

## CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

**LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, *POLÍTICA ECOLÓGICA Y PLURALISMO TERRITORIAL. ENSAYO SOBRE LOS PROBLEMAS DE ARTICULACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD*, MARCIAL PONS, MADRID, 2009, 309 PÁGS.**

René Javier SANTAMARÍA ARINAS

PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

I. Hace ya tres décadas, Fernando López Ramón defendió su tesis doctoral en la Universidad de Bolonia sobre los parques nacionales en el Derecho italiano. Desde entonces, el profesor aragonés ha dirigido y publicado numerosos y apreciados estudios sobre el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos. Avalado, pues, como reconocido especialista, el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza y también coordinador del Observatorio de Políticas Ambientales vuelve sobre el tema que tanto le apasiona. Lo hace justo cuando la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad (LPNB), le hubiera permitido acaso cerrar un ciclo con un complaciente comentario divulgativo. Pero no vuelve para eso sino para seguir abriendo nuevos caminos. Porque con esta monografía aspira a estimular un debate que contribuya a «enderezar el rumbo errático seguido hasta ahora», a reclamar «un gran pacto político entre el Estado y las Comunidades Autónomas a fin de establecer las bases que precisa la conservación de la biodiversidad» e incluso a recomendar la aprobación de «una nueva ley en la materia».

Debate, pacto y ley para los que, como es natural, López Ramón no elude aportar sus propias propuestas personales. Propuestas que, por descontado, se fundan en el conocimiento profundo y en el análisis riguroso de los problemas. Y problemas que casi siempre encuentran una explicación convincente en este libro que, con un título un tanto enigmático, no pretende ser un tratado sino un ensayo por el que, por cierto, el lector transita sin mayor esfuerzo, gracias a su ordenada estructura y al fluido estilo literario al que el autor nos tiene acostumbrados.

II. La sistematización de los resultados de la investigación contribuye, en efecto, a la claridad de la exposición, que consta de cuatro partes casi simétricas. En la Parte Primera se afrontan los «problemas históricos»; en la Segunda, los «políticos»; en la Tercera, los «competenciales» y en la Cuarta y última, los de carácter «sustantivo».

**II.1.** La parte histórica considera, a su vez, dos etapas. Una es la que va desde la Ley de Parques Nacionales de 1916 hasta la guerra civil y en ella se acuña una concepción paisajista de la conservación de la naturaleza que está en el origen de las disputas entre las administraciones de montes y bellas artes (Capítulo I). La otra etapa es la que entre los años 1944 y 1975 describe el proceso de apoderamiento de la materia por el sector forestal bajo el franquismo (Capítulo II). El autor valora estos precedentes de forma muy crítica. A su juicio, la forestalización «aportó muy escasos elementos positivos» y, entre otras cosas, «conllevó una notable rebaja de los objetivos conservacionistas» así como «centralización y burocratización». Con la creación del ICONA en 1971, la Administración de montes «culminó sus aspiraciones corporativistas» pero, pese a su «barniz proteccionista», el ICONA «se iba a constituir, conforme a las tradiciones burocráticas que asimilaba y potenciaba, en una rémora para la conservación». Ya en 1975, la Ley de Espacios Naturales Protegidos (LENP) implanta un sistema «elitista e ineficaz». La «esclerosis» resultante llevó a buscar salidas en otros sectores administrativos como el urbanismo. Pero en las primeras leyes urbanísticas «del elitismo y el marginalismo se pasaba al formalismo en la conservación de la naturaleza».

**II.2.** La segunda parte completa la trayectoria de la legislación del Estado en la que, pese a los aires renovadores que emanaban de la Constitución de 1978, las carencias de la LEPN no fueron subsanadas hasta la Ley de conservación de 1989, respecto de la que la actual LPNB resulta continuista (Capítulo III). También explica la formación y evolución de las políticas autonómicas de conservación de la naturaleza que, a partir de las previsiones de los Estatutos, ensayan fórmulas en las que predominan técnicas urbanísticas y que acaban deparando redes separadas de espacios naturales protegidos (Capítulo IV, que además constata la marginación legal de los entes locales). Con todo ello el autor pretende «dejar constancia del fracaso político que viene produciéndose por la falta de articulación entre los sistemas de conservación de la biodiversidad del Estado y de las Comunidades Autónomas».

