

# Ingurumen legedia eta mendien kudeaketa: hurbilketa juridikoa

Xabier Ezeizabarrena Saenz

## Aurkibidea

I. SARRERA. II. INGURUMEN LEGEDIA ETA ESKUMEN ARAZOA.  
III. MENDIAK, JABETZA ETA INTERES PUBLIKOA. IV. JABETZAK,  
GARAPENA ETA ARAUBIDEAK. V. BERMATZEKO ERRONKAK.  
VI. BIBLIOGRAFIA.

## 1. SARRERA

Mendi eta basoen zuzenbidea ingurugiro-problemaren garrantzi handiko diziplina bat da, jurista asko arduratzen dituen. Natura-baliabide horien urritasuna dela-eta, mendi eta basoen zainketa eta babes egokia dira mendi eta basoen erabilera arautzeaz arduratzen den edozein erakunderen ezinbesteko betebeharrak<sup>1</sup>.

Ingurugiroaren gainerako arazoak bezala, problema hau ez da inondik ere berria, Platonek berak aurreratu baitzizkigun gaur egungo Kode Zibilak eta Mendien Legeak arautzen dituzten printzipio eta helburu batzuk. Horrela, Platonen ustez, mendi eta baso berdingabeen (eta, aldi berean, urrien) berezitasun nagusia beren izaera eraldatzeko duten erraztasunean datza.

Mendien Zuzenbidearen azterketari dagokionez, Zuzenbide Publikoarenak bezala, hainbat joera ditu. Zehatzago esanda, bi ditu: batetik, neoliberalismoarena eta, bestetik, Konstituzioaren 45. artikuluko postulatuena. Lehena, mendi eta basoen salerosketa merkatuaren esku uztearen aldekoa da; bigarrena, berriz, horien plangintzaren aldekoa.

---

<sup>1</sup> Vid., orokorrean, SARASIBAR, M., *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las funciones ambientales de los bosques*, Thomson-Aranzadi, 2007; DE VICENTE, R., *Espacios Forestales (su ordenación como recurso natural)*, Civitas, Madrid, 1995; SANZ, E., *Identidad, montaña y desarrollo. Los valles de Roncal, Salazar y Aezkoa*, Gobierno Vasco, Gasteiz, 2009; ALLI, J. C., *La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Gobierno de Navarra, 1999.

Horiek horrela, gaur egungo sistema juridikoak gero eta zabalagoak direnez, estatuen arteko mugak gaintzen dituzte. Zabaltasunak zabaltasun, Zuzenbideak ingurumenaren mugarriak kontuan hartu behar ditu, bere benetako zentzua nagusitzeko. Horretarako, mendi eta basoen legedian, lehen-lehenik, Konstituzioaren 45. artikulua lortzen ari den eraginkortasuna aipatu beharra dago. Horrela, artikulua testuan –uraren eta natura-baliabideen hainbat gaitan, hain zuzen-, efikazia bertikala da nagusi, Administrazioaren berezitasun batzuk tarteka<sup>2</sup>.

Auzitegien orain arteko erabakiei dagokienez, zoritxarrez, ez dira oso argiak izan, baizik eta ilunak eta konplexuak. Eta, horiek aztertuta, badirudi auzitegi eta ia legebiltzar guztien arabera Konstituzioaren 45. artikulua ez dela eraginkorra mendi eta basoen arazoak behin betiko konpontzeko. Beraz, ingurugiroko gainerako gaietan bezala, delibero horiek erakusten dute mendi eta basoen borrokak ez duela legezko zentzurik, politikoa baizik.

Ingurugiroaren eskubideen defendatzailetara etorrira, horiek onartu behar dute beren asmo eta lan guztiek Zuzenbidearen laguntza behar dutela, betiere Mendien Legeak eta Konstituzioak agindutakoak denen artean betearazteko. Izan ere, ingurumen-gai honetan, Konstituzioa eraginkorra izango balitz, zenbait erakunderen erantzukizun falta agerian geratuko litzateke. Eta ezak instituzio horietako agintariak urduri jarriko lituzke. Hortaz, Administrazioak, Konstituzioak eta Europako Batasuneko itunek agindutakoak betetzen ez direla ikusita, onartu behar du ingurugiro eta mendien oraingo egoera aldatu behar duela.

