delimitado así el campo de este estudio, abarca una enorme variedad. Las áreas protegidas representan, efectivamente, compromisos diversamente equilibrados entre tres tipos de intereses a los que necesariamente se enfrentan.

El primero es desde luego la conservación de la vida natural en su estado silvestre. Lleva consigo una reducción al máximo o una completa eliminación del dominio humano.

El segundo interés es de orden recreativo. Se admite comúnmente que el progreso de la urbanización y de la tecnología priva a muchos hombres, en particular a los ciudadanos, de un contacto con la naturaleza que les es indispensable para su pleno desarrollo. Esta es una de las funciones asignadas a las áreas protegidas, la de permitir la satisfacción de una naturaleza conservada. Pero el acceso de los visitantes a las zonas protegidas lleva consigo ineluctablemente una degradación del medio y, para la fauna, perturbaciones que puedan resultarle muy desfavorables.

1/ Véase a título de ejemplo la rúbrica consagrada a Francia: Edición de 1971, página 210 y siguientes.

El último interés en juego es el orden económico y social. Las áreas protegidas presentan repercusiones de orden económico, positivas y negativas a la vez.

Bajo el aspecto positivo, constituyen una fuente de desarrollo económico y de creación de empleos. El atractivo turístico de que gozan permite la explotación de empresas hoteleras y de múltiples artesanías. En principio, este interés viene a complementar la finalidad recreativa a condición que no dé lugar a una proliferación anárquica de instalaciones. En cambio, este mismo interés se encuentra en contradicción con la conservación de la naturaleza en la medida en que crea contaminaciones y aumenta los efectos perjudiciales de la presencia del público.

Bajo el aspecto negativo, las áreas protegidas llevan consigo una congelación de los terrenos, que pierden la casi totalidad de sus posibilidades de utilización económica. Esta situación afecta en primer lugar a los propietarios de los terrenos incluidos en los perímetros protegidos, Recae, en segundo lugar, en la colectividad nacional o las colectividades locales, que tendrán que renunciar a construir en las áreas protegidas vías de comunicación, presas hidroeléctricas, fábricas, infraestructuras deportivas, o incluso explotar los yacimientos minerales.

La ponderación entre estas exigencias contrastantes de intereses no es siempre idéntica. Su análisis permite definir las zonas de protección. El Consejo de Europa ha publicado un ensayo de clasificación de estas zonas, que entraña cuatro categorías 1/.

La primera es la de las reservas integrales, en las que se halla prohibida toda presencia humana salvo el acceso de investigadores científicos debidamente autorizados. Está también prohibido el vuelo a baja altura de aeronaves en estas zonas.

La segunda categoría se distingue de la primera en cuanto permite el mantenimiento de algunas actividades humanas tradicionales que parecen integrantes de los equilibrios naturales. Así ocurre, en particular, con la siega de praderas o de pastizales de bovinos. El ingreso de visitantes resta subordinado a la observación de reglas estrictísimas.

Hasta aquí, el afán de conservación de la naturaleza es de carácter exclusivo. Las dos categorías siguientes obedecen, en cambio, a una doble finalidad, protectora y recreativa a la vez. La tercera admite actividades humanas nuevas de orden agrícola, hotelero o artesano, bajo estricto control, y la circulación no motorizada del público a cuyo favor se prevén instalaciones. La reglamentación concerniente a la caza, la pesca, la tranquilidad de los animales, o la integridad de los vegetales sigue siendo muy estricta.

1/ Terminología de las zonas protegidas en Europa, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1973.

En la última categoría, la finalidad recreativa predomina sobre el de la protección de la naturaleza. Se clasificarán las zonas que incluyen aldeas, actividades económicas diversas, y se autorizará incluso en parte la circulación motorizada del público.

Las áreas protegidas pueden estar constituidas por una sola de estas zonas. Casi siempre asocian varias zonas pertenecientes a categorías distintas. Por ejemplo, un parque nacional englobará una reserva integral, una zona de protección abierta al público y una zona con finalidad recreativa predominante.

Las zonas no son el único elemento que interviene en la tipología de las áreas protegidas. Hay que tener en cuenta también las instituciones encargadas de ellas. Estas instituciones pueden ser personas privadas, colectividades públicas locales o Estados. En las tribunas o instancias internacionales se han tratado de definir las áreas protegidas conjugando los criterios de zonas y de instituciones. La noción de parque nacional se ha descrito primeramente en la Convención relativa a la conservación de la fauna y de la flora al estado natural, firmada en Londres el 8 de noviembre de 1933; luego en la "Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas panorámicas naturales de los países de América," firmada en Wáshington el 12 de octubre de 1940. Sobre la base de estos dos textos, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza ha señalado concretamente los criterios que permiten incluir un parque o una reserva en la "Lista de las Naciones Unidas de los parques nacionales y reservas análogas" ^{1/}. Para ser considerado como parque nacional, o reserva, un territorio debe gozar de un estatuto de estricta protección, no ser demasiado pequeño, disponer en fin de un personal y de un presupuesto de gestión que garantice la eficacia de la protección. La diferencia entre parque nacional y reserva obedece a que el primero debe ser administrado por el gobierno central y hallarse abierto al público. La segunda puede ser regional o privada, o incluso no estar abierta al público. Por deducción se denominará parque natural regional a aquella área que es a la vez administrada por colectividades locales y se halla abierta al público. Desde el punto de vista del equilibrio de los intereses en juego cabe decir que la reserva responde a una finalidad exclusiva de protección de la naturaleza, el parque nacional a un predominio de la finalidad protectora sobre el interés recreativo, y el parque regional a un equilibrio de los dos.

Pero hay que recordar que la aplicación de estas tres categorías a las situaciones concretas resulta difícil y que las denominaciones en boga no siempre guardan correspondencia. Por ejemplo, los parques nacionales ingleses se parecen más bien a los parques regionales, las reservas nacionales belgas se hallan abiertas al público, etc. ...

Con todo, a pesar de su diversidad, las reservas y los parques nacionales y regionales presentan a la hora de estudiarlos problemas análogos. Cabe reagruparlos en torno a dos grandes polos: se refiere el uno a las instituciones de las áreas protegidas, y el otro, a sus medios jurídicos o económicos.

^{1/} Véase edición de 1967, introducción.

SECCION I - INSTITUCIONES DE LAS AREAS PROTEGIDAS

La gran densidad demográfica de los estados de Europa occidental hace que resulte muy difícil establecer en ellos áreas protegidas sin tropezar con problemas humanos más o menos agudos. Por este motivo, parece conveniente que las instituciones de los parques y de las reservas estén abiertas a la representación de los intereses locales. No se podría efectivamente asegurar una protección eficaz de un área sin comprometer en ella a las personas que residen allí ni a las colectividades que de ellas cobran su fuerza.

A la inversa, una influencia local excesiva podría privilegiar el desarrollo económico del territorio en perjuicio de la salvaguardia de la naturaleza. En el marco de este difícil equilibrio es donde se sitúan las instituciones de las áreas protegidas, haciéndolo a la vez en el plano de su creación y en el de su administración.

A. - Creación de las áreas protegidas

La creación de las áreas protegidas plantea dos series de cuestiones diversas. Trátase primeramente de saber en qué medida dicha creación es objeto de una auténtica política, es decir, de un conjunto de medidas coordinadas para conseguir un determinado fin. Se trata luego de preguntarse sobre los procedimientos aplicados para el establecimiento de los parques y de las reservas.

1. - Política de creación de las áreas protegidas

La evolución de las legislaciones de los Estados va acompañada de un reconocimiento de las áreas protegidas por el derecho internacional, al que convendrá también hacer referencia.

a) Políticas nacionales

El movimiento inaugurado en los Estados Unidos de América con el parque de Yellowstone en 1873 sólo ha sido seguido en Europa tardíamente. Algunos gobiernos han creado áreas protegidas al tiempo de la Primera Guerra Mundial, como Suiza en 1914 o España en 1916. Una segunda oleada de realizaciones, ejemplificada sobre todo por Italia, se sitúa hacia los años 30. Pero hay que esperar al último decenio en el que el mundo toma conciencia de lo agudo de los problemas del medio ambiente para poder llegar a un desarrollo real de las legislaciones a este respecto. Por otra parte, conviene añadir que muy a menudo la iniciativa privada ha ido por delante de la intervención de los poderes públicos.

En varios países, concretamente en Gran Bretaña y Francia, son las asociaciones privadas las que han fundado las primeras reservas naturales. Los éxitos de estos vanguardistas junto con los límites de los medios de que disponían han promovido la intervención estatal. Estas se han manifestado bajo diversas formas.

En Italia, los textos se han ido adoptando puntualmente. Las leyes y decretos que se han sucedido han definido para cada parque nacional o reserva instituciones distintas 1/. De suerte tal que no existe estatuto que se aplique a las diferentes categorías de áreas protegidas. Los inconvenientes de esta situación, sobre todo en el caso de los parques nacionales, preocupan a las autoridades italianas y se está actualmente elaborando un proyecto de ley marco 2/.

