

LOPEZ 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, 2009, 309 pp.

1. Nunca había entendido el vigente régimen jurídico de los espacios naturales, acaso porque se compone de distintas capas a las que no resulta fácil llegar, salvo que se pueda ir de la mano de alguien que vaya destapando los temas importantes. Y esta ayuda es lo que presta López Ramón en el libro que voy a comentar y del que sólo cabe lamentar su título tan poco comercial: pues sinceramente creo que debería ser de lectura obligatoria para muchos responsables políticos y estudiosos del derecho.

A más de un político, su lectura le debería hacer enrojecer porque aunque no va de corrupciones, trata de algo mucho más serio: la decidida y voluntaria falta de comprensión por parte del Estado central del pluralismo territorial. Es decir, es un ensayo sobre la necesidad de que el Estado abandone luchas absurdas por la gestión de espacios y se dedique a su tarea de articular competencias y responder a los problemas sustantivos de la regulación de la diversidad, que aparecen perfectamente identificados a lo largo de la monografía. Para el autor resulta sorprendente que el fenomenal esfuerzo de colaboración administrativa que la protección de la diversidad requiere carezca de un adecuado régimen jurídico.

Y aquí está el interés para los estudiosos del derecho ambiental. Pues aunque no se analiza el régimen jurídico de los espacios naturales de manera completa o sistemática, la metodología adoptada da al lector las herramientas apropiadas para adentrarse con solvencia en cualquiera de los cientos de normas protectoras que hay en la España autonómica.

2. En su metodología se identifican los cuatro principales problemas de la biodiversidad, que sirven para dar título a las distintas partes del libro: problemas históricos (pp. 19-68), problemas políticos (pp. 71-125), problemas competenciales (129-208) y problemas sustantivos (211-272). Esta opción no es retórica, pues refleja que se trata de un estudio muy poco complaciente con lo que tenemos (¿y también un tributo a Montaigne?). Y no es retórica pero resulta algo fría, o excesivamente objetiva, porque por las cuatro partes se van desplegando las tesis del autor, bajo las distintas perspectivas de estudio, sin que estas ideas se traduzcan con

toda la fuerza que tienen, en los respectivos títulos (que, por cierto, son traducidos al inglés).

Tras la cuádruple problemática, hay una densa «reflexión final» que cierra el libro y donde quedan bien claras las ideas del autor acerca de cómo debería desarrollarse la biodiversidad en España; dos apretados anexos de legislación y jurisprudencia citadas (más de 70 normas y bastantes más de 100 sentencias) y una amplísima bibliografía.

3. Una primera idea central del libro es que *la protección de los espacios representativos de la biodiversidad es un sector o una parte del derecho ambiental con su propia sustantividad*. Así dicho, puede parecer una obviedad, pero no debe serlo tanto cuando se ha cuestionado (en la doctrina y en la jurisprudencia del TC) que forme parte del derecho ambiental, en cuanto derecho que lucha contra la contaminación del aire, el agua y el suelo. En el fondo de esta dificultad radica la llamada transversalidad de la protección ambiental, que es otra forma de decir que lo ambiental a veces se limita a *incidir* en lo sectorial (dando un poco de color verde), u, otras veces, es *atraído por* lo sectorial (por ejemplo, se ha defendido que la protección de espacios no sea más que ordenación del territorio).

Y digo que esta idea es central porque tiñe todas las páginas del libro: aunque especialmente, la revisión histórica y las soluciones a los problemas sustantivos.

4. En efecto, la perspectiva adoptada —la protección ambiental en cuanto fin en sí misma— condiciona la *revisión histórica* de los parques naturales, que se detiene tanto en aspectos sustantivos como organizativos.

En cuanto a lo organizativo, la historia es común a otros sectores: de una organización participativa (Comisaría de Parques Nacionales) y apoyada en Juntas rectoras se pasa a otra burocratizada; en este caso, bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura manteniendo los órganos en régimen de participación funciones consultivas (Consejo Superior de Caza, Pesca Fluvial, Cotos y Parques Nacionales).