Administrazioaz ari garela, gainerako organizazio juridikoetan bezala, Administrazioak jakin behar du eskubide guztiek betebeharrak dakartzatela. Horrenbestez, ingurumen- eta mendi-alorrean, Konstituzioaren atal eraginkor batek xedatu beharko du edozein pertsonak bere eskubideak babestu ahal izango dituela epaile baten aurrean, beste gizabanako bati edo Administrazioari beren betebeharrak betetzeko eskatzea helburu. Eta Konstituzioaz, kasu askotan segurtasun juridikoa lortzea da bere xedea, horretarako ingurumen-eskubideak azpimarratuz<sup>3</sup>.

Ingurumeneko arazo juridikoen aldetik, horietan interpretazioko gaiak dira nagusi. Horrela, kontuan hartu behar da auzitegien aferarik handiena doktrina erabat zuzena eta argia aurkitzea dela. Horren harian, Espainiako epaileek Estatuko Zuzenbidea eta dagokion erkidegokoa aplikatzen dituzte, eta ez Europakoa eta nazioartekoa. Noski, hainbeste zuzenbide tarteko, askotan ezinezkoa

<sup>2</sup> Vid. LOPERENA, D., *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1998.

<sup>3</sup> EZEIZABARRENA, X., Rio+20 (1992-2012): El reto del Desarrollo Sostenible, *Cuadernos de Derechos Humanos*, 70 (2013), Universidad de Deusto, Bilbao.

izango da interpretazio egoki eta argia egitea, Europako Batasuneko Zuzenbidearen arazoei erantzun juridikoa emate aldera. Gainera, Zuzenbide Komunitarioak, estatuetakozuzenbideen esparruetan esku hartuta, Estatu bakoitzeko zuzenbidearen rola –bertako konstituzioarena, azken finean– hartzen du. Honenbestez, Europako Ingurumen Zuzenbidea lege baten agindupean egoteko, aintzat hartu beharko dira Europako Batasuneko Justizia Auzitegia eta Europako Batasuneko Zuzenbidea.

## II. INGURUMEN LEGEDIA ETA ESKUMEN ARAZOA

Arlo juridikoan jakina den bezala, Ingurumen legedian eskumenen banaketa beti izaten da gai arazotsua, bi arazoi tarteko: bata, “ingurumen-eskuduntza” kontzeptua zabalegia delako; eta, bestea, Konstituzioan bertan eskumenen tituluak ez direlako argiak. Bigarren zergatikoz, Konstituzioaren 149.1.23 eta 148.1.9 artikuluek, biek, bermatzen dute Estatuaren eta erkidegoen ingurumen alorreko eskumenen banaketa. Baina bermea ez da nahikoa, zeren eta ingurugiro -eskuduntzak ere xedatuta daude beste hainbat titulutan<sup>4</sup>. Horien artean, mendi eta basoen kudeaketari dagokionez, Konstituzioaren 148.1.8 artikulua dago, zeinak horien kudeaketa erkidegoen eskumena dela xedatzen duen. Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan, esan gabe doa aldundiek dutela eskuduntza, Lurralde Historikoen Legeak agindutako beteta.

Edonola ere, Euskadiko mendi eta basoak kudeatzeko eskumenean xedatutakoa ez dator bat ingurumen legedi orokorrak eta natura gune babestuetako legeriak ezarritakoarekin, ezta zuzenbideak adierazitakoarekin ere. Hori horrela izaki, beste arlo batzuetan bezala, argi dago Konstituzioa, Gernikako Estatutua eta Nafarroako Estatutua ez direla nahikoa. Gainera, egia esan, Europako Zuzenbideak erabat aldatu du eskumenen banaketa arlo gehienetan. Eta aldakuntza horixe badago ere ingurumen legedietan, zeintzuetan araudiek eta zuzentarauek azken hamarkadetan Euskadiko esparru juridikoa eta aldatu duten, bai teoriarik eta bai praxian, nahiz eta Konstituzioak berak xedatzen duen Estatuak duela eskumen guztia.

Gauzak horrela, mendi eta basoen babesa garantizatu beharra dago, bi esparru juridiko baliatuz: Zuzenbide Administratiboa eta Zuzenbide Zibila<sup>5</sup>. Era berean, Euskal Autonomia Erkidegoan, Eusko Legebiltzarreko Ingurumen Zu-

<sup>4</sup> Vid. LOPERENA, D. eta EZEIZABARRENA, X., Reciente jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2 (1998), Pamplona.