Otra actitud es la del legislador francés, que ha comenzado utilizando, para fundar reservas naturales, la legislación sobre la protección de los monumentos y de los sitios 3/. Los problemas que plantea la salvaguardia de los espacios naturales se asemejan efectivamente a los que encuentra la protección de los monumentos históricos o artísticos. Instituciones establecidas como el Sistema de parques nacionales americanos o el Fondo Nacional Inglés tienen atribuciones en los dos campos. Sin embargo, ha parecido preferible dedicar a la peculiaridad de los problemas del medio ambiente textos específicos. Además, la situación inicial presentaba el inconveniente de hacer intervenir en estas materias a las administraciones que normalmente son competentes para la protección de los lugares tales como Educación Nacional o Bellas Artes. Asimismo, la legislación francesa sobre las áreas protegidas ha afirmado progresivamente su total autonomía. Primeramente, ha consagrado en virtud de la ley N° 60-708, de 22 de julio de 1960, el estatuto de los parques nacionales, y luego el decreto N° 67-158 del 1 de marzo de 1967 (constituido por el decreto N° 75-983 del 24 de octubre de 1975) el de los parques naturales regionales. Por último, la ley N° 76-629 del 10 de julio de 1976 sobre protección de la naturaleza, ha reglamentado las reservas naturales poniendo término a la sujeción de estas últimas a la legislación sobre los lugares históricos.

Algunos países, ya antes de la creación de su primeras áreas protegidas, se habían provisto de estatutos generales, como España, que comenzó adoptando la ley de 7 de diciembre de 1916 sobre los parques nacionales, complementada por un decreto real del 23 de febrero de 1917.

1/ Ley de 3 de diciembre de 1922 para el Parque Nacional del Gran Paradiso, de 11 de enero de 1923 para el Parque nacional de los Abruzos, de 25 de enero de 1934 para el Parque nacional del Circeo; de 24 de abril de 1935 para el Parque nacional del Stelvio, y de 2 de abril de 1968 para el Parque nacional de la Calabria.

2/ Véase Donatello Serrani. - La disciplina normativa dei Parchi nazionali. Giuffrè ed. Milan 1971, y la Revista Agricultura N° 55 de. 29 de octubre de 1977, publicada por el Ministerio de Agricultura.

3/ Ley de 2 de mayo de 1930, artículo 8 bis.

La evolución que se ha delineado en todos los Estados ha propendido, por lo tanto, a la definición de normas típicas en las que se preveían las instituciones de las áreas protegidas que podrían crearse.

Tales normas se conciben para servir de fundamento legal al conjunto de los parques o de las reservas de un país. Es decir, que deben poder aplicarse a situaciones concretas muy diversas. En estas condiciones no es deseable darles un contenido demasiado minucioso por el que se pregunde resolver todos los problemas que se puedan plantear. Debe dejarse un cierto margen de discreción a la autoridad administrativa para adoptar reglamentos aplicativos adaptados a las circunstancias.

En sentido opuesto, un laxismo demasiado pronunciado o una falta de precisión de las normas fundamentales acaban quitando a la institución que crean su consistencia. En efecto, cuando el legislador se contenta con enunciar las medidas de conservación que podrá adoptar la administración en el marco de un parque nacional sin darles carácter de obligatoriedad, deja en manos de esta última la eficacia de la protección y abre la puerta a disparidades. El juez por su parte no podrá sancionar el incumplimiento del estatuto jurídico del parque en la medida en que éste no se imponga a la administración. Así sucede con la ley francesa de 22 de julio de 1960 sobre los parques nacionales, en la que se presentan las medidas de conservación como posibilidad: "El decreto, se dice en el artículo 2 del texto, al crear un parque nacional... puede someterlo a un régimen particular y, llegado al caso, prohibir dentro del parque la caza, la pesca... etc."

Además, no sorprende comprobar que la ley de 1960 rige el parque nacional de la Vanoise, cuyas medidas de protección son muy rígidas, así como el de Cevennes, donde lo son mucho menos.

En el mismo sentido, la ley española del 2 de mayo de 1975 sobre espacios naturales protegidos define cuatro tipos de áreas sin determinar las medidas de protección que se les aplicarán. Parece por lo tanto oportuno que los estatutos marco elaborados por el legislador, sin que pretendan reglamentarlo todo, comprendan no obstante un mínimo de prescripciones que deberán respetar obligatoriamente las áreas protegidas correspondientes.

Una vez dados los instrumentos jurídicos constitutivos de una política coherente, es preciso todavía preguntarse cómo se aplican. A este respecto, desde un principio ha dominado el mayor empirismo. Para las primeras realizaciones se han aprovechado las antiguas cazas principescas, los bosques patrimoniales del Estado o incluso se han aprovechado las antiguas cazas principales, los bosques patrimoniales del Estado o incluso se ha procedido de iniciativa privada. En principio, toda política racional del espacio natural debería inspirarse en el afán de asegurar la conservación de todos los elementos naturales destacados y expresar la diversidad de las poblaciones vegetales o animales. Limitándonos a la fauna salvaje, trátase de asegurar unas etapas en las rutas de los migradores, de proteger los biotipos de especies que corren el riesgo de extinción.

Además, conviene mantener un equilibrio entre los diferentes tipos de zonas. El mismo interés de la protección natural exige que se creen zonas de tipo recreativo para evitar que la presión de los visitantes no sea demasiado fuerte en los parques nacionales. A este respecto, los "cinturones verdes" en torno a las grandes aglomeraciones y a espacios arbolados en torno a las ciudades desempeñan una función especialmente útil.

Los organismos encargados del medio ambiente han llevado a cabo programas de inventarios metódicos de las áreas clasificables, o de mejora de las áreas ya existentes. Ahora bien, debe comprenderse que las posibilidades que se ofrecen en Europa occidental resultan restringidas por su densidad demográfica. La planificación en este terreno debe descender necesariamente a compromisos. En el caso de Francia se proyecta la creación de un nuevo parque nacional en el Mercantour, cosa que suscita vivas oposiciones locales. Podrá establecerse otro parque en el Haute-Ariège. Luego ya no quedará un espacio que esté demasiado poco poblado para que la creación de un auténtico parque no tropiece con problemas humanos insuperables ^{1/}.

b) Cooperación internacional

Preocupados por la supervivencia de las especies silvestres que considera como patrimonio común de la humanidad, el derecho internacional se ha interesado asimismo por las áreas naturales.

El interés de una cooperación internacional se manifiesta primeramente en torno a la protección de las especies migradoras. Los recorridos migratorios son generalmente conocidos y se sabe que los migradores necesitan etapas seguras para desarrollar sus ciclos biológicos. Por consiguiente, es razonable inducir a los Estados a crear "relevos" o "paradas" en los recorridos migratorios y a que coordinen su actuación. Este objetivo es el que persigue, con respecto a las zonas húmedas, la Convención firmada en Ramsar en 1963.

Cabe igualmente concebir la creación de una verdadera red de reservas nacionales representativas de los diferentes biotipos de Europa o del mundo, que es a lo que miran el proyecto de reservas biogenéticas del Consejo de Europa y el proyecto titulado El Hombre y la Biosfera. En los dos casos, no se trata de crear categorías nuevas de reservas, sino de clasificar áreas sometidas a los derechos nacionales de los países para permitir el trabajo científico comparado y una integración de las políticas nacionales en un marco regional o mundial.

Queda por último un campo de acción abierto a la cooperación internacional, es el de las áreas protegidas transfronterizas. Muchos de los parques y reservas de Europa se hallan situados en las regiones fronterizas por hallarse éstas en principio menos pobladas. Además, se trata muchas veces de zonas montañosas de los Alpes, de los Pirineos o de los Tatras, que abrigan una fauna específica

^{1/} Véase O. Vallet, l' Administration de l'environnement. Berger Levrault ed. Paris, 1975, pág. 229. Para Gran Bretaña, véase informe Sanford sobre los parques nacionales, publicados en 1974 y para Italia, el número 55 de la revista Agricultura ya citada.

cuyos biotipos merecen protección. Por lo tanto, los respectivos Estados tienen interés evidente en delimitar áreas de forma que se hallen contiguas a una y otra parte de la frontera. El conjunto constituido de esta forma ofrece el más amplio espacio para la protección de la naturaleza a costa de un mínimo de terreno dedicado a ella. Partiendo de este principio es conveniente que la gestión de las áreas transfronterizas sea objeto de una coordinación interestadística. Se ofrecen a este respecto varias posibilidades.

En primer término, cabe prever una cooperación científica que permita conocer más a fondo una fauna que ignora la frontera y que se desplaza muchas veces según las estaciones de un país a otro. Así podrían diagnosticarse eventuales epizootias y combatirse con más éxito. Esta forma de cooperación es, no cabe duda, la que plantea menos problemas de carácter jurídico-administrativo. Sin embargo, puede ser frenada por el "espíritu de capilla", que con tanta frecuencia hace estragos en los medios científicos.

En segundo lugar, cabe armonizar las medidas de protección tomadas en cada área. Una definición común de las infracciones haría posible una mejor vigilancia y una colaboración para reprimir las infracciones. Los guardias de un parque podrían atravesar la frontera y comprobar las infracciones cometidas en el otro parque. España y Francia se hallan empeñadas en este sentido por lo que respecta a los parques nacionales del valle de Ordesa (lado español) y de los Pirineos (lado francés). Una misión internacional bipartita trata en estos mismos momentos de establecer el texto de una convención a tal efecto.

La cooperación puede llevarse más lejos y abarcar el conjunto de los problemas que plantea la gestión de los parques. En el mundo hay ejemplos de tal colaboración. Cabe citar el parque nacional de la "W" entre Níger y Alto Volta, el "Waterton glacier international Peace Park" entre Estados Unidos y Canadá, o el Parque Nacional de los Tratas entre Polonia y Checoslovaquia.

