

Jiménez Jaén, Adolfo:
*El régimen jurídico de los Espacios
Naturales Protegidos*
McGraw Hill, Madrid, 2000, 400 págs.

Pocas cuestiones han suscitado a las sociedades modernas tan profunda inquietud y tan honda preocupación como la referente a la relación que el hombre entabla con el medio natural en el que habita y del que obtiene la larga serie de elementos que le facilitan su subsistencia y le posibilitan la vida. Sin embargo, esta relación ha sufrido diversas etapas, correlativas a las que jalanan el curso de la historia del hombre, y se ha vuelto particularmente crítica en el momento en que se constata el incremento inexorable de la población humana y el desarrollo de un conjunto de técnicas que pueden llegar a poner en grave riesgo su propia subsistencia y la de futuras generaciones.

Cuando en 1453 los habitantes del cantón suizo de Glarus declararon el macizo montañoso de Karpf como «distrito franco», expresaron de manera implícita su temor a poder llegar a alterar y poner en peligro el territorio que los albergaba y que les posibilitaba la continuidad de su modo de vida. De alguna manera, se anticipaba el sentido proteccionista que ha calado lentamente, en un proceso apenas iniciado, en la conciencia de las generaciones presentes.

Como es sabido, el precedente que supuso la protección de un enclave natural específico tuvo su origen en los Estados Unidos, al crearse el Parque Nacional de Yellowstone en 1872, acuñarse precisamente el término «Parque Natural» e iniciarse la primera legislación sobre la materia en el ámbito comparado que ha servido de modelo, al menos inicial, para la regulación de este sector del ordenamiento jurídico en muchos países.

Los tímidos avances conservacionistas se centraron inicialmente en una pretensión poco realista de aislar determinados lugares, mediante su declaración como reserva de la naturaleza, de los procesos generales de degradación que sufrían otros espacios del territorio.

Esta pretensión, no obstante, ha sido recientemente superada y hoy en día es común concebir los espacios naturales como áreas dotadas de un mayor

* Letrado de la Asamblea Regional de Murcia.

grado de naturalidad, con régimen de protección casi total, y rodeado de otros espacios con un nivel de salvaguarda ambiental menor que permitan amortiguar los efectos menos deseables sobre el área de mayor interés.

Los esfuerzos de protección que el hombre lleva a cabo actualmente y el soporte legislativo que les dan cobertura en casi todos los países expresan la voluntad imperante de conservación de la diversidad biológica y de la calidad del paisaje, y de acometer la regulación hídrica y la protección del suelo y el disfrute de lugares para el recreo, la educación y la cultura.

Esta incipiente política de protección presenta dos aspectos característicos que conviene analizar y tener en cuenta pues, sin ahondar en ellos y sin conocer sus mecanismos internos, la acción normativa desarrollada puede devenir insuficiente. La acción política, para ser realmente efectiva, debe desplegarse en una sociedad receptiva en la que predomine no sólo el «sentimiento» sino también, y muy especialmente, la convicción y el compromiso sobre la necesidad de la regulación que se propone.

De este modo, puede reconocerse que se han producido avances notables en el aspecto concreto del nivel de concienciación y compromiso social en la defensa del medio ambiente. No es menos cierto, sin embargo, que todavía existe una evidente contradicción entre la realidad de los hechos y el discurso conservacionista que comienza a generarse en la sociedad. Aún es frecuente atribuir a las Instituciones públicas la responsabilidad exclusiva por la situación actual en que se encuentra el medio natural al tiempo que se olvida que, en relación con la naturaleza, la responsabilidad comienza por ser individual.

En segundo lugar, la protección del medio natural implica, en numerosas ocasiones, la imposición de limitaciones al derecho de propiedad, en forma de restricciones al uso y disfrute, de tal envergadura que puede hablarse con total precisión de un nuevo estatuto de la propiedad que debe ser definido en todos sus elementos con notable precisión y que conlleva la necesidad de que los afectados se impliquen activamente en la regulación normativa referente a estos enclaves.