<sup>5</sup> MARTÍN-RETORTILLO, S., *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, Civitas, Madrid, 1996.

zenbidea eta lurralde historiko bakoitzeko Mendietako Foru Araua baliatzen dira kudeaketarako. Bertan, halaber, Espainiako Kode Zibila erabiltzen da, hemengo lege zibilak batez ere oinordetzari buruzkoak baino ez direlako<sup>6</sup>. Nafarroako Erkidegoan, aldiz, Nafarroako Legebiltzarreko Ingurumen Zuzenbidea (beraz, foru legea) erabiltzen da arlo publikoan. Eta, era berean, araubide zibil berezia indarrean dago, Nafarroako Konpilazioaren aldetik<sup>7</sup>, non eta ohitura lehenesten den. Eta lehenetsun hori garrantzi handikoa izan daiteke tokiko arauak garatzeko. Era berean, Estatuko legeak eta Europako Batasuneko zuzentarauak daude, lege orokor eta ardatz koordinatzaile gisa, baita Europako Batasuneko Justizia Auzitegia ere.

Horiek horrela, mendi eta basoen babes juridikoa egiteko, baliabide anitz erabiltzen dira. Eta gerizarako arrazoiak bi dira: balio ekologikoa eta balio ekonomikoa. Lehenak, mendi eta basoetan garapena bultzatzea helburu duena; eta bigarrenak, gizartean ongizatea bultzatzea xede duenak<sup>8</sup>.

### III. MENDIAK, JABETZA ETA INTERES PUBLIKOA

Ingurumen eta jabetza publikoko ondasunen inguruko benetako eztabaida baten faltak erakusten du zer-nolako garrantzi txikia ematen zaien ingurugiroko interakzioaren muga politikoei. Ingurumenak lurralde-mugarriak gaintzen ditu, eta gogorazten du hainbat lekutan (mendi, baso, atmosfera, lur, ibai eta itsasoetan) kalteak saihesteko bitartekoak ez direla eragileak. Orobat, erakusten du zein txikia den gizonaren ahalmena naturaren aurka gudukatzeko, nahiz eta gizakia guda horretan denbora luzean tematuta egon den eta dagoen<sup>9</sup>.

Ingurugiroak gogora ekarritakoak eta erakutsitakoak adierazten dute arazo bat dagoela eta horrek oraindik ez duela konponbiderik. Konponketan, gainera, munduko krisiak ez du laguntzen, oztopatzen baizik. Zuzenbideak ere ez da nahikoa problema konpontzeko. Hartara, konpromiso global bat da beharrezkoa, emaitzak kontuan hartuko dituen, mundu osoari dagozkion erabakiak hartu baino lehen. Euskal Herrira etorrita, aferaz gain, bertan mendi eta basoen inguruko

<sup>6</sup> 5/2015 Legea (Eusko Legebiltzarra).

<sup>7</sup> 1/1973 Legea (Nafarroako Foru Zuzenbide Zibilar buruzko Konpilazioa). Vid. ALLI, J. C., *Personas jurídicas y bienes públicos en la Compilación de Derecho Privado Foral de Navarra, Iura Vasconiae*, 13 (2016), Donostia. Vid. 21/2019 FORU LEGEA, apirilaren 4koa, Nafarroako Foru Zuzenbide Zibilar Konpilazioa edo Foru Berria aldatu eta eguneratzeko. NAO, 2019ko apirilaren 16a.

<sup>8</sup> Vid., orokorrean, KARRERA, M., Sobre la función de los montes y su planificación, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), Oñati.

<sup>9</sup> Vid. EIZAGIRRE, I. eta LIZARRALDE, A., *Garapen iraunkorra: garatzeko bizi ala bizitzeko garatu*, Alberdania, Irun, 2005.

politikak zailtasun handia du interes orokorra beregain hartzeko eta modu egokian definitzeko. Izan ere, horietarako, bereiztu behar dira jabetza publikoak eta jabetza pribatuak, betiere araubide koherente bat eta koordinazioa baliatuz.