El Consejo de Europa ha estimulado vivamente a los Estados de Europa occidental a emprender experiencias similares ^{1/}. Por el momento los únicos acuerdos internacionales que ha habido son los que vinculan el Territorio de Renania-Palatinado y Luxemburgo (Acuerdo del 17 de abril de 1964) para crear el parque nacional germano-luxemburgués, y el tratado firmado el 3 de abril de 1971 entre el territorio de Westfalia del Norte y Bélgica para la creación de un parque natural en Hautes Fagnes-Eifel.

2. - Procedimientos para la creación de las áreas protegidas

La importancia de los procedimientos para la creación de las áreas protegidas se debe a que condicionan la eficacia de la protección y su duración en el tiempo. En efecto, deben permitir apreciar el grado de tolerancia o de

^{1/} Véase As. Consultiva del Consejo de Europa, 21a. reunión ordinaria, recomendación 587 (1970) sobre creación de parques naturales regionales y de parques naturales suprafonterizos.

adhesión de los intereses locales sin lo cual la clasificación de un área corre el riesgo de suscitar conflictos y llevar al incumplimiento de las medidas de protección. Por otra parte, deben definir las condiciones en que se podrá desclasificar o desafectar parcialmente o totalmente un área y evitar que bajo este aspecto se ceda demasiado fácilmente a las presiones económicas.

En este sentido se plantean los problemas en términos diferentes según que la iniciativa de la creación pertenezca al Estado o se enmarque en el plano local.

a) Procedimientos de iniciativa estatal

i) Clasificación

Los procedimientos de creación de áreas protegidas por iniciativa estatal dan pie a decisiones adoptadas por la autoridad administrativa más alta. Casi siempre se trata de decretos del gobierno, excepcionalmente de órdenes del ministro encargado del medio ambiente. Algunas zonas se han creado por ley o decreto-ley. Este procedimiento ya no tiene justificación en cuanto el legislador ha elaborado los estatutos de las áreas. La creación por consiguiente equivale a aplicar por vía administrativa un texto de carácter legislativo.

Sin embargo, el problema fundamental es el del lugar que conviene asignar a la expresión de los diversos intereses presentes al crearse un área protegida. Se han podido crear algunos parques nacionales sin consulta previa como sucedió en Italia durante el período entre las dos guerras. Ahora bien, estas experiencias han suscitado muchas críticas. En este país se vio que las poblaciones y las autoridades locales habían aceptado de mala gana las sujeciones impuestas por las decisiones del poder central y habían respetado malamente las reglamentaciones aplicables. Además, las legislaciones europeas prevén de forma muy general procedimientos consultivos aun cuando la clasificación se refiera a terrenos cuyo disfrute exclusivo se ha asegurado la colectividad pública.

La organización de las consultas varía evidentemente en función de las instituciones administrativas de los respectivos países y de la importancia de las medidas de conservación proyectadas. Pueden sin embargo distinguirse tres grandes tipos de consulta. Las de las instancias nacionales, la de las autoridades locales y las del público.

A nivel nacional, se puede exigir ante todo el dictamen de los ministerios afectados por el proyecto, el de la defensa por ejemplo desde el momento en que quedará prohibido el vuelo a baja cuota o el de la marina por lo que se refiere a los parques del litoral.

En segundo término, pueden ocuparse del asunto los consejos consultivos del medio ambiente o de la protección de la naturaleza donde se hallen organizados.

A nivel local, la consulta respetará a los servicios de administración central correspondientes, a los órganos representativos de intereses organizados como federaciones departamentales de cazadores, cámaras de agricultura o de comercio e industria, y por último autoridades locales, sobre todo municipios. A través de estas consultas, donde se expresan funcionarios o personas cualificadas en contacto inmediato con los problemas del lugar, o representantes elegidos por las poblaciones, aflorarán las reacciones de los intereses directamente comprometidos por el proyecto. Cabe ir más lejos y permitir a cada hijo de vecino, concretamente a los habitantes, propietarios y sociedades de conservación de la naturaleza, expresarse mediante una encuesta o información pública. El procedimiento de la encuesta pública es de formalismo demasiado pesado. Para que una consulta de este tipo tenga sentido, supone todo un conjunto de reglas relativas a la publicidad de la encuesta, la designación de un encuestador imparcial, las modalidades de emisión de sus pareceres por el público y su información. Además, el recurso a la encuesta pública es mucho menos frecuente que las consultas a las entidades administrativas o representativas.

La ley española de 2 de mayo de 1975 se limita a prever que "en el caso de los bienes comunales o de algunas regiones montañosas llamadas "montes del común de vecinos" se dará audiencia a los afectados por intereses en los mismos, siguiendo la normativa vigente" (artículo 8, párrafo 2). De forma general se puede afirmar que las legislaciones descartan la encuesta pública cuando la colectividad pública posee el disfrute de los terrenos clasificados, ya se trate de propiedades del estado o de simples arriendos.

En la hipótesis en que la clasificación comprenda terrenos privados cuyos propietarios van a conservar el disfrute aunque la forma atenuada, es donde está prevista la encuesta pública. Pero incluso entonces se procura hacer economía buscando el acuerdo de los propietarios.

Así por ejemplo, en el caso de los parques nacionales ingleses, el proyecto de creación es objeto de publicidad en la prensa. Sólo se somete a encuesta pública en el caso de objeciones debidamente formuladas. También en Francia para las reservas naturales, el acuerdo escrito de los propietarios, o titulares de derechos reales, interesados permite evitar la encuesta pública. En cambio, esta es obligatoria en Francia para la creación de un parque nacional. Dadas las dimensiones de un área de este tipo, sería efectivamente poco probable reunir los acuerdos por escrito de todos los interesados.

Que los dictámenes provengan de la administración, de las colectividades locales, de los intereses organizados o de simples particulares, su alcance es siempre consultivo. Las únicas excepciones a este principio se refieren a los dictámenes de algunos ministros cuando están directamente interesados en la clasificación: defensa nacional y transporte aéreo en caso de vuelo por encima de la zona, agricultura en el caso de creación que entrañe bosques comunales administrados por este ministerio, transporte marítimo para las zonas del litoral, etc.

Independientemente de estos casos muy circunscritos, la autoridad competente para decidir sobre la clasificación no está vinculada por lo tanto jurídicamente por los dictámenes evacuados. Tanto que en realidad el alcance de las consultas depende de la aptitud de la autoridad central. En interés mismo de las áreas protegidas es conveniente que la autoridad llegue a un auténtico concierto con las entidades consultadas. Podrá, concretamente, corregir sus proyectos iniciales con arreglo a las observaciones que a nivel local le hayan hecho. Algunas legislaciones prevén además de forma expresa esta posibilidad. Así lo hace el Decreto N° 77-1298, del 25 de noviembre de 1977, sobre las reservas naturales en Francia. También lo hace, en este mismo país, la ley del 22 de julio de 1960 sobre los parques nacionales. En virtud de este último texto se organiza un procedimiento en dos fases. Se somete un anteproyecto elaborado por el Ministerio del medio ambiente a las autoridades locales para que lo dictaminen. Luego a las instancias consultivas nacionales. Llegados a esta fase, el Jefe del Gobierno decide seguir adelante o abandonar la empresa. En caso favorable, el anteproyecto enmendado y convertido en proyecto será objeto de una nueva consulta local mediante encuesta pública. La decisión final se adoptará por decreto.

No convendría que las consultas fueran motivo para paralizar el curso de un trámite de creación a causa de retrasos dilatorios en la emisión de los dictámenes. Puede obviarse este abuso previendo plazos razonables para la evacuación de los dictámenes, transcurridos los cuales se considerará que la persona consultada ha aprobado el proyecto. Una solución muy vecina consiste en decir que se pasará al dictamen del organismo correspondiente expirado el plazo dado. Se encontrarán ejemplos de estas técnicas en el decreto de 25 de noviembre de 1977 sobre las reservas naturales en Francia o en la ley belga de 1973 sobre la conservación de la naturaleza. De no existir plazos que se observen estrictamente, el procedimiento de clasificación, sobre todo cuando se trata de un área de gran extensión, puede prolongarse por un período demasiado largo, pues los intereses locales casi siempre son muy poco propensos a arrostrar los sacrificios reales o supuestos que supone la creación de un parque, y los partidos políticos de oposición se ven inducidos con harta frecuencia a utilizar la oportunidad que se les ofrece de explotar el descontento local.

El caso del Parque Nacional del Mercantour en Francia es a este respecto significativo pues su creación, que ya era objeto de estudio en 1974, no ha cuajado todavía, al cabo de cinco años.

Con todo, la lentitud del procedimiento presenta algunos aspectos positivos, sobre todo por lo que se refiere a la desclasificación o desafectación.

ii) Desafectación

Un área protegida se halla muchas veces en la situación de un lugar fuertemente asediado. La naturaleza intacta, la belleza de la vida silvestre y de los lugares preservados suscitan siempre codicias que las potencias económicas se fuerzan en movilizar, por no hablar de la explotación de los diversos yacimientos, de la energía hidráulica, o de la abertura de una vía de comunicación. Estas amenazas se traducen jurídicamente en solicitudes de desafectación parcial, pues la desafectación total plantea dificultades políticas y no presenta una

utilidad económica. Lo que es de temer, por lo tanto, es la ruina progresiva de los esfuerzos de protección mediante la implantación de instalaciones localizadas pero que repercuten en los equilibrios naturales con efectos que rebasarán ampliamente su base geográfica.

En general, las legislaciones estudiadas no encierran indicación alguna por lo que se refiere a la desafectación. Este procedimiento resulta por lo tanto sometido al principio del paralelismo de las formas. Es decir, exige los mismos trámites y las mismas consultas que la clasificación.

