

LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES EN ESPAÑA. ANTECEDENTES, CONTRASTES TERRITORIALES, CONFLICTOS Y PERSPECTIVAS.

Alfonso Mulero

Mendigorri (2002): Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 309 pp.

El libro del profesor Mulero Mendigorri analiza, tal como su propio título indica, la compleja cuestión de la protección de espacios naturales en España desde sus orígenes hasta la actualidad. Se trata de una magnífica síntesis, no realizada hasta el momento para el conjunto del país, acerca de una realidad que es tratada de manera sistemática y minuciosa al mismo tiempo. Son múltiples las cuestiones en torno a los espacios naturales protegidos que son abordadas a lo largo de esta obra, tal como tendremos ocasión de esbozar a continuación, combinándose magníficamente la dimensión diacrónica y sincrónica en el análisis del tema propuesto, y sin que ello esté exento de una visión crítica y reflexiva del autor acerca de los hechos descritos.

La obra se estructura en tres partes que se corresponden con las tres grandes dimensiones del estudio de esta realidad en nuestro país: la evolución de la protección de espacios naturales en España desde sus comienzos hasta la configuración del Estado

de las Autonomías, la realidad de los espacios protegidos españoles desde la descentralización autonómica hasta el momento presente, así como la consideración de las iniciativas internacionales de protección de la naturaleza con aplicación en el territorio español. Cada una de estas tres partes se divide, a su vez, en una serie de capítulos (catorce en total para el conjunto del libro) que abordan con un alto grado de sistematicidad las principales claves explicativas del tema propuesto.

La primera de las tres partes referidas se centra en el estudio y consideración de los hitos fundamentales que marcaron el desarrollo de la protección de espacios naturales en España desde los momentos iniciales de la misma hasta los comienzos de la década de los ochenta del pasado siglo XX, momento en que se inició el proceso de traspaso de las competencias conservacionistas desde el Estado hacia las recién creadas Comunidades Autónomas. Resulta muy ilustrativo para el lector el recorrido histórico que el autor realiza a lo largo de más de seis décadas de protección de la naturaleza en España, haciendo especial hincapié en los cambios de orientación operados al respecto durante ese prolongado espacio de tiempo.

En los dos primeros capítulos se analizan los primeros años de la política protectora en España, hasta el paréntesis que a este respecto supuso la Guerra Civil a finales de la década de los treinta. El autor expone cómo la inquietud conservacionista fue

gestándose en España fundamentalmente durante los primeros años del siglo XX –al igual que en otros países europeos–, sobre todo a raíz del conocimiento de las primeras iniciativas de creación de Parques Nacionales en grandes países como Estados Unidos, Canadá o Australia. Dicha inquietud se plasmó finalmente –en el caso español– en el desarrollo de las primeras iniciativas protectoras, como la promulgación de la originaria Ley Parques Nacionales de 1916 y la protección de los primeros espacios (Ordesa y Montaña de Covadonga) bajo esta misma figura de protección en 1918. A propósito de estos primeros capítulos del libro, estimamos conveniente resaltar que tan interesantes como la recopilación de las primeras medidas conservacionistas que se fueron sucediendo durante las dos décadas subsiguientes resultan las referencias del profesor Mulero a las diferentes concepciones de personajes relevantes de la época (como Pedro Pidal y Eduardo Hernández-Pacheco) acerca de la orientación que debía darse a la protección de enclaves naturales en España.

Ya en el capítulo segundo, al analizar las disposiciones legislativas que sobre la materia fueron promulgadas en el periodo republicano, se hace referencia a un cierto declive de la política protectora española en los años inmediatamente anteriores a la Guerra Civil; este hecho se vio definitivamente consumado con posterioridad a dicho conflicto bélico, ya que el nuevo régimen implantado en España postergó esta política

en aras de un fomento muy decidido de las actuaciones en materia forestal (capítulo tercero).