A pesar del interés que suscita la cuestión, y de que España alberga algo más del 40% del total europeo de espacios protegidos, no son muchos los autores que han tratado la cuestión, lo que evidencia que el Derecho ambiental es aún una disciplina «in fieri».

A título de ejemplo, se debe dar cuenta de que la problemática suscitada por la regulación de los espacios naturales fue objeto de un tratamiento inicial, en el año 1980, por LÓPEZ RAMÓN en su trabajo *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos* (Colegio de España en Bolonia) y, dos años más tarde, por ARIÑO ORTIZ y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ en su obra *La protección jurídica de los espacios naturales*, publicada por el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; incide en esta idea el propio SUAY RINCÓN cuando destaca al inicio del prólogo de la obra que se comenta que sorprende la muy escasa atención acaparada por los Espacios Naturales Protegidos. En el ámbito comparado puede resaltarse la

aportación de TORTORELLI en *I parchi naturali tra tutela e sviluppo: (profilo giuridici)* (CEDAM), aparecida en 1984).

Respecto a los artículos que abordan la cuestión referente a los espacios naturales protegidos, cabe citar, aunque sin ánimo exhaustivo, las aportaciones de ANGLADA GOTOR en su artículo «Criterios para una Ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos», publicado en 1985 en la *Revista de Derecho Urbanístico* n° 92; de BASSOLS COMA en «La protección de los Espacios Naturales a través de los Planes Especiales de Urbanismo», aparecido en la *Revista Jurídica de Cataluña* n° 3, en 1988; de CANALS AMETLLER sobre «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de Espacios Naturales Protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas», artículo recogido en el número 142 de la *Revista de Administración Pública*; la de CUÉTARA MARTÍNEZ en el artículo «Dos cuestiones sobre protección jurídica de espacios naturales», incluido en 1982 en la *Revista de Derecho Urbanístico* n° 78; la de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en su artículo «Parques nacionales y protección de la naturaleza», aparecido en la *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 5; de LÓPEZ RAMÓN en su trabajo sobre «Los problemas de los parques Naturales en Italia», publicado en la *Revista de Administración Pública* n° 81; de PÉREZ ANDRÉS, en su trabajo titulado «Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos» y publicado en 1993 en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública* n° 16, o de SOSA WAGNER en el artículo «Espacios Naturales Protegidos y Comunidades Autónomas», aparecido en 1983 en el número 38 de la *Revista Española de Derecho Administrativo*.

Asimismo, debe resaltarse que la legislación ambiental es en todos los países variada y dispersa y que en España estos caracteres se presentan aún más acentuados debido al elevado número de sujetos dotados de competencias normativas en la materia. Igualmente puede destacarse la existencia de diversas estrategias internacionales en relación con la protección de enclaves naturales.

El régimen de los espacios naturales protegidos constituye la publicación del trabajo de investigación que JIMÉNEZ JAÉN defendió en 1997 como tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, bajo la dirección de SUAY RINCÓN. Todas estas consideraciones ponen de manifiesto, sin duda, una de las principales virtudes de la obra que se comenta, que no es otra que la de su oportunidad.

Ello permite contar a los prácticos del Derecho, y a las demás personas interesadas en el régimen de estos enclaves, con una valiosa monografía que incorpora, además, una copiosa referencia de la legislación autonómica sobre espacios naturales y que da cuenta precisa de la relativamente abundante y trascendental doctrina del Tribunal Constitucional.

Este afán de exposición exhaustiva que recae sobre los textos normativos y jurisprudenciales se manifiesta también con ocasión de la inclusión de numerosas referencias doctrinales que permiten al lector conocer el estado de la

cuestión de modo breve pero completo y formar al respecto una opinión propia. Pero este afán expositivo no impide al autor efectuar varias y fundamentadas críticas de determinados preceptos de algunos sistemas normativos autonómicos, particularmente del canario, arriesgar planteamientos propios bien concebidos y formular sólidas propuestas de «lege ferenda» que, cuanto menos, sirven para fomentar el debate jurídico.