Arazoak arazo, ikuspuntu juridiko batetik, azken hamarraldian mendi eta basoen kudeaketan aldaketa handiak izan dira. Eta aldatze horien berri eman dute aditu batzuek, esate baterako, Sarasibar Iriartek. Hona ondoren bere hitzak:

*«El Derecho Forestal históricamente ha venido ocupándose sólo de la gestión de la propiedad de los montes como productores de aprovechamientos, con una muy limitada preocupación por otros factores, tales como la lucha contra la erosión, la propia conservación de la masa forestal o la protección de determinados espacios. Esto ha cambiado radicalmente, puesto que se ha revelado que esta regulación histórica no sólo era insuficiente sino sobre todo profundamente insatisfactoria con los nuevos objetivos que debían cumplir los bosques. La aparición del nuevo paradigma del desarrollo sostenible, incluso con su recepción en la Constitución Española de 1978, exigían una renovación tanto de la normativa como, más aún, del orden de valores que presidían la regulación forestal. Siendo ello motivo suficiente para expresar una renovación profunda del Derecho forestal, aparece recientemente la preocupación social, y también jurídica, sobre un nuevo fenómeno, que es el cambio climático. Nadie puede desconocer ya los importantes cambios de las condiciones climáticas del planeta, que han cobrado una velocidad vertiginosa en los últimos años. Se trata de una preocupación mundial que ha llevado a las Naciones Unidas a crear el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), a fin de obtener un conocimiento preciso de los cambios que se producen así como de las posibles acciones que mitiguen o prevengan sus importantes resultados negativos para el planeta»<sup>10</sup>.*

Hitz bitan: interes publikoak ikuspegi anitzak hartzen ditu kontuan, eta horietako batzuk oso konplexuak dira.

#### **IV. JABETZAK, GARAPENA ETA ARAUBIDEAK**

Aginpideen beste hainbat gaitan bezala, honetan ere mendi-baliabideen izaera dinamikoak eskumena duten erakundeen arteko lankidetzarako bitartekoak garatzea eskatzen du. Izan ere, nahiz eta gai honen kudeaketarako erakundeak sarritan elkartzen diren, zailtasun nagusi izaten dute azken erabakia hartzea, batez ere batasun eta elkartasunik lortzen ez duten kasuetan. Lorpenik eza gorabehera, erabaki bat hartu behar dute. Eta horretarako ez da komenigarria Autonomia Erkidego bakoitzak bere irizpideak inposatzea, baizik eta bakoitzak

---

<sup>10</sup> SARASIBAR, M., *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las funciones ambientales de los bosques*, Thomson-Aranzadi, 2007, 17. orria.

plangintza orokorraren alde lan egitea. Irizpide anitz horiek tarteko, mendiko jabetzak publikoak edo pribatuak izan daitezkeenez, legedia orokorrek onartzen dute baldintzatutako jabegoak direla. Azken finean, legeria orokorrek baitira mendi-jabeei kudeaketa-ereduak agintzen dizkietenak, betebeharrak babestea helburu. Gainera, udalek ere badute zeregin zuzenik hirigintza-plangintza orokorretan.

Era berean, baldin eta mendiaren kudeaketa ingurumeneko legedi orokorreko esparruan sartzen bada, kontuan hartu behar da mendi-jabeek eta herritarrek ere badutela zilegitasunik eta eskubiderik edozein Administrazio Publikori informazio eskatzeko. Are gehiago, ingurugiro-prozedurek ere babesten dute mendien jabeek eta hiritarrek parte hartzea prozeduretan, noiz eta horiek ingurumenarekin lotuta daudenean<sup>11</sup>.

Hala eta guztiz ere, Administrazio Publikoak interes publikoak babesten dituzenez, administrazio bakoitzak hartu beharreko erabakiak finkatu behar ditu. Eta interes publikoaren berri emango du, betiere, administrazio bakoitzaren ikuspegia baliatuta, plangintzaren oinarriak legeen bidez berreskuratze aldera. Beraz, mendien jabe pribatuek badute zer esanik interes orokorraren alde, baldin eta administrazio publikoekin batera lan egiten badute<sup>12</sup>. Eta hori bideratzeko, ingurumen-legediak bere baitan honako printzipioak dauzka<sup>13</sup>:

- (a) Pentsamendu globala eta tokiko ekintza, Europako Batasuneko Itunaren 3. artikuluko.
- (b) Proporzionaltasuna, jabetza publiko eta pribatuaren arabera, Espainiako Kode Zibilaren 1.1. artikuluan jasoa.
- (c) Ingurumen-kalteak bere osotasunean ordaindu behar dira, baina “non bis in idem” delakoa urratu gabe, Europako Batasuneko Funtzionamendu Itunaren 191. artikuluan eta Espainiako Konstituzioaren 45. artikuluan jasotakoa.
- (d) Ingurumen-ondarea publikoa da, Espainiako Konstituzioaren 45. artikuluan bildua.
- (e) Interes orokorra babesteko eta erabakiak hartzeko, beti behar dira argudioak, Espainiako Konstituzioaren 9., 103. eta 106. artikuluetan bildurikoa.