5. La descripción histórica es pura, entendiéndolo por esto que está desprovista de adornos innecesarios. Por ejemplo, no incluye entre los antecedentes la defensa ambiental «incidental» o la que viene a ser una hermana menor de los bosques o de la caza, y que, por tanto, se hizo al hilo de estas otras regulaciones: ni las Reservas Reales de Caza ni otras

figuras creadas, durante la Dictadura de Primo de Rivera, para promocionar la salud pública (1) son objeto de su atención.

El autor entiende, pues, que la protección de espacios ambientalmente valiosos tiene un nacimiento brillante en 1916, que es cuando se regulan por primera vez los Parques Nacionales como algo específico, respondiendo a la idea de una élite de krausistas y regeneracionistas que aspiraban a dispensar protección legal a un «cuadro» o un paisaje.

Pero del nacer brillante pasamos a una historia fallida. De hecho, destaca enseguida cómo durante la Dictadura de Primo de Rivera se desvaloriza el sistema establecido por la Ley General de 1916, cuando por la necesidad de consumir grandes esfuerzos en Covadonga y Ordesa sólo se establecen parques con carácter honorífico (p. 39). Por su parte, el largo periodo franquista se resume en dos palabras: «protección forestalizada», que bien ejemplifican las Leyes de Montes de 1957 y de Conservación de espacios de 1975. *A juicio del autor, esta «forestalización» ha condicionado la protección de espacios, incluso tras el hito de la declaración de Doñana en 1969*, primer parque no forestal, ubicado en una marisma (aunque guarda en común con los tradicionales que era un importante Coto de Caza). Sin embargo, poco después, la Ley de Doñana (1978), primera Ley ecológica de la democracia, simboliza el primer paso hacia el abandono de esta vinculación entre la protección natural y los montes.

6. Por esta visión de la protección ambiental pura, aunque también por otras cosas, resulta muy crítico con la atribución al prestigioso Cuerpo de Ingenieros de Montes de las funciones de conservación de la naturaleza; y si a primera vista esta crítica —que es fácil vistas las cosas un siglo después— puede resultar anacrónica (y más si pensamos en la magra función pública de la época vertebrada sobre grandes cuerpos de funcionarios),

---

(1) Por ejemplo, en 1928 se dicta el Real decreto-ley creando un Patronato de la montaña de Montseny para llevar a cabo la restauración integral de la montaña y también para lograr el mayor esplendor de sus riquezas naturales. Los fines asociados a este espacio son, sin embargo, sanitarios o de esparcimiento de la población y, entre otras cosas persigue el fortalecimiento de la «virilidad física de la raza». Es decir, se trata de una Ley que aún respondiendo al sentido de protección natural de la Ley de Parques Nacionales de 1916, se aparta de sus previsiones. Realmente en su origen, el Patronato, administrado por la Diputación provincial de Barcelona, vendría a parecerse a los parques periurbanos de la legislación andaluza, pero con la peculiaridad de que el Montseny hoy alberga varias especies prioritarias y tres tipos de hábitats de la red Natura 2000. Destaca de la Ley de 1928 que se reconoce a los propietarios el derecho a solicitar la expropiación de sus fincas, cuando estimen perjudicial para sus intereses la ejecución de plan de repoblación o la limitación de su explotación (art. 5).

enseguida resulta muy sugerente. Según el autor, los ingenieros de montes, que fueron responsables incluso tras la constitución del ICONA ya en los años 70 (1971), dejaron desprotegidos a los ríos, las costas o incluso a los terrenos agrícolas (p. 51).