Centrándonos en el contenido del libro, debe reseñarse que el capítulo I desarrolla en su primera parte un estudio esquemático acerca de los antecedentes de la regulación de la figura de los espacios naturales protegidos en la legislación española. Con respecto a este concreto apartado, el lector echa en falta, además de una breve introducción del autor, una exposición más extensa acerca de la regulación normativa inicial de estos espacios y un estudio más detallado de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, primer texto que, a pesar de sus carencias, acometió por vez primera la regulación frontal de la materia en cuestión. Del mismo modo, podría esperarse una exposición —siquiera también breve— de los motivos que determinaron la rápida constatación de su crisis.

También puede apuntarse de pasada que esta primera parte podría haberse enriquecido si cabe con un estudio más detenido de los antecedentes internacionales de estos espacios y con un recurso a las legislaciones comparadas que, desde hace largo tiempo, han acometido su regulación, como la norteamericana o la canadiense. Aún reconociendo que se efectúa una pequeña referencia al concepto de parque en el derecho comparado en la página 165 del libro, no es menos cierto que los antecedentes podrían haber dado cuenta del artículo 66.2.c) de la Constitución portuguesa de 1976 que, de manera inusual en el derecho constitucional, impone al Estado el deber de crear y desarrollar reservas y parques naturales, así como paisajes y sitios, como modo de garantizar la conservación de la naturaleza y la preservación de los valores culturales de interés histórico o artístico. La circunstancia de su omisión y la falta de conocimiento acerca del alcance y eficacia reales de este precepto se lamenta aún más cuando la obra «Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos», publicada por la editorial Comares en el mismo año 2000, y coordinada por RUIZ-RICO RUIZ, tampoco contiene referencia alguna al derecho portugués.

La segunda parte del primer capítulo está dedicada al análisis del derecho constitucional al medio ambiente, consagrado en el artículo 45 del Texto Constitucional, y a la tarea de desentrañar la concreta naturaleza jurídica de este derecho. Tras una exposición general inicial, el autor da cumplida cuenta, con rigor y claridad, de las diferentes concepciones doctrinales al respecto y de los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo con relación al medio ambiente.

Seguidamente, a la hora de estudiar la función del Estado en relación con el medio ambiente, JIMÉNEZ JAÉN acomete un interesante análisis acerca de la relación entre dos valores aparentemente antagónicos, medio ambiente y desarrollo económico, y el tratamiento que sobre los mismos llevó a cabo el

Tribunal Constitucional en su Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, que somete a severa crítica.

La exposición acerca del contenido de otra Sentencia del mismo Tribunal, concretamente la 102/1995, de 26 de junio, sirve para explicar la distribución de competencias sobre los espacios naturales protegidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la solución a determinadas cuestiones controvertidas, como las relativas a la gestión de esos espacios, a la reclasificación de espacios declarados, a la posible existencia de espacios divididos artificialmente por los límites de las Comunidades Autónomas, a la declaración de espacios en Zona marítimo terrestre o al régimen jurídico de los Parques Nacionales.

Por último, el primer capítulo se cierra con un acercamiento a las manifestaciones de la política comunitaria relativa al medio ambiente, con expresa mención de los diferentes programas comunitarios, un análisis detallado de la Directiva 92/43/CEE sobre Hábitats y una exposición acerca de los instrumentos de protección diseñados por la normativa comunitaria. Salvo alguna mención específica a las Reservas de la Biosfera como categoría de enclave determinada por la acción de la UNESCO, también se echan en falta algunas menciones a otras iniciativas internacionales relativas a la protección de espacios como el Convenio de Ramsar sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional, las Reservas Biogenéticas promovidas por el Consejo de Europa o las establecidas con ocasión de la firma del Convenio de Barcelona, entre otras.