Los lentos trámites, cuando se trata de clasificación, que se señalaron como inconvenientes, se convierten en ventaja en el caso de desafectación. Dan sobre todo a las asociaciones interesadas el tiempo de movilizar la opinión pública y de ejercer presiones a favor de un mantenimiento de la integridad del área amenazada. A título de ejemplo cabe citar lo que se ha llamado en Francia "el asunto de la Vanoise". Un proyecto de desafectación parcial de este parque nacional para permitir la construcción de instalaciones de subida y la abertura de estaciones de esquí parecía ya conseguido al término de las consultas preliminares, pues la administración central había recogido una mayoría de dictámenes favorables de parte de las colectividades locales. Pero el proyecto tuvo que abandonarse luego que una encuesta pública reveló una fuerte opinión en contra.

Por otra parte, hay que señalar el peligro que representan las "desafectaciones disfrazadas". Las autoridades encargadas de la gestión de los espacios protegidos disponen muchas veces del derecho a autorizar algunas obras o construcciones que en principio han de ser compatibles con la finalidad del área. Ahora bien, al ejercer esta competencia es posible expedir autorizaciones que, en realidad, equivalen a verdaderas desafectaciones sin las garantías de los procedimientos correspondientes. Las legislaciones no prevén desde luego esta situación que, por hipótesis, constituye un abuso de poder. A los jueces corresponde la misión de censurar tales actuaciones. Todo depende entonces de la eficacia del sistema de control jurisdiccional de los actos administrativos en el país de que se trate.

b) Procedimientos por iniciativa local

Los procedimientos para creación de áreas protegidas que se abren a la iniciativa local se refieren a las reservas naturales y a los parques naturales regionales. Las primeras pueden ser propuestas por simples propietarios privados mientras que el establecimiento de las segundas supone la intervención de las colectividades locales, pero tanto en un caso como en otro el mecanismo es el mismo. Lleva consigo el asentimiento dado por la autoridad central al proyecto presentado por las personas o colectividades locales. El estudio puede efectuarse, por lo tanto, siguiendo un proceso común. En cambio, conviene dedicar un comentario aparte a la experiencia inglesa del National Trust, que constituye un modelo totalmente original.

i) Las reservas naturales y los parques naturales regionales

La aprobación dada por el Ministro encargado del medio ambiente a los proyectos locales se analiza como un acuerdo de tipo contractual. Las legislaciones definen a grandes trazos los regímenes de protección aplicables a las reservas a los parques.

Tomando el ejemplo de Francia, las reservas naturales voluntarias están previstas por el artículo 24 de la ley de 10 de julio de 1976 sobre protección de la naturaleza y están reglamentadas por los artículos 17 a 25 del Decreto N° 77-1298, de 25 de noviembre de 1977. Los parques naturales regionales creados por el decreto 67-158 de 1 de marzo de 1967 se rigen actualmente por el decreto N° 75-983, de 24 de octubre de 1975.

Por el procedimiento de la aprobación, las personas privadas o las colectividades locales se benefician de las medidas de protección previstas por los textos y las correspondientes ayudas técnicas o financieras del Estado. En cambio, suscriben algunos compromisos y se colocan bajo el control de la autoridad central.

En el acta de aprobación se definen los límites del área, las medidas concretas de protección que se le aplicarán, los arreglos y trabajos necesarios, la organización administrativa y las modalidades de financiación. Plantea dos series de cuestiones, unas relaciones a las condiciones en que podrá concederse, y las otras concernientes a sus efectos.

- Condiciones de la aprobación

El procedimiento cuya aprobación constituye el término comienza siempre por una solicitud de los promotores locales. El expediente de solicitud está regulado por los textos. Debe en principio, contener los elementos que figurarán en la aprobación. En el caso de los parques naturales regionales franceses, se trata de un proyecto de "carta constitutiva", que se elabora de común acuerdo entre la región y las colectividades locales interesadas.

El expediente será objeto de negociaciones con la administración central y estará sujeto a posibles retoques. Su aceptación por el Ministro encargado del medio ambiente dejará constancia concreta del acuerdo habido. El problema es sobre todo de saber en qué medida esta aceptación ha de ir precedida por consultas. Por lo que toca a las reservas naturales, hace falta precaverse contra las dificultades que podrían suscitar los titulares de derechos fuera del propietario. Por eso, el decreto de 25 de noviembre de 1977 exige en Francia que se adjunten a la solicitud, si procede, el acuerdo o el dictamen de los titulares de derechos reales y el parecer de las personas con derecho al disfrute o a la explotación del suelo" (Artículo 17).

El legislador francés ha considerado también necesario prever la consulta de diversas entidades: consejos municipales, administradores civiles y militares interesados, comisión departamental de los lugares, reunida en sesión de

protección de la naturaleza y, si el ejercicio de la caza está restringido, las organizaciones locales de cazadores 1/.

En el caso de los parques regionales, las consultas son inútiles porque por principio la elaboración del proyecto deriva del acuerdo de los representantes elegidos por las poblaciones y la región no dispone de medio jurídico alguno para obligar a un municipio a incluir su territorio en los límites de un parque.

Sobre el fondo de la cuestión, la decisión depende del poder discrecional de la autoridad central, que es libre para dar o rechazar su asentamiento. Sin embargo, no debería resultar que la creación de una reserva natural sea el medio para el propietario de los terrenos de sustraerse a las obligaciones de los planes de ordenación del suelo y realizar, llegado el caso, una operación especulativa. Las legislaciones francesa y belga prevén a tal efecto que la aprobación no podrá concederse en el caso de proyectos incompatibles con los planes de ordenación y urbanismo.

- Efectos de la aprobación

Normalmente, la aprobación consiste en el acta que va a vincular a las partes interesadas. Para expresarse en términos de derecho contractual, tiene el valor de aceptación de la oferta. Habrá que señalar una excepción, la que se refiere a los parques naturales regionales franceses, para los cuales la aprobación es un simple preámbulo, pues la decisión final incumbe a la región. El artículo 4 del decreto de 24 de octubre de 1975 dispone en efecto: "La creación del parque natural regional la decide la región o las regiones interesadas, previa aprobación del Ministro encargado del medio ambiente sobre el contenido de la carta constitutiva."

La aprobación se da por una duración indeterminada en el caso de los parques naturales, que interesan por lo tanto a colectividades públicas. No sucede lo mismo cuando se trata de reservas creadas en propiedades privadas. Las legislaciones prevén entonces períodos con renovación mediante reconducción tácita. Estos períodos son de 10 años en Bélgica y de 6 en Francia. El propietario puede interrumpir este proceso notificando su voluntad. En Francia, la notificación debe darse por lo menos dos años antes del término del período.

Durante la validez de la aprobación, las modificaciones al estatuto del área y a sus límites no pueden introducirse sino previo acuerdo de las partes siguiendo el trámite previsto para el acta de aprobación misma. El respeto de las disposiciones del acta de aprobación es objeto de controles por parte de la administración central. Las obligaciones de los encargados del parque o de la reserva pueden, por otra parte, extenderse aún más y comprender la observación de las medidas reglamentarias adoptadas por el ministro competente para el servicio de la conservación, así sucede con las reservas aprobadas belgas o "los principios generales de la política definida en materia de parques naturales regionales", tal es el caso de estas últimas áreas en Francia. La sanción consiste siempre en la retirada de la aprobación pronunciada por el Ministro encargado del medio ambiente, con un requerimiento previo si procede.

En el texto relativo a los parques naturales regionales franceses se concreta que esta decisión comporta la prohibición de utilizar la denominación "parque natural regional" bajo cualquier forma. Dada la atracción turística que representa tal denominación y las utilizaciones publicitarias que pueden hacerse para productos artesanales o agrícolas, esta sanción adquiere un verdadero carácter económico.

La estabilidad de las áreas protegidas creada por iniciativa local estriba en definitiva en el mantenimiento del acuerdo entre los promotores y la administración central. Lo que esta última puede garantizar es la eficacia de las medidas protectivas que rodea a las denominaciones de reserva o de parques.

Es preciso añadir también que las reservas voluntarias al seguir siendo bienes inmuebles privados, no están a cubierto de los procedimientos de expropiación por causa de utilidad pública. En la legislación francesa, hará falta simplemente recabar el dictamen consultivo del delegado regional sobre el medio ambiente, además de los otros trámites de normal administración, para proceder a la expropiación de una reserva voluntaria.

ii) El National Trust

Como fundación de carácter particular, el National Trust es jurídicamente una asociación cuya creación se remonta a 1894. Está dotada de un estatuto legislativo constituido por los "National Trust Acts" de 1907, 1937 y 1971, por sólo citar los textos principales.

El National Trust está facultado para comprar inmuebles o recibirlos en dotación con fines de conservación. Sus actividades comprenden la preservación del patrimonio histórico y artístico de Inglaterra, pero también de sus paisajes y riquezas naturales. En razón de esto último, el National Trust ha adoptado la iniciativa de crear un cierto número de reservas naturales. El National Trust no se beneficia de otras ayudas estatales fuera de las exenciones fiscales como institución benéfica, y está exento también de los impuestos sobre transmisión de propiedad y sobre utilidades. En cambio, dos elementos han contribuido fuertemente al éxito de la institución. El primero radica en los tipos tan elevados de los derechos sucesorios en Inglaterra, Los herederos de haciendas se ven obligados a parcelarlos y a venderlos para pagar al fisco. Por eso, tienen interés en transferir su propiedad al National Trust, que les dejará un cierto disfrute. El segundo elemento está constituido por la norma de inalienabilidad establecida por la National Trust Act de 1907. Esta ley permite el Trust declarar la inalienabilidad de los bienes inmuebles que quiere proteger. No sólo no podrá ya la institución vender o donar los bienes de que se trate, sino que también estará a cubierto de toda expropiación o cesión forzada por parte de las colectividades y servicios públicos, a menos que el parlamento vote una ley al respecto. Esta última protección puede estimular a los posibles donadores porque así tienen la garantía de una conservación perpetua del bien, en la medida en que esto se puede humanamente prever.