Francamente, por más vueltas que se le de a este problema, aún está por resolver la relación de la protección ambiental con lo sectorial y López Ramón apunta una dirección interesantísima, que no es otra que la ordenación espacial. Voy a centrarme para explicar un aspecto (de los muchos que esta monografía me ha sugerido) en un recurso natural como el agua, que resulta multifacético. Es cierto que la atribución al Cuerpo de Ingenieros de Montes de la protección de los ríos exigía que funcionase una colaboración interadministrativa con los del Cuerpo de Obras Públicas, que no siempre se produjo y, en lo que conozco, esta falta de colaboración determinó, por ejemplo, que en muchas presas no se aplicara la Ley de Pesca de 1942 (esta Ley exigía la instalación de escalas para el paso de peces o bien, cuando ello no fuera posible, la adopción de medidas de protección sustitutiva). Podemos recordar que en los años 40 se dictó una interesante «normativa productivista» de los ríos (tanto del aprovechamiento de riberas como de la riqueza piscícola), que sin embargo, en su letra, resultaba muy protectora y cuya aplicación —que no se produjo— se encomendó al Servicio Nacional de Pesca Fluvial (órgano burocrático, que también estaba encargado de las funciones de gestión de parques y sitios).

De hecho, este Servicio tenía a su cargo tanto la Ley sobre repoblación forestal de las riberas de ríos y arroyos de 1941, como la de pesca a la que acabamos de referirnos. Y eran normas bien concebidas; pero que, sin embargo, *ni dentro ni fuera de los espacios protegidos* alcanzaron sus objetivos indirectos (en la primera ley, la restauración de cauces había de favorecer la riqueza piscícola; en la segunda, el establecimiento de pasos y escalas de peces en presas daría conectividad a los ríos y, con ello, pervivirían las especies migratorias). En concreto, la Ley de protección de riberas exigía un previo deslinde del que hay escasísimos rastros en la Gaceta; la de pesca fijaba un plazo para instalar pasos y escalas en concesiones preexistentes y señalaba el procedimiento para incluir previsiones específicas (modos) en las concesiones otorgadas tras su entrada en vigor. Tanto para las preexistentes como para las nuevas, la Ley de Pesca quedó prácticamente inaplicada (e incluso, ya lo hemos dicho, en presas construidas en espacios naturales). Lo que entiendo que puede desprenderse de lo que apunta el autor, es que habría beneficiado

a la protección del agua en espacios protegidos la existencia de una organización específica (y no tanto que la aplicación de las normas que comento se hubiera encomendado a la propia organización hidráulica o, en otras palabras, a los ingenieros de caminos de la época).

Es posible que hubiera sido así (siempre podemos especular sobre si una organización especializada en parques, que funcionara con una adecuada normativa, habría conseguido una mejor protección de cursos de agua en espacios protegidos, tema que hoy más que nunca está por resolver), pero tampoco debemos desconocer que esta inoperancia refleja esa idiosincrasia española caracterizada por la falta de aplicación de unas normas jurídicas excesivamente ambiciosas, que se reiteran una y otra vez. Tiene interés leer la reforma del reglamento de la Ley de pesca en 1946, que prohíbe el vertido en las aguas salvo autorización, advirtiendo que, en los vertidos a costas, serán competentes las Autoridades de Marina y en la reiteración que se hace en la orden de 8 de agosto de 1960 —ya después de la promulgación del Reglamento de policía de aguas de 1958 y la puesta en marcha de las Comisarías de aguas—de que la protección de las aguas se rige por la Ley de Pesca («los asuntos relacionados directa o indirectamente con la alteración de las condiciones biológicas, físicas o químicas de las masas de aguas continentales, públicas y privadas, que puedan perjudicar a los peces y otros seres útiles que, de modo permanente o transitorio, viven en las mismas son contemplados por (...) la Ley de Pesca y es la Dirección General de Montes el órgano competente encargado de hacer cumplir la citada Ley»).

7. Cierra el apartado histórico una referencia a la Ley del suelo, que desde su primera aprobación en 1956, ha previsto planes especiales de protección del medio físico y del paisaje. Y aquí es donde aparece una de las ideas del autor: *la alternativa territorial frente a la forestal (en cierto modo, el autor vendría a defender que la protección de espacios sea atraída por una ordenación espacial protectora e integradora)*.

La valoración de la protección que puede dispensar la legislación urbanística es positiva, aunque también tiene sus sombras: en la ordenación territorial está ese «plus de protección» que requieren los espacios naturales..., pero la visión territorial habría sido más útil de haberse regulado no sólo la aprobación de un plan de ordenación de recursos naturales (PORN) sino también instrumentos de gestión de la naturaleza, lógicamente distintos de los urbanísticos. Más abajo volveremos sobre este problema, que no ha sido en absoluto corregido por la vigente Ley 42/2007 de la Biodiversidad.