El Capítulo II aborda un estudio de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de los Espacios Naturales Protegidos y de la conservación de la flora y fauna silvestre y de los diferentes modelos de regulación autonómica en la materia, con especial referencia a las distintas categorías de espacios contemplados en las mismas. Tras ofrecer un concepto de espacio natural protegido como «la parte del territorio que, por existir recursos naturales de especial interés, es declarada como protegida por una decisión del poder público, con la finalidad de permitir las actividades, principalmente de uso público, compatibles con su conservación, restauración y protección, y en consonancia con el necesario desarrollo socioeconómico de las poblaciones que los habitan» (pág. 122), examina los distintos elementos —material, formal y teleológico— que lo conforman.

El apartado 4 del capítulo II se refiere al procedimiento de declaración de los espacios naturales protegidos, elemento formal de la figura de los espacios y uno de los que mayor interés ha ofrecido a la doctrina por la relativa tensión que produce sobre el sistema de fuentes.

Como dato de partida, el autor recuerda que la legislación estatal vigente sólo prevé de manera expresa la declaración por vía legislativa de los Parques Nacionales mientras que deja en libertad a las Comunidades Autónomas para que determinen por vía legislativa la forma de llevar a efecto las declaraciones necesarias en los demás supuestos. A lo largo del apartado se da cumplida cuenta de las diferentes argumentaciones doctrinales que se han sucedido para justificar tanto las declaraciones legislativas como las realizadas por la

Administración, opciones que han recogido las distintas leyes autonómicas sobre la materia.

Al hilo de lo expuesto por el autor, pueden realizarse algunos comentarios. Así, a pesar de la importancia que reviste toda labor de indagación acerca de las fuentes del derecho, y que se ha manifestado con singular profundidad en este supuesto, la trascendencia práctica es mucho menor de la prevista inicialmente y los efectos jurídicos —salvo los que pudieran derivarse de algunas declaraciones específicas— pueden considerarse sustancialmente coincidentes. El motivo no es otro que la decisión legislativa que en su caso se adopte requiere que se haya cumplimentado el requisito de la planificación previa mediante la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Dicho más claramente, la capacidad normativa de los Parlamentos autonómicos se contrae a un ámbito —salvo excepciones— necesariamente reducido. El contenido ordinario de las declaraciones de espacios naturales protegidos no es otro que determinar el régimen específico aplicable en una determinada zona del territorio y ambos elementos quedan configurados precisamente por la labor de planificación previa llevada a cabo por el ejecutivo que, además, puede ser objeto de revisión ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Muchas de las críticas en contra de las declaraciones legislativas no sólo se deben a la confusión entre los conceptos de planificación y declaración, sino que muchos de ellas son fácilmente superables a la vista de los procedimientos de elaboración y aprobación de los PORN, sobre todo las que hacen referencia a la falta de intervención de los interesados en el procedimiento de declaración y a las escasas posibilidades de impugnación judicial de la declaración.

Esto es en teoría y lo normal, pues no es menos cierto que la declaración legislativa como tal no está sujeta a ningún condicionante más allá de la Constitución y nada impediría —aunque fuera como mera hipótesis— que se produjera un desajuste entre la previsión sobre los límites territoriales o regímenes aplicables contenida en los PORN y la finalmente recogida en la ley. Es decir, que se dejasen de incluir determinados espacios o que por el contrario se incluyesen otros no previstos inicialmente, o que se aplicase un régimen de protección distinto del propuesto. La posible divergencia entre el contenido del Decreto de aprobación del PORN y la ley de declaración en esos extremos, y la extremada dificultad que se aprecia para la impugnación de ésta última, favorecería la consideración de que la declaración se realizase por la Administración en exclusiva. De esta manera, parecería aconsejable que se incluyesen en un único texto normativo de naturaleza reglamentaria todas las previsiones que son consustanciales a la declaración de espacios naturales.

En atención a lo apuntado, cobra mayor peso el riesgo de que, en algunos supuestos, las declaraciones legislativas de los espacios naturales protegidos pudieran llegar a provocar lesiones específicas del principio de tutela judicial efectiva. El propio autor lo sintetiza cuando determina que son palmarias las dificultades para la defensa de los derechos de los particulares frente a las leyes y, especialmente, en el caso de las leyes singulares, ya que, por una parte, el siste-

ma constitucional no contempla un recurso de amparo directo contra este tipo de leyes y, por otra parte, las cuestiones de inconstitucionalidad presentan claras dificultades para cumplir los requisitos de la tutela judicial efectiva (pág. 223).