Los capítulos cuarto y quinto (últimos de esta primera parte del libro) muestran ya un panorama ciertamente distinto, ya que reflejan el relativo renacer que experimentó la política española de espacios protegidos a partir de la década de los años setenta. Este resurgimiento se materializó en una serie de acontecimientos que son recopilados con gran nitidez y rigor por Alfonso Mulero, y entre los que destacaron dos sobremanera: la creación en 1971 del ICONA (con lo que la política protectora española recuperaba, al menos, el soporte institucional del que había carecido durante las décadas anteriores), y la promulgación en 1975 de una Ley de Espacios Protegidos para todo el territorio nacional, con lo que la referida política se dotaba asimismo del soporte legislativo imprescindible para su adecuado desarrollo. Sin embargo, el autor sabe reflejar, con gran acierto a nuestro entender, el carácter transitorio de estos cambios, ya que ellos se vieron ampliamente superados por uno de mucho mayor calado en la práctica: la desaparición del sistema estatal centralizado de protección de la naturaleza a raíz de la aparición del Estado Autonómico y del traspaso de competencias conservacionistas a las Comunidades Autónomas, con lo que serán éstas, a partir de ahora, las que comiencen a legislar y a regular las diferentes actuaciones en materia de espacios protegidos. Esta realidad, carac-

terizada someramente en el capítulo quinto de la primera parte del libro, es objeto de mucha mayor profundización en la segunda parte, en la que se analizan con detalle tanto los rasgos definitorios como las implicaciones que se derivan del desarrollo de la política protectora española en el marco del Estado de las Autonomías.

Esta segunda parte constituye, a nuestro entender, el núcleo fundamental de la obra, y consta de cinco capítulos en los que se abordan los *nudos gordianos* de la actual política de protección de espacios naturales en España. En un primer capítulo (el sexto), el autor aborda el estudio del proceso de transición de un marco estatal y centralizado a uno nuevo autonómico que en lo referente a los espacios protegidos se registró en nuestro país a comienzos de los años ochenta. Se trató éste de un momento especialmente relevante, puesto que supuso el germen de algunos de los problemas más acuciantes que afectan en la actualidad a la política protectora en España y que son tratados con detalle en capítulos posteriores del libro. Nos referimos fundamentalmente a la gran disparidad legislativa entre las distintas Comunidades Autónomas así como a la heterogeneidad igualmente patente en cuanto a figuras protectoras empleadas y al diseño de las redes regionales de espacios protegidos.

Uno de los factores que se halló en el origen de tal situación fue la tardía aparición de una ley marco estatal que reemplazase a la de 1975 (de base

preconstitucional), hecho que no sucedió hasta 1989, con nueve años de dilación con respecto al inicio del proceso de traspaso de competencias en materia de conservación de la naturaleza, año éste en que se promulgó la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y las Flora y Fauna Silvestres, actualmente en vigor. En el capítulo séptimo se abordan los aspectos esenciales de la nueva ley, destacándose como su aportación esencial la regulación que establece para el conjunto de los recursos naturales, así como otra serie de cuestiones más directamente vinculadas con los espacios protegidos y acerca de las cuales el autor ofrece una serie de reflexiones dotadas de gran sentido crítico: las cuatro categorías protectoras de referencia definidas en la ley, las disposiciones específicas que establece acerca de los Parques Nacionales, la escasa regulación aportada acerca de los instrumentos de planificación y órganos de gestión y participación, la especial consideración de los terrenos afectados por la declaración de espacios protegidos, así como las medidas propuestas para lograr una necesaria coordinación interadministrativa (fundamentalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas), cara a constituir una red española de espacios protegidos verdaderamente representativa y equilibrada.

Sin embargo, tal como esboza el autor en este capítulo séptimo, buena parte del espíritu que alentó la elaboración de dicha ley no ha tenido un reflejo en la práctica durante los años subsi-

guientes a su promulgación, hecho debido tanto a la tardía aparición de la misma (lo que facilitó el inicio de un camino propio por parte de distintas Comunidades Autónomas que fueron adquiriendo competencias en la materia desde comienzos de los años ochenta), como al propio afán particularista de las Administraciones regionales incluso con posterioridad a la aparición de la ley marco estatal. Ello se tradujo en la aparición de una serie de disfunciones analizadas con gran detalle y rigor por el profesor Mulero a lo largo de los capítulos siguientes.