En todo caso, y al margen de este déficit de gestión, el autor manifiesta que la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas se apoyó en la «alternativa urbanística» (defendida por los técnicos urbanistas transferidos desde el principio a las Comunidades Autónomas, que colaboraron con biólogos), quedando marginada la visión de los «forestales» del ICONA (que tardaron más en transferirse, conservando su reducto en el organismo público «Parques Nacionales», desde su creación en 1995, p. 109).

8. El sabor de boca que deja la revisión histórica no es demasiado placentero. Es una historia en la que parece que sólo se cambia el nombre de las cosas: hemos tenido parques nacionales, sitios nacionales, sitios naturales, monumentos naturales, parajes pintorescos, jardines del Estado, reservas nacionales de caza, cotos y refugios naturales de caza y ahora las figuras de protección autonómicas, comunitarias (Red Natura 2000) e internacionales (Humedales de Importancia Internacional, Geoparques, Reservas de la Biosfera, etc.). De las figuras nuevas autonómicas, para él tienen interés por sus finalidades específicas: sitios de interés científico de Canarias y corredores ecológicos de Extremadura (p. 119).

Ahora bien, esta pluralidad de nombres o figuras de protección cobijan un mismo objeto y, por eso, al final siempre encontramos planes de ordenación, órganos colegiados de gestión y limitación gradual de actividades privadas, separando los núcleos más duros (que no tienen por qué corresponderse con una única zona continua) del resto del parque, y en un tercer nivel, las zonas colindantes. Y también siempre aparecen las mismas dificultades: determinar el orden de prelación de los planes de protección con otros planes urbanísticos o sectoriales. No se puede pasar por alto que el orden de prelación tiene cada vez más importancia práctica, habida cuenta de la proliferación de los instrumentos de planificación y del mayor grado de detalle de todos ellos: si no sabemos ordenar los distintos planes sectoriales, difícilmente se conocerá el régimen jurídico aplicable a cada espacio.

Quizá por lo anterior, resulte hoy más importante que nunca encontrar esta protección ambiental pura. Y que esta protección sea capaz de discriminar los lugares donde pueda imponerse a cualquier otro interés público y se abandonen las declaraciones programáticas, populistas y enfáticas que sólo generan desconcierto en la opinión pública y falta de seguridad jurídica en el plano normativo. En este sentido, la principal crítica del autor

es que el Estado, enquistado en conservar parcelas de gestión, no ha sido capaz de dictar una legislación básica que regule los procedimientos de toma de decisiones, que permitan ponderar las distintas exigencias de protección —cuánto queremos proteger— con valores económicos.

9. Otra de las consecuencias de no haber sabido dónde encajar la protección de espacios, se encuentra en la distribución competencial, que sigue pareciendo imposible de determinar. Y, en este punto, la revisión de la jurisprudencia constitucional es desoladora. El autor nos «desnuda» la jurisprudencia y el resultado no es precisamente el canon de belleza griego.

En un primer momento, porque el TC rechazó que los espacios fueran medio ambiente, alegando que se trataba de montes u ordenación espacial, pero en todo caso algo de naturaleza distinta de las técnicas complejas de lucha contra la contaminación procedente de actividades económicas. Podemos recordar que esta realidad tenía su contrapunto normativo (las distintas fórmulas utilizadas en los Estatutos para asumir estas competencias) y su finalidad bienintencionada (creer que otra respuesta conduciría a un desapoderamiento de competencias estatales). Pero ni una cosa ni la otra sirven para justificar esta confusa jurisprudencia

Y así la ubicación de los espacios ha pasado en la jurisprudencia del TC desde lo forestal, a lo específico (es una materia propia) y, por fin, a la protección ambiental, que es su lugar natural, como confirma el autor con toda rotundidad (p. 147). Como es sabido, fue la STC 102/1995 la que dio este cambio de rumbo. Ahora bien, quince años después, seguimos con las mismas peleas ya que el Estado no se resigna a perder competencias de gestión, si bien en el reducto exclusivo que le queda, que es el de los espacios marinos.