Por otro lado, siempre existe la posibilidad de que, a pesar de haberse optado por un sistema de declaración administrativa, se produzca una concreta declaración legislativa de un determinado espacio que justifique un tratamiento específico. Debe insistirse en el hecho de que tal hipótesis es perfectamente posible y de que, en principio, tal declaración actuaría al margen de las previsiones establecidas para supuestos ordinarios, y sólo podría ser revisada en juicio de constitucionalidad.

A pesar de lo expuesto hasta aquí, pueden destacarse aún algunos planteamientos en relación con la intervención de las Asambleas autonómicas en la fase de declaración de espacios naturales protegidos. Así, más allá de la mera legitimidad formal que atribuye en algunos casos a los Parlamentos de algunas autonomías la competencia para declarar determinados espacios naturales protegidos, se esconde el que podríamos denominar «incipiente activismo legislativo» en materia ambiental. La puerta entreabierta por la legislación estatal ha servido de cauce para que algunos Parlamentos autonómicos introdujeran la cuestión de la conservación y protección de los espacios que albergan relevantes recursos naturales en el momento político.

Pese a la tensión introducida en el sistema de fuentes —a la que ya se aludió—, y frente a las críticas acerca de la supuesta invasión de la «reserva de ejecución» en la materia, no puede desconocerse que ello ha supuesto el reforzamiento del principio constitucional contenido en el artículo 45 CE.

Si concedemos a la Constitución, al margen de otras lógicas consideraciones, el valor de norma directiva fundamental a la que deben acomodarse en sus actuaciones todos los poderes públicos con el objetivo último de realizar los principios y valores que propugna, se puede defender que la intervención de diversos Parlamentos autonómicos en el proceso de declaración de espacios naturales protegidos es constitucionalmente asumible.

Además, de acuerdo con la teoría que resalta del Derecho su dimensión de factor de cambio social, la intervención de los Parlamentos produciría un resultado beneficioso porque las leyes no sólo producen meros efectos de disciplina sobre las situaciones que regulan, sino porque constituyen cauces privilegiados para suministrar información y orientar la actividad de los sujetos públicos y privados. Con extraordinaria incidencia en este caso, las leyes cooperan activamente en la formación de una necesaria conciencia ambiental. Como apunta reiteradamente MARTÍN MATEO, «la salvación sólo puede venir por el Derecho que genere una sociedad concienciada» en materia ambiental.

Las declaraciones legislativas han permitido que los órganos representativos autonómicos aborden de manera directa la denominada «problemática ambiental» y han favorecido la celebración de debates públicos en los que se han puesto nuevamente a prueba los principios y criterios de ordenación ambiental.

Producto de ese debate político, se ha posibilitado la publicidad de las distintas concepciones que, en relación con la declaración de los espacios naturales y sobre su regulación general, sostienen los diferentes Grupos con representación parlamentaria. Asimismo, se ha posibilitado la incorporación, en su caso, de propuestas o iniciativas provenientes de dichos Grupos. Si se considera, como sostiene el autor, que la participación es un elemento fundamental para dotar de transparencia y legitimidad al proceso de declaración de los espacios naturales protegidos, no hay motivo alguno para cuestionar la intervención de los representantes políticos en el proceso de declaración, haciendo efectivo además el principio de democracia que caracteriza al procedimiento legislativo.

Por otro lado, la intervención parlamentaria ha facilitado desde un primer momento la consolidación de criterios proteccionistas frente a los evidentes intentos contrarios a la clasificación de ciertos espacios naturales. La actuación en estos casos de los órganos legislativos autonómicos ha supuesto un espaldarazo definitivo a la labor previa de clasificación llevada a cabo por los ejecutivos autonómicos respectivos. No puede desconocerse el hecho de que el consenso logrado y las mayorías articuladas con ocasión de los procesos legislativos de declaración han implicado la legitimación de los planteamientos más claramente favorables a la intervención proteccionista.