**II.3.** La tercera parte se ocupa de la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída en «el complicado proceso que desembocó en el reconocimiento de las competencias autonómicas sobre los espacios naturales protegidos» (Capítulo V) y que, como es bien sabido, se ha ido forjando saliendo continuamente al paso de «la persistente reclamación por el Estado de competencias de gestión de los parques nacionales y otros espacios naturales protegidos» (Capítulo VI). Para ordenar minuciosamente todos sus matices, López Ramón entabla aquí un sugerente diálogo con los autores que habían comentado aquella larga serie de pronunciamientos cuya doctrina ha acabado por asumir, al menos sobre el papel, el legislador estatal de 2007. Con todo, no deja de apuntar que el Estado parece decidido a mantener su estrategia bien que desplazando las disputas a nuevos escenarios. De hecho, con el libro ya en la calle, la STC 138/2009, de 15 de junio, declara la competencia autonómica en el conflicto positivo planteado por la Junta de Andalucía contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente que establecía las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales. Y, desde esa perspectiva –que muestra sorprendentemente que quien tiene la competencia no tiene el dinero y viceversa–, está por ver qué recorrido jurídico aguarda al empeño del Ministerio de financiar actuaciones en la Red de Reservas de la Biosfera al escondido amparo de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo rural sostenible. En todo caso, la atención prestada a los problemas competenciales, obligada en un trabajo como éste, no debe malinterpretarse. En realidad, López Ramón es decididamente partidario de la superación de aquella conflictividad que considera «un dispendio de energías jurídicas» del que deriva que el Estado no se haya ocupado de lo que realmente le corresponde y, en definitiva, «la inadecuada atención a los verdaderos problemas que debían ser resueltos».

**II.4.** Sobre estos «problemas sustantivos» versa, precisamente, la parte cuarta que también aparece dividida en dos capítulos: uno para el análisis de los relacionados con la recepción de las pautas internacionales y comunitarias (Capítulo VII) y otro para el examen

del tratamiento que el ordenamiento jurídico interno dispensa a los derechos e intereses de los particulares (Capítulo VIII). En este último se desarrollan distintas facetas de la problemática suscitada por la reserva de ley en la declaración de espacios naturales protegidos. Así, López Ramón admite que se trata de leyes singulares aunque no por ello necesariamente inconstitucionales, manifiesta su discrepancia con la solución judicial que recibió el caso Itoiz, remite a «circunstancias objetivas de degradación» como requisito indispensable para la eventual «desclasificación» y, por último, aboga –salvo, como excepción, para los parques nacionales– por la «declaración administrativa, previo un procedimiento que facilite la participación de los interesados y con sujeción al control judicial que garantice la observancia de la correspondiente regulación general». Para esto último, además, y bajo el lema «Estado ecológico sí, pero Estado ecológico de Derecho», propugna el reconocimiento todavía pendiente en la legislación estatal de la acción pública (curiosamente, está en el artículo 22 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales pero no en la LPNB). Por lo demás, completa sus anteriores aproximaciones al estatuto jurídico de los propietarios afectados para sumarse a las voces que reclaman la configuración legal de específicos supuestos indemnizatorios en este campo. Y, en fin, constata tímidos avances en la cobertura jurídica de la denominada «custodia del territorio».

III. Pero creo que sus propuestas más audaces se encuentran en el Capítulo VII. Ahí culmina, a mi entender, el razonamiento de fondo que vertebra la obra y que a lo largo de todo el libro va enlazando argumentos como los que siguen. «Una idea estática» (o estética) «de protección de la naturaleza ha estado presente en toda nuestra tradición normativa sobre parques nacionales. Parece como si simplemente se tratara de formar unos grandes museos naturales». Esa concepción resulta ya «anticuada» porque «el objeto de una política moderna de conservación de la biodiversidad ha de obedecer a planteamientos generales de ordenación de todos los recursos y espacios naturales, no sólo de unos selectos lugares que se pretende identificar nada menos que con las esencias nacionales». El camino a seguir viene marcado por «el establecimiento de obligaciones internacionales de los estados, que comprometen a éstos en el diseño de ambiciosas políticas de conservación de la biodiversidad» y que ofrecen «una extraordinaria oportunidad de romper con todos los condicionantes que presentan las experiencias nacionales». Por consiguiente, «es preciso y urgente asumir por completo las consecuencias de la red Natura 2000».