---

<sup>11</sup> Vid., Euskadi mailan, Ingurumen Babesteko 3/1998 Legea. Estatuan, adibidez, 27/2006 Legea. Nafarroan, batez ere, 4/2005 Foru Legea, ingurumen arloan, eta 5/2018 Foru Legea, arlo orokorrean.

<sup>12</sup> Horren gaur egungo adibide garbi bat honakoa da: Euskal Herrian dagoen pinuen krisia, “banda marroia” izeneko gaixotasunak eragindakoa.

<sup>13</sup> LOPERENA, D., *Los principios del Derecho Ambiental*, Civitas, Madrid, 1998.

- (f) Ingurumen-politikak hainbat politika-arlotan barneratu behar dira, Europako Batasuneko Funtzionamendu Itunaren 4. eta 11. artikuluetan jasoa.

## V. BERMATZEKO ERRONKAK

Gaur egun, mendi-politikak eta mendi-legediak eskumenen inguruko arazoak konpondu beharko lukete, bai Euskal Herrian eta bai Estatuan. Baita Europako Batasuneko alorreko politiken gabeziak ere. Hori bai, eskumenen banaketak bi helburu lortzea bermatu behar du: ingurumenaren babesa eta gizartearen garapen iraunkorra.

Bi xede horien lorpenean, garrantzi handia du tokiko legediak, batez ere hainbat baserri eta landa-guneei dagokienak. Halaber, bertako legeriak aukera ematen du tokiko gauza hauek garatzeko: arauak, ohiturak, praktika onak eta bertako geografia eta ezaugarriak errotzeko araubideak. Edonola ere, bertako autonomia benetan lortu ahal izateko, ezinbestekoa da tokiko autonomia ekonomikoa.

Mendi eta basoetan, interes publiko eta pribatuek askotan egiten dute talka. Hori dela-eta, zuzenbideak erdibideko irtenbideak lortu beharko lituzke, zeintzuek honako helburu hauek bermatuko lituzketen: garapen iraunkorraren iraupena, lehen sektoreko bizi baldintzen hobekuntza eta lehen sektorearen naturarekiko harremana kontuan hartzea.

Baina xede horiek lortzen ez diren bitartean, ingurumen legedia tresna juridiko bat besterik ez da izango. Hortaz, hori ekiditeko, administrazioek bultzatu behar dituzte basoei buruzko trebakuntza nahiz sektore bakoitzaren erantzukizuna, epe luzerako datak eta emaitzak.

## VI. BIBLIOGRAFIA

ALLI, J. C., *La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Gobierno de Navarra, 1999.

-Personas jurídicas y bienes públicos en la Compilación de Derecho Privado Foral de Navarra, *Iura Vasconiae*, 13 (2016), Donostia.

DE VICENTE, R. *Espacios Forestales (su ordenación como recurso natural)*, Civitas, Madrid, 1995.

EIZAGIRRE, I. eta LIZARRALDE, A., *Garapen iraunkorra: garatzeko bizi ala bizitzeko garatu*, Alberdania, Irun, 2005.

- EZEIZABARRENA, X., Rio+20 (1992-2012): El reto del Desarrollo Sostenible, *Cuadernos de Derechos Humanos*, 70 (2013), Universidad de Deusto, Bilbao.
- KARRERA, M. Sobre la función de los montes y su planificación, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), Oñati.
- LOPERENA, D., *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid, Civitas, 1998.
- LOPERENA, D., *Los principios del Derecho Ambiental*, Madrid, Civitas, 1999.
- LOPERENA, D. eta EZEIZABARRENA, X., Reciente jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2 (1998), Pamplona.
- MARTÍN-RETORTILLO, S., *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, Civitas, Madrid, 1996.
- SANZ, E., *Identidad, montaña y desarrollo. Los valles de Roncal, Salazar y Aezkoa*, Gobierno Vasco, Gasteiz, 2009.
- SARASIBAR, M., *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las funciones ambientales de los bosques*, Thomson-Aranzadi, 2007.