En relación con esto último, debe insistirse también en que a lo largo de dichos procesos se ha manifestado, aún con intensidad variable, la cristalización de auténticas expresiones de un renovado «interés general» en materia ambiental, frente a los intereses de ciertos individuos, colectivos o grupos organizados contrarios a la declaración. Pese a lo que se ha apuntado en alguna ocasión, el Parlamento no es más sensible a la influencia de determinados grupos de presión de lo que pueda serlo la Administración. Y aún en los casos en que ello pudiera llegar a producirse, la propia dinámica del procedimiento parlamentario, «el debate de lo público en público» —como ha dejado escrito BOBBIO—, permite, al menos, ponerlo al descubierto.

Apuntados los aspectos beneficiosos que la intervención parlamentaria puede traer consigo no puede desconocerse al mismo tiempo que las exigencias derivadas del principio de tutela judicial efectiva pueden hacer necesario un replanteamiento de la cuestión y aconsejar ceder a los ejecutivos respectivos la preponderancia en el procedimiento de declaración de espacios naturales.

Para el autor, sin embargo, la participación constituye el mejor argumento para decantar su preferencia por la forma de declaración por la Administración (pág. 181), y manifiesta su opinión favorable al principio de dualidad normativa, en virtud del cual mediante ley general debe establecerse el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos y por decreto singular efectuar cada una de las declaraciones de tales espacios.

El capítulo III, quizás el más importante del libro, se centra en los efectos de la declaración de un espacio natural protegido sobre los derechos de los particulares y, especialmente, sobre el derecho de propiedad. JIMÉNEZ

JAÉN inicia su exposición con un tratamiento general de este derecho y apunta el criterio de la función social como punto de enlace entre el interés público y el interés privado. Asimismo, aborda de manera expresa el estudio de los derechos de propiedad en el ámbito de los espacios naturales protegidos y configura una delimitación del derecho de propiedad territorial como una de las manifestaciones específicas del genérico derecho de propiedad. Dentro del marco de la propiedad territorial destacaría el estatuto propio de la propiedad natural, de naturaleza similar al de la propiedad urbana, al de la propiedad forestal o al de la propiedad rural, que tendría su cobertura en el artículo 45 de la Constitución.

Consecuentemente, ello permite introducir limitaciones al derecho fundamental de propiedad y consagra la posibilidad de que los particulares no puedan «usar y gozar» de la cosa de forma ilimitada sino bajo las directrices y con los límites que el legislador imponga con el fin último de proteger y conservar los recursos naturales. Este estatuto —a juicio del autor—, sirve de fundamento para la justificación de las diversas medidas que los poderes públicos adopten para limitar los derechos e intereses que confluyan en un espacio natural y concurre a diseñar, junto a las previsiones propias de la legislación urbanística, un conjunto de medidas destinadas a proteger, restaurar y mejorar dichos valores.

El autor participa de la idea de que la propiedad ha de ser un bien para el individuo pero también, en vista al bien común, para la sociedad. La intervención cada vez más acentuada de los diversos poderes públicos debe tender a limitar cada vez más el poder excesivo del propietario en aras a lograr el bien de la sociedad, en este caso, el disfrute de los recursos naturales en enclaves protegidos. Se rectifica con la construcción de este nuevo estatuto, el de la propiedad natural, el sentido absoluto del derecho de propiedad y se atiende a la utilidad o servicio que los distintos bienes prestan a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, la construcción del estatuto de la propiedad natural debiera ser capaz de acoger no sólo las exigencias derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos, sino también las resultantes de la normativa comunitaria y de las múltiples acciones de naturaleza internacional emprendidas por diferentes sujetos internacionales al amparo de convenios y en ejecución de programas de conservación de la naturaleza. Todas estas actuaciones implican la puesta en funcionamiento de técnicas de intervención de variada índole que se superponen a las previstas por las legislaciones estatal y autonómicas. Se echa en falta, por tanto, una mínima alusión a ello en el libro y un estudio, siquiera breve, de los problemas que pudieran plantearse con ocasión de la concurrencia de varios regímenes de protección sobre un mismo espacio.