En concreto, la Red Europea Natura 2000 «no puede equipararse, como se hace en el art. 45.2 de la LPNB, a un conjunto más de espacios naturales protegidos. Debiera configurarse como el sistema mismo de conservación de la biodiversidad del Estado Español, articulándolo, así, adecuadamente en la legislación básica y en la legislación complementaria de las CCAA. De manera que no habrían de ser las ZECs y las ZEPAs las que se considerasen espacios naturales protegidos según se establece en el citado precepto de la legislación básica vigente, sino los mismos parques nacionales y demás espacios naturales protegidos tradicionales los que se integraran en la red Natura 2000». Para la aplicación de esta propuesta «no habría necesidad de cambiar ni las instituciones ni las denominaciones consolidadas en nuestra experiencia, pero sería preciso adaptarlas a las exigencias del proyecto más completo de conservación de la biodiversidad en el que hemos podido participar». Era «responsabilidad esencial del legislador básico haber adoptado las normas que garantizaran plenamente la incorporación de nuestro sistema de conservación de la biodiversidad a la red Natura 2000» pero aún puede y debe establecer «un procedimiento adecuado para requerir a las CCAA el ejercicio de sus competencias en relación con la red Natura 2000, estableciendo las medidas provisionales necesarias en tanto dichas competencias no fueran debidamente ejercidas».

Por otra parte, «una política de conservación de la biodiversidad, con la que se pretenda superar la marginalidad que la viene caracterizando en el conjunto de las preocupaciones sociales y las actuaciones públicas, ha de obedecer a esquemas de planificación territorial. Lo cual no significa que haya de perder sustantividad, sino más bien que ha de asumirse en ella la racionalidad en los usos del suelo que persigue la

ordenación del territorio» y, a su través, aprovechar las técnicas complementarias que brinda el urbanismo. «Cuando propugno tan decididamente conectar nuestra política de conservación de la biodiversidad a la red natura 2000 es porque me parece que en esta iniciativa comunitaria se contienen los elementos necesarios para construir un completo sistema de planes de ordenación de los recursos naturales. No un conjunto de planes vinculados cada uno de ellos a un espacio natural protegido, sino un sistema de planeamiento ambiental que permita articular las actuaciones estatales, autonómicas, locales y de los particulares para la conservación de la biodiversidad. En vez de una serie de redes separadas de espacios naturales protegidos, una red de redes conectadas entre sí, partiendo de las grandes unidades territoriales: las regiones biogeográficas que ha identificado la Unión Europea».

IV. Las dificultades para la plasmación práctica de estos planteamientos –en absoluto utópicos– parecen proporcionales a la adhesión que a buen seguro suscitarán entre los teóricos del Derecho. En este plano, me atrevo a asegurar que estamos, cuando menos, ante una innovación metodológica que era necesaria para acercar también este sector a las corrientes más avanzadas de la ciencia del Derecho Ambiental y, en particular, al sano influjo que en otros campos va demostrando el principio de integración.

Como en su propia oscuridad pregona el título elegido para este libro mirando al futuro, este enfoque desplaza el centro de atención desde los aislados «espacios naturales protegidos» hacia el concepto global de biodiversidad impuesto por el Derecho Comunitario. Lo cual es tanto como decir que exige el tránsito desde el reino de lo discrecional al de lo cada vez más reglado por el conocimiento científico.

Adicionalmente, este enfoque incita a superar las limitaciones de la perspectiva sectorial y formalista aplicada sobre mecanismos que no deberían desconocerse entre sí por más tiempo. El reto que se nos plantea es el de reflexionar sobre las conexiones existentes entre los distintos sectores normativos concurrentes y profundizar, por ejemplo, en la consideración conjunta de los PORNs, PRUGs y demás planes propios de espacios ya declarados, las técnicas de la Red Europea Natura 2000, los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo e incluso, sugiero por mi parte, los Planes de Ordenación de Recursos Forestales, las medidas agroambientales de los Programas de Desarrollo Rural u otros instrumentos de ese tipo.

Y, a la vista de esas conexiones, apartar la hojarasca acumulada, romper la cáscara del formalismo y rescatar lo que dentro pueda haber de provecho para deducir los criterios sustantivos que deberían dar contenido material a la legislación básica. Despojada de su aparato organizativo y procedimental, resultaría seguramente más fácil acomodar tales contenidos sustantivos en la vieja reivindicación –insatisfecha pero casi olvidada– de una ley estatal general del medio ambiente. Y, simplificando cuanto sea necesario, esa ley debería imponer verdaderos criterios materiales de sostenibilidad que habría de respetar cualquier plan que ordene usos del suelo que puedan comprometer la adecuada gestión de la biodiversidad.

Al desbrozar esta senda, fiel a los cánones más puros de la investigación jurídica clásica, López Ramón nos ofrece una monografía fresca, moderna y comprometida, que, treinta años después, marca otra vez época en la renovación de los estudios sobre este sector del Derecho ambiental.