

Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Conservar el patrimonio natural*, Madrid, Editorial Reus, 2019, 195 pp.

I. El patrimonio natural constituye uno de los instrumentos dispuestos por el ordenamiento jurídico para preservar la conservación de la naturaleza. A la idoneidad de este término para vertebrar las políticas contemporáneas de conservación y su importancia como concepto expresivo de los valores de la biodiversidad dedica el profesor Fernando López Ramón, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza, la presentación de su obra. Tal es así en la medida en que este concepto comprende la protección de la biodiversidad en todas sus manifestaciones («biológica, genética, de poblaciones y de especies» y «los ecosistemas naturales, la diversidad geológica y el paisaje»), además de ser un concepto útil desde el plano social y económico, de tal suerte que, el patrimonio natural se configura como cosa común de la humanidad en el que se incluyen bienes de titularidad pública y privada a los que se aplican, con el objetivo de garantizar las características ecológicas de los elementos que lo integran, las medidas necesarias para un adecuado mantenimiento de la biodiversidad.

El patrimonio natural, su conservación, constituye el hilo conductor de los doce trabajos que componen este libro en el que se cuenta la vieja y nueva historia del conservacionismo en España. Se trata de estudios publicados entre los años 2010 y 2018 como capítulos de libros en obras colectivas y artículos en las principales revistas iusadministrativistas de nuestro país (*Revista Aragonesa de Administración Pública*, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, *Revista Ambiental*, *Revista Española de Derecho Administrativo* y *Revista de Administración Pública*), que se reúnen ahora bajo un mismo *leitmotiv*, y que, como el propio autor explica, han sido modificados convenientemente «intentado homogeneizar formas y contenidos» para acoplarlos al «sistema nuevo que se ofrece en este libro». El resultado final es una obra bien trabada que da un nuevo valor y refuerza el contenido de los trabajos seleccionados al quedar todos ensamblados en torno al patrimonio natural como protagonista y pieza clave de las políticas ambientales de conservación.

II. En cuanto a la estructura de la obra, los doce trabajos que la componen se distribuyen en tres grandes bloques temáticos. El primero, sobre la evolución conceptual de la conservación, en el que se realiza una valoración crítica de la trayectoria experimentada en el régimen legal de protección de la biodiversidad y se analizan las diversas perspectivas y técnicas de actuación, acometiendo el estudio del paisaje en particular como elemento ambiental y

forma del territorio. El segundo bloque se refiere a los parques nacionales como figura más emblemática de los espacios naturales protegidos, y en él se aborda el régimen competencial en cuanto a la declaración, planificación y regulación de este símbolo de la conservación, presentándonos, en concreto, el nacimiento de dos parques nacionales, el de Guadarrama y el de Ordesa. El tercer bloque está dedicado a los problemas modernos de los sistemas de conservación que el autor concreta en: la declaración y desclasificación de los espacios naturales que se analiza desde la perspectiva de las leyes singulares y del principio de no regresión; el grado de compromiso del ordenamiento español con el objetivo de conectividad de los hábitats; el proceso de institucionalización de los bancos de conservación; y, por último, los supuestos susceptibles de indemnización como consecuencia de las privaciones singulares del régimen de los espacios naturales protegidos.

En el examen de todas estas temáticas es destacable el extraordinario manejo de las fuentes doctrinales, jurisprudenciales y normativas más significativas a fin de determinar y, en su caso, esclarecer las cuestiones más controvertidas o problemáticas de la materia objeto de estudio. En efecto, el tratamiento que el profesor LÓPEZ RAMÓN acomete de cada uno de los temas que plantea trasciende la exposición analítica desde el Derecho internacional, europeo, constitucional y administrativo, estatal y autonómico, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Constitucional y la doctrina más cualificada, llegando a extraer conclusiones y a formular propuestas que ofrecen soluciones o constituyen reflexiones en torno al estado actual del régimen de tutela y conservación del patrimonio natural.

III. En el recorrido histórico que del régimen de protección de la biodiversidad profiere el autor en los capítulos iniciales se evidencian los cambios experimentados tanto de las perspectivas como de las técnicas de intervención. El compromiso constitucional en materia de medio ambiente, el desarrollo y la actividad de las comunidades autónomas y las exigencias del Derecho europeo marcan el curso de esta evolución que el autor inicia en la Ley de Parque Nacionales de 1916. Arranca aquí una historia de protección de la naturaleza que centra la atención en «el bosque como objeto de explotación controlada», que se mantiene con la Ley de Montes de 1957 y se consolida con la creación del Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA) en 1971, organismo autónomo que centrará su intervención en el ámbito forestal hasta su supresión en 1995. Esta preponderancia de la «forestación» respecto de la conservación de otros recursos (aguas, costas, marismas) no se altera con la aprobación de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, ley que se revela «escasamente innovadora» en palabras del autor. A la «débil» y «decepcionante» intervención proteccionista del Estado hasta entonces, se suman, en la década de los años ochenta del siglo pasado, la actuación de las comunidades autónomas que pronto comienzan a aprobar leyes generales