El resumen es que si al TC le ha costado casi 20 años [y, de momento, 18 sentencias (2)] entender la distribución competencial en espacios, el legislador estatal (que ha dictado 6 leyes de reforma sobre reforma) aún no ha sido capaz de asimilarlo.

---

(2) El BOE de 6 de agosto de 2009 publica el recurso de inconstitucionalidad número 6964-2009, promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario.

10. Al lado de esta batalla jurídica en la «arena» constitucional, están las actuaciones. Por un lado, se presenta (en las pp. 98–99) un expresivo cuadro de los Parques del Estado, (desde 1916, revisando las reclasificaciones). A juicio del autor, esta escuálida lista no justifica la «defensa numantina de los reductos de poder directo» de conservación (p. 130) que no puede apoyarse en valores simbólicos; como expresivamente dice: ni la raza, ni la patria, ni la nación pueden identificarse con los parques nacionales (p. 170). Por otro, nos manifiesta que «la opción descentralizadora confirma (...) un mosaico de interesantes y significativos esfuerzos en materia de conservación de la naturaleza» (p. 99).

Me gustaría llamar la atención sobre un punto en el que al autor nada contra una corriente doctrinal «autorizada» del Estado autonómico (que responde a un cierto sentir social) y que particularmente me ha interesado muchísimo del libro: que *López Ramón reclama una mayor gestión autonómica, sin que ello vaya en detrimento de las funciones del Estado*. Desde esta perspectiva, no ahorra críticas para los instrumentos de gestión que se ha reservado el Estado en la Ley 42/2007: en particular para la elaboración de un plan estratégico, y no por la previsión de un plan director (que encajaría perfectamente en las bases del art. 149.1.23 CE), sino por su vocación a la ejecución a través de planes sectoriales (recapitula más adelante, en p. 165, el listado de competencias que actualmente conserva el Estado y vuelve sobre ello en p. 201). En esta línea, lógicamente también es crítico con la reserva de las áreas marinas protegidas y los parques internacionales.

Por otra parte, la falta de interés en descentralizar en Comunidades Autónomas los parques nacionales enquista las transferencias al ser difícil, entre otras muchas cosas, determinar la dotación que asigna el Estado. Como no es lógico fijar una cantidad por hectárea, ¿se asigna la que tenía antes el parque, haciendo abstracción de que ha habido parques que, por las razones que sean, tienen mejores «históricos» de dotaciones presupuestarias? No afrontar de cara las transferencias, determina disfunciones no asumibles (¿por qué no se ponen de acuerdo Castilla y León, Cantabria y Asturias para la gestión de Picos de Europa?) (3). Y, adoptando la postura del avestruz, la reciente Ley estatal se limita a crear un «Fondo» para el patrimonio natural y la diversidad, con 20 objetivos financiables distintos, lo que ya entraña una gran perversidad

---

(3) En corrección de pruebas, se han publicado los Reales Decretos de Transferencias de este Parque a Cantabria, Asturias y Castilla y León (RRDD 1740/2010, 1741/2010 y 1742/2010).



desde esta perspectiva de la financiación autonómica (art. 74 de la Ley 42/2007, p. 91).

A su juicio, el Estado tiene un papel fundamental que cumplir en la traducción a derecho interno de la Red Natura y este papel fundamental es, además, el que le atribuye la Constitución en el art. 149.1.23, que se refiere a los aspectos básicos de la protección de la biodiversidad. Cuando se refiere a Comunidades Autónomas, siempre las escribe en minúsculas y considera absurdo que el lenguaje políticamente correcto haya conducido a cambiar el nombre de los distintos organismos nacionales de protección de la naturaleza: que ahora se llaman organismos estatales: «Obsérvese que el concepto de lo nacional se excluye del lenguaje políticamente correcto en el ámbito del Estado» (p. 90).