B. - Administración de las áreas protegidas

Los problemas que suscita la administración de las áreas protegidas pueden agruparse en torno a los temas de la unidad administrativa de una parte, y de la opción entre centralización o descentralización de la otra.

1.- Unidad administrativa

Por unidad administrativa hay que entender que la autoridad establecida en una determinada área ha recibido competencia para resolver el conjunto de las cuestiones jurídicas o administrativas que se plantean en ella y que afectan al buen funcionamiento del área. El principio es sencillo: hace aparecer a los parques o a las reservas como especies de islas que escapan a la aplicación del derecho común y a las instancias administrativas que suelen ser competentes en algunos campos como ordenación del territorio, agricultura, u ordenación forestal.

En la práctica, las situaciones son muy diversas. El problema de los poderes que deben confluir en manos de la autoridad responsable de un área se plantea en condiciones diferentes según los tipos de áreas, y varía en función de tres elementos: el destino del área según sea de protección estricta o recreativa, la propiedad pública de los suelos, el carácter más o menos vinculante de las medidas protectivas aplicadas.

A priori, la administración más sencilla será la de una reserva integral. En el polo opuesto, un parque abierto al público, con una finalidad más bien recreativa, establecido en propiedades privadas, presentará el máximo de dificultades administrativas, sobre todo en materia de urbanismo y de ordenación del suelo.

Hay que tener en cuenta también las reglas de protección aplicables al área. Estas pueden entrañar prohibiciones o reglamentaciones muy precisas. La tarea de la administración resultará así favorecida. Al hallarse en este caso vinculadas sus competencias, se verá obligada legalmente a tomar ésta o aquella decisión. Resulta entonces menos importante que la autoridad esté unificada o compartida. Otra cosa es cuando los textos señalan unos objetivos y dejan a la autoridad administrativa un gran margen de apreciación. La unidad de administración es tanto más útil cuanto más discrecional sea su poder decisorio. La dispersión de las responsabilidades entre diversos cuerpos administrativos y los conflictos de competencia pueden llegar a comprometer o obstaculizar la misión conservadora que se asigna al área.

Hay que añadir que la falta de unidad administrativa se traduce forzosamente en un retroceso de la protección de la naturaleza en la medida en que las diversas instancias que intervienen en la gestión del área -colectividades locales, aguas y montes, organismos de planificación- sean, como demuestra la experiencia, más sensibles a las consideraciones económicas inmediatas que a los intereses más remotos de los equilibrios naturales.

Como ejemplo de lo dicho cabe citar los parques nacionales italianos. Los directores del Gran Paradiso y del Stelvio tienen facultades para autorizar cualquier construcción en los territorios que administran, salvo carreteras nacionales. En cuanto a los demás parques, los textos son mucho menos restrictivos y, fuera de algunas zonas, dejan la facultad de autorizar construcciones en las manos de las colectividades locales.

También en Inglaterra, los comités encargados de administrar los parques nacionales comparten sus competencias con las autoridades de los comités encargados de la ordenación del territorio.

En Francia se ha denunciado la "carencia administrativa" de las zonas de "preparque", que rodean a los parques nacionales. Estas zonas se presentan realmente como espacios en que diversos cuerpos administrativos, sobre todo Obras Públicas, Agricultura, y la delegación para el aprovechamiento de los recursos del territorio, llevan a cabo programas de revalorización sin coordinación ni intervención de la administración de los parques. El resultado es que se pone el acento en el aprovechamiento económico con detrimento de la protección de la naturaleza, mientras que las zonas de preparques deberían desempeñar una función amortiguadora entre el espacio industrializado circundante y el área de protección propiamente dicha.

2. - Opción entre centralización y descentralización

La administración de un área protegida se descentralizará cuando los servicios que la gestionan constituyan una persona moral autónoma con capacidad de acción jurídica, de poseer un patrimonio, un presupuesto propio, etc. Cuando en cambio, la zona sólo constituye una unidad administrativa de un conjunto más vasto, tanto que las autoridades encargadas de ella están en dependencia jerárquica directa de un ministerio, hay centralización.

Es evidente que la fórmula de la centralización no podría aplicarse a todas las áreas protegidas de un mismo país y que sólo la descentralización conviene a los parques y reservas creados por iniciativa local. Los datos del problema son diferentes según que la creación del área dependa del Estado o de otra persona.

a) Áreas creadas por el Estado

La centralización ofrece la ventaja de una concentración de los medios administrativos y financieros. Puede facilitar así la aplicación de la política nacional de las áreas protegidas y a priori diríase el modo de gestión globalmente más económico. Según las necesidades podrán transferirse hombres, materiales y créditos de un área a otra. La autoridad central tiene siempre la posibilidad de imponer sus criterios para el control de las actuaciones de los agentes encargados de las áreas y modificarlos. Por otra parte, la centralización se presta mejor a la formación de un cuerpo de agentes especializados distintos de las administraciones tradicionales en cuanto permite amplias perspectivas de carrera en la protección de la naturaleza. En pocas palabras, es el modo de organización más favorable, en principio, a la continuidad

administrativa. Los inconvenientes de la centralización afloran cuando uno se preocupa por asociar los intereses locales al buen funcionamiento de un espacio protegido: por eso no sorprende constatar que todos los Estados han dado preferencia a la centralización para la gestión de las reservas naturales. Trátase, en efecto, de espacios relativamente restringidos, sustraídos a la influencia de los intereses socioeconómicas y que plantean el mínimo de problemas humanos.

Las divergencias se manifiestan en el caso de los parques nacionales. España y Bélgica han optado por la centralización. Italia conjuga las dos fórmulas. El Gran Paradiso y el Parque de los Abruzos son entidades autónomas. Otros parques están administrados por el Organismo oficial para los montes públicos, que es un servicio del Ministerio de Agricultura. Francia y Portugal han hecho de sus parques establecimientos dotados de personalidad jurídica. Inglaterra ofrece alguna originalidad en el sentido de que sus parques nacionales están administrados por organismos que dimanen de las administraciones locales, es decir, que el principio de descentralización está llevado al máximo.

En el marco de la descentralización, la organización interna de las instituciones que gestionan los parques se caracteriza en principio por la distribución del poder administrativo entre un director y una junta deliberante. Esta junta, que adopta el nombre de Consejo de Administración, aprueba el presupuesto del parque, los planes de gestión, y se pronuncia en todas las cuestiones relativas al parque. El Director, que siempre es nombrado por la autoridad central, prepara y ejecuta las decisiones del Consejo de Administración. Cuando se transfieren a favor del parque poderes de policía que normalmente pertenecen a las autoridades locales, el Director es el que se convierte en el titular de los mismos, como se puede ver en el caso de Francia.

La composición y las formas de designar los miembros del Consejo de Administración reflejan evidentemente el grado del esfuerzo de descentralización. Las soluciones concretas no sólo varían mucho de un país a otro, sino también dentro del mismo país. Por lo demás no es conveniente que problemas análogos reciban una respuesta rígida valedera para todo el territorio nacional. La ley puede enumerar las categorías de intereses que pueden hallarse representadas en el Consejo de Administración, al igual que las modalidades de designación de las personas o la duración de sus funciones. Pero es preferible dejar al acta de constitución de cada parque la tarea de definir los equilibrios entre los diversos intereses y ello en función de los datos del lugar. Las posibilidades de opción sin embargo no son muy vastas. Comprenden las colectividades locales, las organizaciones representativas de los cazadores y Pescadores, las administraciones afectadas por el parque como las de agricultura o de aguas y bosques, las instituciones científicas, en particular las universidades, los habitantes del parque, sus usuarios y las organizaciones de protección de la naturaleza.

En cuanto a las modalidades de designación de los miembros, pueden serlo por nombramiento simple de la autoridad central, o por nombramiento a propuesta de un organismo legalmente designado, o incluso resultar del desempeño de otras funciones, correspondiéndoles entonces un puesto *ex officio*. Las legislaciones por lo general siguen varios procedimientos combinados. Hay que añadir que, al ponderar los intereses en juego, deben tenerse en cuenta las posibles dobles

pertenencias de algunos miembros. Por ejemplo, un alcande, que representa las colectividades locales, podrá ser al mismo tiempo presidente de la federación departamental de cazadores, etc.

La ley portuguesa Nº 9/70 ofrece una variante al conferir la totalidad de las funciones de gestión a una comisión constituida por tres miembros: el director, nombrado por la administración central, un representante del Fondo especial de caza y pesca y un representante de la Junta de colonización interna (es decir, de fomento del territorio). Las posibilidades de delegación formuladas en el director son muy restringidas (ordenación de gastos, percepción de ingresos y fijar las multas). Por lo tanto, no hay reparto de autoridad entre un funcionario y una junta, sino una dirección colegial mediante una comisión compuesta por representantes de las administraciones exteriores de aguas y bosques encargadas de las áreas protegidas. El modelo portugués acepta el principio de la descentralización pero descarta los efectos en cuanto a participación de los intereses locales.