mediante las que impulsar la conservación de la naturaleza en sus respectivos territorios. Con la aprobación en 1989 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna, legislación estatal de carácter básico, se generalizan y amplían las técnicas modernas de gestión de los espacios y los recursos naturales. El último hito en la evolución de la normativa conservacionista lo constituye la Ley de Patrimonio Natural de 2007 (considerablemente reformada en 2015) que presenta tanta continuidad con la anterior que lleva al autor a cuestionarse sobre la conveniencia de su aprobación.

En este contexto de gestión descentralizada de las políticas de conservación de la biodiversidad, los postulados medioambientales europeos suponen un avance hacia la coordinación de la gestión, fundamentalmente mediante la puesta en marcha de la Red Natura 2000. En esta red deposita el autor una gran confianza al considerarla un adecuado sistema de conservación de la biodiversidad integrado en el territorio «de manera que los espacios naturales protegidos no se presentan como figuras aisladas sino, junto con otras medidas conservacionistas, como elementos de la ordenación territorial». Y, quizás por ello, se muestra especialmente crítico en cuanto a los problemas e incertidumbres que rodean el pleno desenvolvimiento de esta red ecológica debido, fundamentalmente, a la carencia de un adecuado régimen jurídico y a la ausencia de una necesaria articulación jurídica de las redes autonómicas de espacios protegidos.

IV. Los parques nacionales son los protagonistas destacados en la evolución del conservacionismo. El segundo bloque temático de la obra refiere la línea evolutiva de su regulación que transcurre a lo largo de siete leyes, orientadas las cuatro primeras (1916, 1957, 1975 y 1989) a definir el modelo de intervención pública en la materia, y la tres últimas (1997, 2007 y 2014) a delimitar el alcance competencial, estatal y autonómico, sobre los parques nacionales. En particular, el autor narra, de manera fluida y bien documentada, la trayectoria administrativa de dos simbólicos espacios naturales como son los parques nacionales de Ordesa y Guadarrama en sendos capítulos en los que se trasluce el paso de un modelo sustentado en la conservación de unos pocos espacios forestales considerados de gran belleza paisajística hacia una protección efectiva de los parques nacionales mediante el establecimiento de amplios objetivos generales de tutela del ambiente natural a través de la incorporación de técnicas de planificación de los recursos naturales.

Pero el verdadero problema asociado a esta «figura emblemática» es el relativo al régimen competencial, como se desprende de las sucesivas reformas de la legislación estatal y de la abundante jurisprudencia constitucional recaída al respecto. De las incidencias producidas desde uno y otro lado da buena cuenta el autor, con rigor y precisión analítica, ponderando los aciertos y deméritos en el proceso de delimitación de las competencias para la decla-

ración, la planificación y regulación, y la gestión de los parques nacionales. El punto de partida de este disputado proceso de determinación de las competencias en relación con los espacios naturales protegidos, incluidos los parques nacionales, se sitúa en el alcance de la legislación básica estatal recogida en la Ley de Conservación de los Espacios Naturales de 1989 y sobre el que se pronuncia el Tribunal Constitucional en la sentencia 102/1995. Sobre la base de la distinción entre declaración y gestión, se reconoce la competencia estatal para declarar los parques nacionales («su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia», FJ 21), rechazando, sin embargo, la competencia estatal para establecer su régimen de gestión. En relación con este pronunciamiento, el autor subraya las dificultades de amparar en el marco constitucional que la legislación básica estableciera una directa competencia estatal de declaración de los parques naturales atribuyendo a las comunidades autónomas una simple facultad de propuesta no vinculante, y que, a la postre, llevaron al legislador estatal a configurar la declaración de los parques nacionales como competencia compartida que necesita del acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas afectadas por la declaración de cada parque nacional.

Con respecto a la gestión, también se han sucedido los pronunciamientos del Alto Tribunal, no sin polémica, admitiendo que la legislación básica asegure un régimen de especial intensidad que no puede comprender la totalidad del régimen jurídico del parque nacional ni su gestión, cuya competencia corresponde de forma plena a las comunidades autónomas. En concreto, se analizan con detenimiento tres sentencias cuyos argumentos van a ser aplicados para resolver otros conflictos planteados: la STC 306/2000, en relación con las competencias estatales sobre planificación de los recursos naturales, referidas en este asunto a los contenidos del plan de ordenación de recurso natural (PORN) de Picos de Europa; la STC 194/2004, sobre el sistema de cogestión de los parques nacionales previsto en la Ley de Conservación de los Espacios Naturales; y la STC 331/2005, relativa a las competencias estatal y autonómica para el establecimiento del régimen jurídico especial de protección del espacio natural de Doñana. Tras su minucioso examen, concluye el autor que más que contradicciones lo que en verdad se ha producido en la jurisprudencia constitucional ha sido una evolución al hilo de las pretensiones estatales de asumir funciones directivas de regulación y gestión de los parques nacionales.