11. En suma, la pelea por lo competencial ha determinado el abandono de la incorporación de la Red Natura 2000, pero también de la definición de los derechos y deberes de los propietarios afectados. El resultado de 30 años de Estado autonómico es que el poder central, que dispone de un «buen arsenal» de técnicas de protección, no ha acertado a construir una red de espacios, habiéndose obtenido un sistema atomizado de protección (el Estado se ha ocupado de «sus» espacios, despreciando la construcción de una auténtica red). Nos sugiere que la respuesta también está en no haber contado con otros actores: Comunidad Europea y Comunidades Autónomas.

Es éste el contexto en que el autor pide un gran pacto político: responsabilidades de cada instancia, mecanismos de coordinación, pautas de intervención comunes y procedimientos de evaluación de resultados.

12. *Como ya hemos señalado, y ahora en otro orden de cosas, el autor apuesta decididamente por la vinculación de la protección de la biodiversidad a la ordenación territorial y urbanística. Y de aquí se derivan distintas consecuencias.*

Una primera sería que la aprobación del plan debería ser, de acuerdo con el proceso más lógico, la primera de las medidas a adoptar, sin admitir en principio excepciones: tal y como explica Alfonso Mulero Mendigorri (2002), los PORN siempre tienen que ser anteriores a la declaración de las zonas protegidas.

También, desde esta perspectiva, se permitiría dar entrada a las entidades locales en la gestión (incluso en fórmulas consorciadas de gestión de parques) y que la cooperación transfronteriza se abriera sitio, descartando

para la gestión de espacios las relaciones internacionales. Sin embargo, ni el Estado ni las Comunidades Autónomas han llevado a cabo ninguna coordinación y, en algunas CCAA, precisamente por ello los planes urbanísticos abusan en la clasificación de suelos rústicos de especial protección natural, donde no cabe prácticamente ningún tipo de uso. Todos conocemos supuestos de municipios limítrofes en los que la zona protegida tiene su raya ahí donde acaba el término municipal.

Otra segunda consecuencia es que, al igual que los planes urbanísticos, los planes de ordenación de espacios naturales pueden establecer reglas del uso del suelo y ordenar actividades económicas, imponiéndose ahí donde verdaderamente sea imprescindible a otros instrumentos de planificación (territorial y sectorial). Está aún por asumir que el fin de la redacción de planes de ordenación espacial ha de ser el máximo de conservación, sin preterir la posibilidad de realizar actividades económicas pues al fin y al cabo, éstas son las que permiten la vida de las personas.

Esta perspectiva —o función específica de los planes de protección ambiental— permitiría superar tanto los *defectos* como los *excesos* de la protección urbanística: los defectos constatados por los usos abusivos del territorio; los excesos están, entre otras cosas, en la categoría de suelo rústico de protección (en el que apenas se admiten usos) que los planes generales dispersan por el territorio de manera poco meditada y al margen de esta idea de red que el Estado bien podría definir.

Otra tercera consecuencia es que ha de preverse la gestión, que ahora se lleva a cabo de forma fragmentaria. Pero esto es otro capítulo, cuyas primeras páginas aún están por escribir.

13. Entre los principales problemas normativos destaca la falta de encaje entre las figuras nacionales y comunitarias y que, muchas veces, el intérprete no sabe si la protección natural resulta de máximos o mínimos. Parques, preparques, zonas con distintas regulaciones de uso, cuyos límites se trazan con base en distintos criterios... tenemos los parques más extensos de Europa, pero ¿absolutamente toda su extensión merece la aplicación más rígida de las directivas de la protección de aves y hábitats?

El desinterés por la incorporación del sistema de protección comunitario, ya se advierte en la Ley (4/1989) de Conservación de Espacios, que no consideró la Directiva Aves, que ya estaba vigente, ni después traspuso adecuadamente la Directiva hábitats (1992), incorporada al ordenamiento español por Real Decreto 1907/1995. No obstante, y pese a las dificulta-

des prácticas derivadas de exigir que el PORN precediera a la declaración del parque, valora positivamente este instrumento de planificación por tratarse de un instrumento sectorial de ordenación territorial, prevalente frente a la ordenación territorial, pero con previsiones sólo indicativas en cuanto a la planificación sectorial (p. 84). Destaca que esta Ley por primera vez atiende a la protección de la fauna y la flora.