La personalidad moral conferida al organismo que gestiona el parque no comporta una autonomía absoluta. El director no se halla sometido al poder jerárquico del ministro pero sus actos y los del consejo de administración siguen sujetos a una intervención del carácter tutelar. Se recordará que la tutela se diferencia del poder jerárquico en que la amplitud de los poderes asignados al "interventor" está limitada estrictamente por la ley. La tutela afecta en principio a la aprobación del presupuesto, los planes administrativos del reglamento interior del parque y los actos de disposición como la compraventa de un bien inmueble.

La tutela la ejerce la administración central encargada de las reservas naturales. A esto se añade el control financiero del ministerio de hacienda. Conviene dejar bien sentado también que el personal de ejecución y el director pertenecen a las plantillas de las grandes administraciones centrales. Suelen ser casi siempre agentes de aguas y bosques, incluso en países que, como Francia, cuentan con un ministerio encargado del medio ambiente.

No hay que exagerar el alcance práctico de la distinción entre gestión centralizada y descentralizada. Acabamos de ver los límites de la segunda. La primera puede ser objeto de matizaciones que la acercarán al modelo descentralizado. Cuando los intereses locales no estén asociados a las decisiones adoptadas para la gestión de un parque, sigue existiendo sin embargo la facultad de darles una representación en las comisiones consultivas. Eso es lo que prevé la ley portuguesa, que coloca junto al órgano decisorio, una comisión científica y una comisión llamada "técnica" a la que tienen acceso los representantes de los municipios, de las asociaciones de caza, pesca y de protección de la naturaleza. Asimismo, la ley española prevé "juntas rectoras", de la que formarán parte "representantes de las corporaciones locales y todos los titulares de derechos afectados por la creación del espacio natural, eligiéndose estos últimos por los miembros de las organizaciones sindicales y en su seno."

Queda claro pues que estas comisiones se limitan a dar dictámenes que no podrán hacer cumplir por ningún medio jurídico.

b) Areas creadas por iniciativa local

Las áreas creadas por iniciativa local son administradas por sus promotores o al menos por las instituciones formadas por ellas. Entrarán necesariamente por lo tanto en el marco de descentralización.

La peculiaridad de los problemas administrativos que plantea se debe fundamentalmente al carácter contractual de los vínculos que las unen a la autoridad tutelar. El Estado proporcionará, en efecto, un cierto número de ventajas al gestor de estas áreas. En Francia, financia en parte los parques naturales regionales. La ley española prevé la misma posibilidad. El Estado puede, además, conceder ayudas en personal o en materiales, asegurar una asistencia técnica. Como mínimo, otorga la garantía de un estatuto jurídico y la posibilidad de utilizar la etiqueta de parque o de reserva natural. Como contrapartida, el Estado ejerce un control en cuanto al respeto por el gestor de los compromisos que ha suscrito por lo que se refiere a la protección de la naturaleza y a la administración del espacio protegido.

La tutela en este caso se referirá no tanto a la regularidad del gasto o a la legalidad de tal acto administrativo cuanto al respeto de la reglamentación general y de los objetivos asignados al área; la sanción es la retirada de la aprobación dada inicialmente.

En el caso de los parques naturales creados por iniciativa de las corporaciones locales, se plantea además la cuestión de la forma jurídica que revestirá el organismo administrativo. Las legislaciones han evitado imponer un estatuto tipo. Algunas se limitan a afirmar que el parque será gestionado por la entidad pública que lo haya creado, como en el caso de la ley española. Otras han establecido algunos principios que se pueden aplicar en marcos institucionales diversos. Así por ejemplo, el Decreto francés de 1975 especifica que el alta constitutiva de un parque natural regional comprende "... la definición del organismo de derecho público o privado encargado especialmente de ordenar y administrar el parque con la participación de representantes de las personas que habitan en él o propietarios y usuarios del mismo, agrupados, llegado el caso en asociaciones..." Este texto implica que el parque está administrado por un organismo distinto de las colectividades que lo han creado, pero permite optar entre los diversos tipos de personas morales que ofrece el derecho positivo.

El parque podrá encomendarse a una entidad pública. En Francia será en este caso un sindicato mixto que reagrupará a los municipios, a los departamentos y a la región asociados con el parque. Se podrá confiar también la gestión a una asociación o a una fundación colocada bajo el imperio del derecho privado. La práctica francesa ha dado preferencia a los establecimientos públicos, que son más numerosos que las fundaciones y asociaciones. La razón es puramente empírica. La ley obliga a las colectividades locales a asegurar el financiamiento de los establecimientos públicos que han creado. Estos, por lo tanto, ofrecen garantías de continuidad de financiación superiores a las de una persona moral de derecho privado.

La gestión de un parque por una persona privada, moral o física, en terrenos que le pertenecen y clasificados por su iniciativa no suscita en principio comentarios. Sin embargo, Inglaterra presenta en este campo, un ejemplo original con el National Trust, por lo que parece conveniente recordar algunas de sus características. Es la ley la que define los estatutos del National Trust. En ellos se prevé una junta general abierta a todos los asociados y un consejo que ejerce la responsabilidad de la institución. El Consejo se compone de 52 miembros, 26 de ellos elegidos por la Junta general. Los otros 26 son nombrados por las organizaciones designadas por el legislador. Forman parte el Museo Británico, la Real Academia, la Sociedad para la promoción de las reservas naturales, el Consejo para la preservación del Campo inglés etc. Asimismo, el Trust se encuentra protegido contra la posibilidad de que lo presidan grupos irresponsables o incompetentes.

SECCION II - MEDIOS JURIDICOS DE LAS AREAS PROTEGIDAS

La conservación de la fauna y de la naturaleza, objetivo principal de los espacios protegidos, se traduce en derecho en un cierto número de restricciones impuestas a las actividades humanas.

Las legislaciones definen medidas de protección cuyo carácter más o menos amplio permite clasificar las áreas a las que se aplican. El respeto de estas medidas supone la utilización de medios jurídicos adecuados. Las dificultades con que se tropieza a este respecto varían en función de los tipos de áreas considerados. La situación más sencilla es a todas luces la de las reservas integrales sin ninguna presencia humana. El problema se reduce aquí a la delimitación clara de la zona y a una vigilancia eficaz de sus accesos. La abertura de un área protegida al público complica singularmente las cosas. Por último, la presencia de propiedades privadas y de residentes en los límites de un parque plantea los problemas más difíciles. Los medios jurídicos deberán distinguirse según que tengan por objeto asegurar la eficacia de las medidas de protección frente al público o a los propietarios privados y titulares de derechos sobre el suelo.

A. - Disciplina del público

El público comprenderá a los visitantes del área y a las personas que utilizan para sus desplazamientos las vías de comunicación que la atraviesan. A éstos simplemente se los tolera. Los primeros son a la vez su razón de ser y su peligro. Para justificar su finalidad recreativa un área protegida tiene necesidad de visitantes. La afluencia de éstos o su comportamiento puede comprometer la conservación de los elementos naturales. La elección de medios para introducir a unos y a otros a respetar la vida natural se limita a las medidas de policía administrativa y a los diversos estímulos que pueden complementarlas.

1. - Policía administrativa

Por medida de policía administrativa se entiende la regla jurídica que limita el ejercicio de una libertad individual y se aplica absolutamente a toda persona que entre en la categoría por ella contemplada. Las medidas de protección adoptadas en los parques se analizan como reglamentos de policía pues son generales, absolutas e impersonales.

Su aplicación comporta la existencia de un control para la constatación de las infracciones y la de un sistema de represión. En derecho anglosajón, estas cuestiones son objeto de disposiciones peculiares dentro de cada texto reglamentario o legal. En los países cuyo derecho ha sido objeto de codificación, la cosa cambia.

Los problemas de represión derivan del derecho penal general. Así por ejemplo, el código penal francés castiga con multa a los "que hayan contravenido los decretos y órdenes dictados legalmente por la autoridad administrativa..." (Artículo R 26, 15°). Pero es frecuente ver complementado el código por disposiciones penales concretas que se insertan en el mismo texto de la ley o

del reglamento. Estas disposiciones no tienen carácter sistemático, ni reglamentan el conjunto de los problemas penales. El derecho aplicable resulta entonces de la combinación del código y de la ley de que se trate. Ahora bien, bien sea que el régimen penal esté prescrito por los textos propios de las áreas protegidas, ya sea que resulte de un código complementado eventualmente por estos textos, siempre llevará consigo un cierto número de elementos indispensables.

Debe primeramente indicar quienes son los agentes encargados de las misiones de control y de comprobación de las infracciones. Además del personal de policía general y de gendarmería o guardia civil, los parques disponen a este efecto de guardas jurados. De modo correlativo, los poderes de estos agentes deben definirse de forma que puedan ser eficaces. La constatación de las infracciones sería muy difícil si los guardas no pudieran interpellar a una persona sospechosa, registrar un saco o un vehículo, requisar provisionalmente los objetos que hayan servido para cometer la infracción o sobre los cuales se haya cometido la misma.

Las infracciones relativas a los bienes naturales son en principio contravenciones; correlativamente, las penas en que se ha incurrido son relativamente ligeras pues consisten casi siempre en multas y a veces en prisión de corta duración.