Finalmente, el capítulo IV, y último, está dedicado al régimen de propiedad estatutaria y a la función social de la conservación de la naturaleza. En su inicio, el autor parte de la idea de que, al amparo del artículo 45 de la Constitución, la función social de los espacios naturales protegidos consiste en su «racional utilización». Como hemos expuesto, este mandato otorga habili-

tación a los poderes públicos para adoptar medidas de conservación, preservación y protección de los recursos naturales presentes en los espacios naturales protegidos, lo que permite introducir restricciones y limitaciones en las actividades y en los derechos que concurren en la zona afectada. Sobre la base de tal planteamiento, el autor desglosa las diferentes técnicas de intervención administrativa sobre la actividad de los titulares en el ámbito de los espacios naturales protegidos.

La exposición se inicia mediante el estudio de los diferentes tipos de usos contemplados por las legislaciones autonómicas sobre la materia —usos permitidos, usos prohibidos y los autorizables—, y continúa con el análisis de otros problemas, como los que pueden plantearse debido a la posible concurrencia de la autorización de medio ambiente con otras autorizaciones y licencias, la suspensión de las actividades sin autorizaciones y las licencias municipales y, tras estudiar detenidamente las sentencias 213/1988 y 148/1991 del Tribunal Constitucional, relativas a la suspensión de actos urbanísticos de las Corporaciones Locales por las Comunidades Autónomas, llega a la conclusión de que las medidas que estas últimas pueden adoptar para proteger un espacio natural limitan el ejercicio que estos entes ejercen sobre el territorio. El autor argumenta que cabe defender la suspensión autonómica de usos, obras o actividades en la materia con autorización local sobre la base de estas consideraciones: que no se trata de una competencia exclusiva sino concurrente, que no es un acto local definitivo que provoque la autorización definitiva y que la competencia autonómica se justifica por su conexión con el ámbito propio de interés de la Comunidad.

Por lo que respecta a las instituciones de la expropiación forzosa y de los derechos de tanteo y retracto, se examinan las garantías generales de la primera técnica y los problemas que se plantean en relación con las leyes singulares de expropiación. En este apartado se realiza un estudio de las diversas normas autonómicas que contemplan, a diferencia de la legislación básica estatal, no sólo la utilidad pública sino el interés social como causa de la expropiación y concluye afirmando que no existe limitación alguna para que las Comunidades Autónomas puedan establecer como causa de las expropiaciones a realizar en un espacio natural protegido tanto supuestos de utilidad pública como de interés social. Seguidamente se analiza el régimen jurídico de los otros derechos mencionados.

Igualmente, el autor analiza el régimen de la responsabilidad de la Administración y concluye admitiéndola para el supuesto de revisión o modificación del planeamiento que reduzca el aprovechamiento ya consolidado o que suponga la imposición de limitaciones singulares. Apunta que la modificación en el contenido de los derechos de propiedad por obra de la declaración de un espacio natural protegido con arreglo a la legislación urbanística general será indemnizable cuando supongan un cambio perjudicial del estatuto previo consolidado por el propietario y que se esté ejercitando. La obra concluye con un breve estudio sobre la técnica de evaluación de impacto ambiental y los espacios naturales protegidos.

A modo de conclusión puede reiterarse que la obra comentada constituye un estudio monográfico de especial interés y de utilidad evidente, cuya oportunidad debe ser puesta de manifiesto ante la ausencia de trabajos específicos similares. Animada por un espíritu de tratamiento exhaustivo de la materia, contribuye de forma realmente satisfactoria a explicar el régimen jurídico de estos enclaves naturales y se integra, por méritos propios, en el elenco de obras básicas de consulta en el marco de una disciplina que, como la del Derecho ambiental, apenas si ha iniciado su andadura.