De la Ley 42/2007 de Patrimonio natural dice que las novedades que presenta son «de poco fuste, colaterales y ajenas a los grandes problemas que venían planteándose» (p. 89). En la Ley se «aclara», aunque sólo formalmente, la vinculación de los planes de ordenación a la planificación sectorial al advertir que los planes serán determinantes (art. 18.3), en el sentido de que los sectoriales podrán apartarse de ellos previa motivación. Acaso hubiera sido mejor, como tantas veces indica López Ramón, que se hubieran traspuesto las Directivas comunitarias señalando que será muy difícil la motivación cuando haya hábitats prioritarios y mucho más sencilla en otros casos.

14. Junto con la falta de incorporación real de la Red natura, el segundo problema sustantivo es el de cómo equilibrar la protección ambiental y una rentabilidad adecuada a la propiedad privada.

Ya en la parte histórica se cuenta que por el camino se han perdido la intervención de los propietarios y el interés por armonizar la protección natural con el mantenimiento o promoción de actividades económicas que permitan la subsistencia de las personas que viven en las zonas protegidas. En un libro de viajes que narra el recorrido de dos naturalistas (y cazadores) británicos por España a principios del siglo XX, y donde se contiene una descripción más científica que romántica de la fauna de nuestros valles, sierras, lagunas, dunas y marismas, dicen: «Amamos España principalmente porque es salvaje y desierta pero porque la amamos, deseamos naturalmente que avance hasta alcanzar la posición que le pertenece entre las naciones. Con todo, tal desarrollo material no necesita, ni tiene por qué implicar la destrucción total de sus bellezas naturales. El desarrollo a este precio no armonizaría con el genio peculiar de la raza española y, cuando confiamos en que el desarrollo tenga lugar, no recelamos de efectos secundarios» (4).

---

(4) Abel CHAPMAN y Walter J. BUCK, *La España inexplorada*, 1910, utilizo la publicación de la Junta de Andalucía de 1989, p. 27. Los autores ponen el ejemplo de las estepas cerealistas y las avutardas. Y si sólo nos fiáramos de este ejemplo, tendríamos que concluir que la protección de la biodiversidad, con todas sus pegas, ha dado sus frutos: el plan de estepas cerealistas de Castilla y León se cuenta entre los programas de protección más exitosos de las políticas agroambientales comunitarias.

En la jurisprudencia constitucional también se ha perdido la oportunidad de entrar a fondo en esta problemática [Germán Valencia (5)]. Al igual que sucede con la legislación, estos problemas han estado «abandonados» (p. 237) por el tejer y destejer en lo competencial. Esto no significa que no haya habido decisiones importantes que aportan criterios utilísimos (como el de la utilización consolidada de los predios de la STC 170/1989 de la cuenca del Manzanares), pero aún hay que dar la clave que explique cómo el contenido esencial de la propiedad determina que las limitaciones que exija la función social sean indemnizadas cuando se produzca cualquier tipo de merma patrimonial, sin necesidad de que se refiera a la prohibición de usos sino también a las expectativas de aprovechamiento de suelos rústicos (sentido que avanza la STS de 30 de abril de 2009). Podemos recordar que una consolidada jurisprudencia declara que la aprobación de un plan no genera automáticamente derechos a la indemnización (hay que demostrar el perjuicio singular de las indemnizaciones).

15. Por último, cabe advertir que para la gestión de espacios naturales no es suficiente con trasladar instituciones propiamente urbanísticas. Y de hecho, los planes de protección de recursos naturales requerirían tener sus propios mecanismos de gestión que permitieran involucrar a los distintos agentes implicados (incluyendo, en primer lugar, a los propietarios o titulares de actividades económicas). Ni los planes de ordenación natural son planes urbanísticos cualificados por su finalidad de protección, ni los planes urbanísticos de protección especial deben aspirar a suplir la aprobación de planes de ordenación de recursos naturales [entre otras cosas, porque las trascendentes reglas de prelación entre planes no son iguales: por ejemplo, y según el art. 43.3 del Texto Refundido de la Ley de aguas, los planes de protección natural son determinantes para la planificación hidrológica, mientras que los urbanísticos no (6)].