Es costumbre prever la posibilidad de transacciones. Este sistema permite a la autoridad administrativa el no perseguir penalmente al infractor a cambio del pago por éste de una cantidad convenida llamada multa de composición. Tratándose de infracciones menores, la transacción presenta la ventaja de disminuir considerablemente el costo de la represión, ya que se economiza el procedimiento penal, se acelera el cobro de las multas y se contribuye a descargar a los tribunales represivos de una labor fastidiosa. Salvo indicación en contrario, las multas se cobran a beneficio de la hacienda pública.

A la pena principal se agregan dos elementos. De una parte, la confiscación de los bienes naturales, de los objetos de la infracción o de los medios que han servido para cometer la infracción, y de la otra, la reparación del perjuicio sufrido por el área debido a dicha infracción.

Por severa que pueda ser la represión, la eficacia de los reglamentos de policía, a la hora de la verdad, está condicionada en buena parte por las medidas de estímulo que los acompañen.

2. - Medidas de estímulo

Las medidas de estímulo en los espacios protegidos adoptan las formas de instalaciones materiales o de servicios adecuados para favorecer un determinado comportamiento del público. No se trata de normas jurídicas ni figuran en los textos legislativos o reglamentarios. Nos contentaremos aquí con una rápida reseña de los tipos de estímulo utilizados en los parques de Europa. El primer grupo tiene por objeto dar a conocer al público las reglas que deben observarse en el área y de concientizar a los visitantes sobre los problemas ecológicos.

Comprenderá medidas tan diversas como la distribución de folletos, la organización de exposiciones en la "caza del parque" y en general todos los medios llamados "de interpretación" de la naturaleza.

Con el segundo grupo de estímulos posibles se suele tratar de canalizar a los visitantes hacia determinadas zonas y disuadirles de salirse de ellas. Comprende senderos balizados, medios de locomoción eventualmente a disposición del público, miradores y panoramas señalados; comprende también obstáculos materiales que prohíban determinados accesos, como mojones a través de una pista o vegetación espinosa. El tercer grupo abarca las instalaciones hoteleras, las zonas de aparcamiento de vehículos y los lugares para comidas campestres.

Las legislaciones de los países estudiados no prevén el pago de derechos de ingreso en los parques. El acceso sigue siendo libre y gratuito. Sin embargo, conviene señalar esta posibilidad que se ha propuesto como medio para evitar una afluencia de visitantes que supere la capacidad de recepción del parque.

B. - Problemas de la propiedad privada

Europa se halla demasiado poblada para que puedan encontrarse en ella amplias extensiones deshabitadas. El desarrollo de los espacios protegidos ha estado condicionado en buena parte por la realidad demográfica. Así se explica la localización de la mayor parte de los parques en montañas, la exiguidad de las reservas naturales, o la implantación de estas zonas de acondicionamiento privilegiadas que son los parques naturales regionales.

Sea cual sea la fórmula aplicada, las áreas protegidas europeas se enfrentan agudamente con problemas de propiedad privada. Realmente, esta sirve de apoyo jurídico a los intereses sociales y económicos que ejercen presión muchas veces en los mismos parques y en sus alrededores.

Además, los legisladores europeos se han preocupado por asegurar el dominio de los suelos clasificados y encontrar, como contrapartida, indemnizaciones para los intereses perjudicados.

1. - Dominio de los suelos

El dominio del suelo puede procurarse por tres medios: la apropiación, el ejercicio de derechos de uso o el establecimiento de servidumbres.

La apropiación constituye la solución teóricamente más satisfactoria. Cuando el gestor de un parque es al mismo tiempo el propietario del suelo, ejercerá sobre él no sólo los poderes que le confiere el derecho público sino también las prerrogativas que van unidas a la propiedad.

Es esta, además, la razón por la que se ha optado por instalar varios grandes parques nacionales en montes del patrimonio estatal que eran antiguamente cotos principescos de caza. Caso de que el área goce de personalidad moral, no será en principio propietaria del suelo y pertenecerá siempre al Estado, aunque aquí tendremos un caso menor de destino público. Por lo que respecta al problema de la propiedad privada, lo fundamental es que el Estado o los

establecimientos públicos sean propietarios del suelo. Jurídicamente hablando, la colectividad pública dispone de varias posibilidades para adquirir la propiedad de un suelo. Puede recibirla como donación a título gratuito, adquirida por las buenas o por expropiación. Las legislaciones prevén siempre el recurso a este último procedimiento. Ahora bien, en el piano práctico, estas diferentes técnicas se emplean relativamente poco.

El National Trust, en Gran Bretaña, sirve de ejemplo de una fundación privada que administra un servicio público y se beneficia de importantes donativos. Ahora bien, hay que recordar que el sistema fiscal inglés tiende precisamente hacer desaparecer los latifundios de los particulares aplicando derechos de cesión o transmisión excepcionalmente elevados. Los donativos que se hagan al National Trust están exentos de impuestos y provistos de cláusulas que permiten a los herederos seguir residiendo en la propiedad de sus mayores. En estas condiciones, aparecen más bien como el fruto de una política de expoliación.

La contraprueba nos la proporciona la Conservaduría del litoral francés. Este establecimiento público cuya misión consiste en preservar los litorales marítimos y lacustres de la urbanización mediante la adquisición de terrenos debía en principio valerse de donaciones. Ahora bien, éstas han seguido siempre siendo muy modestas ^{1/}. Los donativos son raros y los donatarios prefieren, por lo general, poner su confianza en instituciones privadas.

En cuanto a las adquisiciones mediante compra o expropiación, suponen la inversión de créditos, lo que forzosamente limita su empleo a operaciones muy particulares.

En cambio, en el caso de las reservas creadas por iniciativa de particulares, éstos serán necesariamente propietarios de los terrenos porque ello es condición necesaria para su aprobación.

La colectividad pública, si no es propietaria, puede sin embargo obtener el empleo exclusivo del suelo por el arrendamiento o la puesta a su disposición a título gracioso. Estos procedimientos no pueden jugar sino una función subsidiaria, a menos que se cree, como hace la ley portuguesa, un "arrendamiento forzoso". Es difícil pensar en que un número de propietarios se muestren dispuestos a arrendar los terrenos necesarios para la constitución de un área protegida, por no hablar del costo que ello supone. Además, el arrendamiento y, con mayor motivo, el préstamo gracioso no presentan garantías de estabilidad para el futuro.

^{1/} Ha habido una sola, e incluso en este caso la donadora ha negociado la recuperación de su propiedad a cambio del pago de los impuestos que debía, lo que colabora la idea de que la donación es en realidad una "dación de pago, como sucede en Inglaterra.

Las donaciones, las compras o expropiaciones vienen al caso, por lo tanto, como medios auxiliares para incorporar al área un terreno especialmente interesante, pero no podrían servir para constituirla por entero. Es necesario admitir la permanencia de la propiedad privada dentro de los parques, imponiéndole condicionamientos.

Estos condicionamientos derivan jurídicamente de las servidumbres de derecho público que establece el legislador. Por servidumbre de derecho público se entiende la obligación o carga que grava sobre una propiedad inmueble.

Esto último la distingue de la medida de policía que no es algo individualizado. Los textos relativos a los parques y reservas no precisan el carácter jurídico de las disposiciones que comprenden. Se limitan a afirmar que tal o cual actividad queda prohibida en el perímetro protegido. Según que se aplique a toda persona o al propietario de un terreno situado en el área, la prohibición será una medida de policía o una servidumbre.

Concretamente hablando, la mayor parte de las servidumbres establecidas se refieren a obligaciones de no hacer una cosa. Se trata de prohibiciones de construir, ejercer actividades comerciales o industriales, etc. En los parques naturales regionales hay obligaciones consistentes en hacer algo, por lo que se refiere a los edificios que deben construir o acondicionarse en el estilo tradicional con materiales determinados.

Puesto que estas servidumbres, junto con los obstáculos que suponen para los habitantes las medidas de policía, son relativamente gravosas, las legislaciones prevén compensaciones.

2. - Compensaciones

Las compensaciones pueden ser colectivas o individuales. Colectivas si se refieren a los municipios cuyo territorio queda comprendido en los límites de un parque o a sus habitantes en general. Comprenden primeramente la concesión de créditos públicos para mejorar las instalaciones colectivas. En el caso de los parques nacionales franceses, la zona del preparque corresponde a esta idea de acondicionamiento privilegiado como indemnización de las pérdidas que sufren los municipios por el parque propiamente dicho. Este mecanismo supone evidentemente que el territorio del municipio no quede por completo comprendido en el parque. Además, un argumento de que se vale la administración francesa para conseguir la adhesión de los municipios es el destacar el fomento de la zona periférica en cambio de la protección estricta que lleva consigo el parque. El mismo tipo de compensaciones colectivas es el que prevalece en los parques naturales regionales, que se presentan a veces como uno de los medios para reanimar la vida rural en campo despoblado.

Por otra parte, la apertura al público de un área protegida lleva consigo la creación de un cierto número de empleos, tanto en los servicios públicos de jardines como en los servicios hoteleros. Se puede reservar también a los habitantes del parque una prioridad de acceso a estos empleos. Conviene también ver los límites de estas compensaciones. Permite a un campesino transformarse en guarda o en camarero. Pero crea fuentes de ingresos mucho más interesantes

que escapan con toda probabilidad a los habitantes y crearán un cierto resentimiento. Las concesiones o las autorizaciones de explotación, de hoteles, refugios y restaurantes irán a parar a los que poseen a la vez los capitales y la experiencia necesaria. Es decir, a personas ajenas al parque. La ley portuguesa da a estos problemas soluciones interesantes. Establece el principio de una indemnización por las pérdidas de valor o de rendimiento que la aplicación de las servidumbres y medidas administrativas harían sufrir a los propietarios privados.