La primera gran disfunción detectada, clave según el autor para entender la situación actual de las áreas protegidas en nuestro país, estriba en la ya aludida heterogeneidad a nivel legislativo entre Comunidades Autónomas. Para ilustrar la disparidad de situaciones patente a este respecto, Alfonso Mulero lleva a cabo un exhaustivo análisis del régimen jurídico de aplicación en la actualidad para esta materia en cada una de las Comunidades españolas (capítulo octavo), lo que permite al lector, además, adquirir una visión muy completa acerca del diferente espíritu que subyace a las distintas legislaciones autonómicas de espacios naturales protegidos.

La consecuencia más directa de esta heterogeneidad legislativa estriba en las muy notables divergencias que se hacen hoy patentes entre las redes de espacios protegidos que se han venido diseñando durante los últimos años en las distintas Comunidades Au-

tónomas. En el capítulo noveno se profundiza en el análisis de los factores esenciales que se hallan en el origen de esa lamentable situación (declaraciones aceleradas y poco sopesadas así como proliferación de figuras de protección autonómicas al margen de las propuestas por la legislación estatal), así como de los rasgos principales que la caracterizan en la actualidad (grandes desequilibrios territoriales intrarregionales e interregionales en lo que respecta a los espacios protegidos declarados, protección de los mismos en base a figuras muy heterogéneas y en algún caso confusas), rasgos que, en opinión del autor, repercuten en la gran fragilidad que caracteriza a la actual red española de espacios naturales protegidos.

Junto a estas dos grandes disfunciones aludidas, el autor profundiza, en el capítulo décimo, en la consideración de otra serie de aspectos problemáticos y de retos pendientes a los que se enfrentan los espacios protegidos en la actualidad en nuestro país. Entre ellos destacan los siguientes: el retraso en la elaboración y aplicación de los instrumentos de planificación de los espacios protegidos, las deficiencias hoy patentes en cuanto a la gestión de los mismos, los conflictos derivados del predominio de la propiedad privada, las limitaciones presupuestarias y de medios disponibles, o el papel de los espacios protegidos con respecto al desarrollo rural y el uso turístico-recreativo.

A este respecto, estimamos especialmente valiosas las reflexiones apor-

tadas por el autor en este capítulo acerca de cuestiones especialmente candentes hoy día en los espacios naturales protegidos españoles, tales como las incertidumbres acerca de la verdadera operatividad de los instrumentos de planificación diseñados, la carencia de mecanismos de evaluación de la gestión, o la posibilidad de que dichos espacios se conviertan en herramientas para lograr un verdadero desarrollo sostenible en las zonas rurales.

La última parte del libro del profesor Mulero está dedicada a la consideración de las iniciativas internacionales de protección de espacios naturales con incidencia en el territorio español. De cada una de las iniciativas consideradas (Red de humedales del Convenio Ramsar, Reservas de la Biosfera, Zonas de Especial Protección para las Aves, y Directiva Hábitats y Red Natura 2000), se exponen cuáles son sus objetivos y principios inspiradores, los obstáculos o posibles críticas a la aplicación de las mismas, así como el estado de la cuestión de cada una de ellas en España. Mención especial merece el capítulo catorce, dedicado al análisis de la Red Natura 2000. Se trata de una iniciativa bastante reciente y ambiciosa (por cuanto persigue la creación de una gran red europea de zonas de especial conservación), aún en proceso de gestación, y de la que el autor realiza un completo análisis y valoración tanto de

sus objetivos y posibilidades, del desarrollo de los trabajos en España, así como de los aspectos aún pendientes de resolver para lograr una conformación efectiva de esta gran red europea de espacios protegidos.

Un libro que estimamos tan completo y sistemático como el que nos ocupa no podía por menos que presentar al final del mismo (pp. 217-238) una exhaustiva recopilación de una amplio espectro de la bibliografía española existente acerca de la cuestión de los espacios protegidos, actualizada al 2001. De la misma manera, esta obra se ve completada con tres anexos de gran interés, por cuanto recogen los catálogos completos, a nivel nacional, tanto de Espacios Naturales Protegidos, de Lugares de Interés Comunitario (última propuesta española para la futura conformación de la Red Natura 2000), y de Zonas de Especial Protección para las Aves.

Como conclusión, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que nos encontramos ante una obra de referencia, que aporta una visión global y de conjunto, pero detallada a la vez, de la que hasta el momento se carecía en España para una cuestión tan en boga en los últimos tiempos y de tan importante calado territorial como la de los espacios naturales protegidos.

GARZÓN GARCÍA, Rafael.