---

(5) VALENCIA MARTIN, G., «*Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional*», Observatorio de políticas ambientales 1978-2006 (vol. col. coord. por LÓPEZ RAMÓN), Thomson Aranzadi, 2006, pp. 233 ss.

(6) Vid. CARO-PATON CARMONA, I., «La coordinación entre la Ley de Costas y la Ley de Aguas: retos pendientes y primeros (e importantes) avances», *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 16 (2009), pp. 13-33. Comparéense, además, el art. 13 de la Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales (sus planes prevalecen frente a cualquier planificación sectorial) con el art. 18.2 de la Ley 42/2007 (sus planes son determinantes para la planificación sectorial, de manera que ésta sólo puede decidir no acoger sus contenidos por una razón imperiosa de interés público de primer orden).

Es por esto que el autor, pese a valorar positivamente la previsión novedosa de «la custodia del territorio» del art. 72 de la Ley 42/2007, tenga que lamentar su escueta regulación. O, en otras palabras, que aún estén por desarrollar los llamados «contratos de gestión de espacios».

Posiblemente la relación entre urbanismo y protección espacial deba encontrar su punto de equilibrio. Y es que, por un lado, son muy interesantes —o más que ello, imprescindibles— las normas de directa aplicación o estándares urbanísticos que requiere el urbanismo sostenible; pero, por otro lado, creo que no debe abusarse de la gestión urbanística para suplir las dificultades de gestión de los PORN.

En concreto estoy pensando en los supuestos en que se acude a la normativa urbanística para declarar fuera de ordenación actividades que se desarrollan en suelo rústico protegido, olvidando que el origen de esta figura se vincula a la transformación del suelo. Y si antes, esta «condena» no tenía efectos prácticos inmediatos, tras la nueva Ley de suelo las cosas pueden ser distintas: según el art. 35 TRLS, cuando la ordenación territorial determine la modificación o extinción de la eficacia de títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, ésta modificación o extinción será indemnizada. Salvo error por mi parte, la legislación urbanística anterior no preveía expresamente que la ordenación urbanística pudiera determinar la extinción de licencias de actividad de cualquier tipo, sino de manera mucho más modesta el fuera de ordenación de edificaciones. Como puede advertirse, el fuera de ordenación antes podía conducir a largo plazo a la desaparición de actividades; sin embargo, ahora es fácil que los efectos se produzcan a medio plazo por la temporalidad de las licencias ambientales: si hay un fuera de ordenación, ¿cabrá la renovación de la licencia?, ¿nacerá en este caso el derecho a una indemnización?

16. Abría la recensión refiriéndome al título; la cerraré con el subtítulo: el libro es un «ensayo», en el sentido de que nos da la *visión personal* del autor o, mejor expresado, esa interpretación crítica que corresponde a personas libres de pensamiento.

De hecho es una obra que manifiesta que su autor está en el selecto grupo de Profesores de derecho administrativo, que permiten creer en la vocación universitaria y en la investigación jurídica rigurosa... Y desde luego, esto es muy alentador porque, si se me permite el símil, en la avifauna universitaria hay especies domésticas, que crían a individuos hiperproductivos, esto es, diseñados para publicar monografías y artícu-

#### BIBLIOGRAFÍA

los meramente descriptivos; otras que, con el paso de los años se van domesticando; y, por último, un grupo de ejemplares dignos de protección por su calidad y rareza (ahí está López Ramón), que después de muchos años en el oficio siguen publicando ensayos que esconden excelentes monografías científicas.

Y es que, a mis ojos, esta obra es mucho más que un «ensayo» porque está repleta de elementos de un verdadero libro jurídico (y me refiero tanto a elementos «descriptivos» como «constructivos»); se explican con el rigor y la metodología propias del derecho las claves de la regulación jurídica de la diversidad y se indican los caminos por donde esta regulación debería avanzar en el futuro.

Isabel CARO-PATÓN CARMONA