Se prevén diversas modalidades de indemnización. Los interesados se encuentran con que se les ofrece primeramente la posibilidad de participar, en la medida de sus derechos, en una sociedad de economía mixta encargada de la gestión de las instalaciones hoteleras y turísticas del parque. En defecto de ello, percibirán un porcentaje de los ingresos del parque. Además, la ocupación de una propiedad privada o la simple reducción de su rentabilidad da lugar al pago de una renta compensatoria a menos que la administración no haya procedido a una expropiación.

Por último, las personas que residen en el perímetro del parque disfrutan de prioridad para desempeñar "puestos y funciones remuneradas correspondientes a todas las actividades ejercidas en el mismo" ^{1/}.

En el plano individual se citará, en tanto equivalgan a una auténtica compensación, las derogaciones introducidas en el régimen de protección a favor de los habitantes. Estas derogaciones se refieren fundamentalmente a la recogida de los frutos naturales y de, los hongos y al derecho de pastorear un número controlado de ovinos o de bovinos. Pero, la única auténtica compensación individual está en la indemnización. Las servidumbres pueden ser objeto de indemnización en la medida en que no constituyen servidumbres de urbanismo. Por lo mismo puede emplearse la expropiación como compensación de los gravámenes sufridos, bien sea previo acuerdo amistoso o requerimiento del administrado.

La ley española resume las posibilidades de indemnización especificando que la expropiación "no podrá ejercerse en el caso de que los propietarios u otros titulares de aquellos bienes y derechos no convengan con la administración otra forma de indemnización o compensación de los daños y perjuicios derivados de la reglamentación especial que sea de aplicación". El mismo texto añade que "la indemnización o compensación podrá convenirse en metálico, en especie o en una participación en los productos explotables, de una vez o en los períodos que de común acuerdo se determinen" (Artículo 14, párrs. 1 y 3).

^{1/} Ley N° 9/70, de 19 de junio de 1970, Bases VI y VIII.

CONCLUSION

El arsenal de los medios jurídicos para la protección de la fauna en Europa ha permitido ya obtener resultados muy halagüeños. Poblaciones de animales en vías de extinción han podido volver a encontrar un nuevo vigor a partir de algunos ejemplares residuales como el visón en Polonia o la cabra montés en los Alpes. Quedan todavía algunas lagunas por colmar si se quiere dar a la noción la conservación de la naturaleza su pleno significado. No haría falta en efecto que los perfeccionamientos introducidos en el derecho de la caza o en las áreas protegidas lleven a un reparto radical de la naturaleza, cuyas riquezas se cuidarían en una parte y se descuidarían totalmente en otra. Esto supone que el beneficio de los regímenes jurídicos de protección pueda extenderse a cualquier especie amenazada. Supone que estos regímenes tengan en cuenta el conjunto de las causas de rarefacción. Supone por último, que los parques y reservas se conciban de forma dinámica. Deben, en efecto, permitir no sólo conservar lo que exista sino también restaurar más la vida natural doquiera esa acción sea posible, sobre todo para la recuperación de antiguas zonas de explotaciones agrícolas industriales.

ANEXO

LISTA DE LOS PRINCIPALES TEXTOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTARIOS
RELATIVOS A LA FAUNA, LA CAZA Y LAS AREAS PROTEGIDAS 1/

I. BELGICA

Caza

- Ley de 28 de febrero de 1882 sobre la caza

Areas protegidas

- Ley de 12 de julio de 1973 sobre conservación de la naturaleza (Moniteur belge N° 175, 11 de septiembre de 1973, pág. 10306).

II. ESPAÑA

Caza

- Ley N° 1/1970, de 4 de abril de 1970, de caza (Boletín Oficial del Estado N° 82, 6 de abril de 1970, pág. 5348).

Areas protegidas

- Ley N° 15/1975, de 2 de mayo de 1975, de espacios naturales protegidos (B.O.E. N° 107, 5 de mayo de 1975, pág. 9419) y Real Decreto N° 2676/1977, de 4 de marzo de 1977, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de dicha ley (B.O.E. N° 258, 28 de octubre de 1977, pág. 23773).

III. FRANCIA

Protección general de la fauna

- Ley N° 76-629, de 10 de julio de 1976, sobre protección de la naturaleza (Journal officiel de la République française N° 162, 12/13 de julio de 1976, pág. 4203); Decretos N° 77-1295 y 77-1296, de 25 de noviembre de 1977, para la aplicación de los Artículos 3, 4 y 5 de la ley N° 76-629; Decreto N° 77-1300, de 25 de noviembre de 1977, para la aplicación de la ley N° 76-629 y sobre el Consejo Nacional de Protección de la Naturaleza (Journal Official N° 275, de 27 de noviembre de 1977, págs. 5560, 5561 y 5568, respectivamente).

1/ En el documento de referencia N° 14 de la Subdirección de Legislación de la FAO (1980) se publica una lista más completa de las legislaciones sobre estas materias.

Caza

- Código rural, Artículos 365 a 400 (Decreto N° 55-433 de.. 16 de abril de 1955 (J.O. N° 94, de 18/19 de abril de 1955, pág. 3871).

Areas protegidas

- Ley N° 63-754, de 30 de julio de 1963, por la que se crea un plan cinegético de la caza mayor para instituir un equilibrio necesario agrosilvo-cinegético (J.O. N° 178, de 31 de julio de 1963, pág. 7075).
- Ley N° 75-602, de 10 de julio de 1975, por la que se crea la Conservaduría del espacio litoral y de las riberas lacustres (J.O. N° 160, de 11 de julio de 1975, pág. 7126).
- Decreto N° 75-983, de 24 de octubre de 1975, por el que se crean los parques naturales y regionales (J.O. N° 251, 28 de octubre de 1975, pág. 11089).
- Ley N° 76-629, de 10 de julio de 1976, sobre protección de la naturaleza (J.O. N° 162, de 12/13 de julio de 1976, pág. 4203), y decretos aplicativos de fecha de 25 de noviembre de 1977, N°s 77-1298 sobre las reservas naturales, y 77-1299 sobre el procedimiento simplificado aplicable a las contravenciones en los parques nacionales (J.O. N° 275, de 26 de noviembre de 1977, págs. 5565 y 5568, respectivamente).

IV. ITALIA

Caza

- Ley N° 968, de 27 de diciembre de 1977, por la que se establecen los principios generales y las disposiciones que rigen la protección y salvaguardia de la fauna y se fija el régimen de la caza (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana N° 3, de 4 de enero de 1978, pág. 43).

Areas protegidas

- La legislación está formada por las actas constitutivas de cada parque, enmendadas y completadas por reglamentos de aplicación. Para el parque nacional de los Abruzos, véase Real Decreto 257, de 11 de enero de 1923 (G.U. N° 44, 22 de febrero de 1923) y ley N° 1511, de 12 de julio de 1923(G.U. N° 173, de 24 de julio de 1923); para el parque nacional de Calabria, véase ley N° 503, de 2 de abril de 1968 (G.U. N° 112, de 4 de mayo de 1968, pág. 2788), para el parque nacional del Circeo véase ley N° 285, de 25 de enero de 1934 (G.U. N° 54, de 5 de marzo de 1934); para el parque nacional del Gran Paradiso, véase Real Decreto-ley N° 1584, de 3 de diciembre de 1922 (G.U. N° 291, de 13 de diciembre de 1922); para el parque nacional del Stelvio, véase ley N° 740, de 25 de abril de 1935).

- Para las reservas naturales, véanse los decretos de creación.
- Las legislaciones regionales prevén, demás, reservas y parques regionales.

V. PORTUGAL

Caza

- Ley Nº 2132, de 26 de mayo de 1967, por la que se fija el régimen de la caza (Diário do Governo Nº 123, de 26 de mayo de 1967, pág. 1151) y Decreto Nº 47 847, de 14 de agosto de 1967, sobre reglamento de aplicación de dicha ley (D.d.G. Nº 189, Suplemento, de 14 de agosto de 1967).

Areas protegidas

- Ley Nº 9/70, de 8 de julio de 1970, por la que se encarga al Gobierno de convertirse en promotor de la protección de la naturaleza y de los recursos naturales en todo el territorio nacional, por medio sobre todo de la creación de parques nacionales y de otros tipos de reservas (D.d.G. Nº 141, de 19 de junio de 1970, pág. 801).

VI. REINO UNIDO

Protección general de la fauna

- Protection of Birds Act [ley sobre protección de las aves]. (Ref.: 1954-2 y 3 Eliz. II-Cap. 30; 1967 - Cap. 46; 1976 - Cap. 42).
- Deer Act 1963 [ley de 1963 sobre ciervos] (Cap. 36).
- Badgers Act 1973 [ley de 1973 sobre los tejones] (Cap. 57).

Caza

- Game Laws (Amendment) Act 1960 [ley de 1960 por la que se modifican las leyes relativas a la caza] (Ref.: 8 y 9 Eliz. II-Cap. 36).
- Game Act 1970 [ley de 1970 sobre la caza/ (por la que se modifica la ley correspondiente de 1831)] (Cap. 13).

Areas protegidas

- The National Trust Acts 1907-1971 [leyes de 1907-1971 relativas a la asociación denominada "National Trust"] (Cap. VI).
- National Parks and Access to the Countryside Act 1949 [ley de 1949 relativa a los parques nacionales y a los accesos al campo] (Ref.: 12, 13 y 14 Geo. VI - Cap. 97).