V. La tutela del patrimonio natural se ha articulado a través de la aprobación de complejos sistemas legales. La proliferación de leyes estatales y autonómicas referidas a la conservación de los espacios naturales refleja una variada tipología cuyo estudio acomete el autor desde la teoría de la ley singular con el objeto de comprobar su impacto en el ámbito de la conservación de la biodiversidad, esto es, su incidencia sobre la protección o desprotección de los espacios naturales, al incluirlos en un régimen jurídico especial o excluir el

espacio natural de ese sistema de tutela, de manera que la ley que la ordena tiene el carácter de singular. Del análisis de la jurisprudencia constitucional, el autor constata una evolución desde las primeras sentencias (caso Rumasa II, STC 166/1986; caso Manzanares 170/1989; caso Itoiz STC 73/200), que consideraban salvaguardado el derecho a la tutela judicial por la posibilidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, hacia una nueva postura que establece el criterio de la garantía equivalente a la judicial contra la ley singular expropiatoria (caso Parlamento de Canaria, STC 48/2005; caso Ciudad del Medio Ambiente 203/2013; caso Fuentes Carrionas, STC 50/2015); doctrina que se ve reforzada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (caso Boxus, STJUE de 18 de noviembre de 2011; caso Solvay, STJUE de 16 de febrero de 2012).

El proceso de incorporación del principio de no regresión al régimen de desclasificación de los espacios naturales protegidos en el ordenamiento español constituye otra de las perspectivas desde las que el autor aborda la tutela de la biodiversidad. También en este punto el examen riguroso de la legislación europea, estatal y autonómica, y de la jurisprudencia constitucional y europea, conforman la opinión del autor llegando a considerar el principio de no regresión ambiental «un arma formidable» para oponerse a las desclasificaciones legales o administrativas de espacios naturales protegidos determinadas por la realización de obras públicas o proyectos privados, hasta llegar a la conclusión de que, en último término, únicamente la degradación natural irreversible del espacio natural protegido científicamente demostrada podría justificar su desclasificación.

En la misma línea de poner de manifiesto la problemática asociada a los sistemas modernos de conservación, se examinan en particular los diversos instrumentos relativos a la conectividad ecológica, el régimen legal de los bancos de conservación y los requisitos para la indemnización a los afectados por el régimen de los espacios naturales protegidos. En el primer caso, el autor afirma que, si bien están disponibles las herramientas jurídicas necesarias para la conectividad de los hábitats, el reto está ahora en aplicar todas estas técnicas, especialmente: los PORN, los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, las grandes infraestructuras como carreteras y ferrocarriles, la función ambiental de la legislación demanial sobre el régimen de las riberas y las vías pecuarias, así como los planes territoriales y urbanísticos como potenciadores de los corredores ecológico. En relación con la segunda cuestión planteada como problemática, el autor refiere las discrepancias políticas y las críticas doctrinales generadas como contexto en el que se ha gestado la regulación legal de los bancos de conservación que califica de incompleto y que ha llevado a la parálisis de la institución, y propone al respecto un «amplio y sosegado proceso de reflexión especializada» dirigido a establecer *ex novo* un completo régimen legal de la materia. En cuanto al tercer y último problema

BIBLIOGRAFÍA

identificado, sobre la base del análisis de la casuística legal y jurisprudencial, el autor señala la posibilidad de diseñar un «retrato típico» de las privaciones singulares derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos que vendrían determinadas por la concurrencia de dos requisitos: afectar a usos y actividades permitidos en suelo no urbanizable y encontrarse efectivamente en ejercicio por los particulares. Tal cláusula indemnizatoria no exime, en todo caso, el resarcimiento de otras situaciones ablatorias de los derechos e intereses patrimoniales para los que sería aplicable la general responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

VI. La publicación de este libro viene a incrementar, en definitiva, las aportaciones doctrinales que el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN lleva realizando desde muy temprano y de forma muy significativa en el marco del Derecho ambiental, con obras que constituyen un referente en la materia, tales como *La protección de la fauna en el Derecho español* (1980), *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos* (1980), *Principios de Derecho Forestal* (2002), o *Política ecológica y pluralismo territorial* (2009). Este libro que reseñamos constituye un testimonio más de una larga trayectoria investigadora coherente y comprometida con el cuidado y la preservación del patrimonio natural desde su más profundo conocimiento.

Flor ARIAS APARICIO