UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

TESIS DOCTORAL

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Las Palmas de Gran Canaria, 1998

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2004

~~39~~/1997-98

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
UNIDAD DE TERCER CICLO Y POSTGRADO

Reunido el día de la fecha, el Tribunal nombrado por el Excmo. Sr. Rector Magfco. de esta Universidad, el/a aspirante expuso esta TESIS DOCTORAL.

Terminada la lectura y contestadas por el/a Doctorando/a las objeciones formuladas por los señores miembros del Tribunal, éste calificó dicho trabajo con la nota de ~~APTO~~ cum LAUDE por unanimidad
Las Palmas de Gran Canaria a 13 de marzo de 1998.

El/a Presidente/a: Dr. D. Rafael Gómez-Ferrer Morant,

El/a Secretario/a: Dr. D. Carmelo Padrón Díaz,

El/a Vocal: Dr. D. ~~Avelino Blasco Estévez~~,

El/a Vocal: Dr. D. Ricardo García Macho,

El/a Vocal: Dr. D. Luciano Parejo ~~Alfonso~~,

El/a Doctorando/a: D. Adolfo Jiménez Jaén,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS GRAN CANARIA

DOCTORADO EN DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA CIENCIA JURÍDICA.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.

Tesis Doctoral presentada por Adolfo Jiménez Jaén.

Dirigida por el Doctor D. José Suay Rincón.

Fdo:
El Director

Fdo:
El Doctorando

Las Palmas de Gran Canaria

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
LAS PALMAS DE G. CANARIA
N.º Documento 535.158
N.º Copia 535.164

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

PARTE PRIMERA: LA FORMACIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.

CAPÌTULO I. ANTECEDENTES.

1.- Evolución general de la normativa de proteción de los ENP.

2.- Evolución de la normativa autonómica.

CAPÍTULO II. CONDICIONAMIENTOS EXTERNOS.

1.- Los condicionamientos internacionales.

2.- Los condicionamientos comunitarios.

CAPÍTULO III.- CONDICIONAMIENTOS CONSTITUCIONALES.

1.- El derecho al medio ambiente (artículo 45.1 de la Constitución).

2.- Las demás previsiones contenidas en el artículo 45 de la Constitución.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

INDICE

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital. 2003

PARTE PRIMERA: LA FORMACIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.

CAPÌTULO I. ANTECEDENTES.

1.- Evolución general de la normativa de proteción de los ENP.

1.1.- Orígenes y primeros pasos.

A) El origen: la Ley de Parques Nacionales de 1916.

B) El desarrollo reglamentario y las primeras realizaciones: Covadonga.

C) La Dictadura: las declaraciones honoríficas.

D) La II República: constitucionalización de la protección del paisaje. La confusión con la protección cultural.

E) La Ley de Montes: la imagen productivista de los ENP.

1.2.- La consolidación de una legislación específica en la materia.

A) La Ley de 1975: una novedosa regulación.

B) La Ley del Parque Nacional de Doñana (1978): el inicio de la renovación de la legislación sobre ENP.

C) La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de los Espacios Naturales Protegidos y de la conservación de la flora y fauna silvestre.

2.- Evolución de la normativa autonómica.

2.1.- Legislación autonómica general.

A) El modelo de la Ley estatal 12/1975: Cataluña.

B) El modelo de la legislación urbanística (Baleares, Andalucía, Navarra y Canarias).

C) El modelo de la Ley básica 4/1989 (Andalucía, Castilla y León, Asturias, Canarias, Valencia y Navarra).

2.2.- En particular, la regulación canaria sobre ENP.

A) Antecedentes.

B) Normativa autonómica.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPÍTULO II. CONDICIONAMIENTOS EXTERNOS.

1.- Los condicionamientos internacionales.

1.1.- Los Tratados Internacionales y sus técnicas de protección.

A) El Convenio relativo a los humedades de importancia internacional (Ramsar, 1971).

B) El Convenio para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 1972).

C) El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y el medio natural en Europa (Berna, 1979).

1.2.- Convenio sobre Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992): estudio especial.

A) Documentos aprobados en la Cumbre de Río de Janeiro: consideraciones generales.

B) En particular, el Convenio sobre Diversidad Biológica.

1.3.- La protección en el ámbito de la UNESCO: las Reservas de la Biosfera.

A) Reservas de la Biosfera: concepto.

B) Régimen Jurídico: requisitos y obligaciones de los Estados.

C) Reservas de la Biosfera y ENP.

2.- Los condicionamientos comunitarios.

2.1.- El marco general. Los Programas de acción comunitaria sobre medio ambiente.

A) La acción comunitaria sobre el medio ambiente.

B) Los Programas comunitarios en materia de medio ambiente.

2.2.- Acciones específicas sobre los ENP: la Directiva 92/43/CEE.

A) Objetivo de la Directiva y lugares de interés comunitario.

B) Determinación de los lugares a proteger: procedimiento, criterios y efectos.

C) Instrumentos de protección.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPÍTULO III.- CONDICIONAMIENTOS CONSTITUCIONALES.

1.- El derecho al medio ambiente (artículo 45.1 de la Constitución).

1.1.- Introducción: marco constitucional y debates constituyentes.

A) El marco constitucional: Estado liberal y Estado social y democrático de Derecho.

B) Artículo 45 de la Constitución: debates parlamentarios.

1.2.- Naturaleza jurídica del derecho al medio ambiente: controversias.

A) La tutela judicial del medio ambiente.

B) El contenido normativo del derecho de medio ambiente.

C) Recepción jurisprudencial.

2.- Las demás previsiones contenidas en el artículo 45 de la Constitución.

2.1.- El uso racional de los recursos naturales: artículo 45.2 de la Constitución.

A) Carencia en la Constitución de un sistema económico cerrado. En particular, desarrollo económico y medio ambiente.

B) Los restantes elementos de interpretación: explotación racional de los recursos y solidaridad colectiva.

C) La armonización de intereses como medio de solucionar el conflicto. Objetivos de la acción pública: calidad de vida y conservación de los recursos.

2.2.- El aspecto instrumental: artículo 45.3 de la Constitución. Acciones preventivas, represivas y restauradoras.

A) Acción ambiental e instrumentos de intervención.

B) El deber de restaurar.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

PARTE SEGUNDA: EL MARCO NORMATIVO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: ANÁLISIS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO.

CAPÍTULO I. UNA CUESTIÓN PREVIA: LA TITULARIDAD SOBRE LOS ENP.

1.- Atribución de las competencias sobre ENP: Estado y Comunidades Autónomas.

1.1.- La configuración en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de la competencia sobre ENP: Las dos alternativas fundamentales.

A) Constitución y Estatutos de Autonomía: un examen general.

B) La competencia sobre ENP como competencia independiente.

C) La competencia sobre ENP como parte integrante del medio ambiente.

1.2.- Otras alternativas:

A) Montes y ENP.

B) ENP y ordenación del territorio.

C) ENP como parte integrante de otros títulos relacionados, en general, con las actividades a desarrollar en el espacio.

2.- La "solución" de Tribunal Constitucional. La sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995.

2.1.- El concepto de "legislación básica" en materia de medio ambiente.

A) Carácter material v. carácter formal de la legislación básica.

B) Lo básico como norma mínima de aplicación: el problema de las "normas adicionales de protección".

2.2.- El tratamiento general de los ENP.

A) Declaración y efectos.

B) Concepto y clases de ENP.

C) Elementos de los ENP. En especial, el elemento formal de la declaración.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

D) Régimen Jurídico básico de los diferentes ENP: aspectos controvertidos.

E) Los Planes Rectores de Uso y Gestión.

2.3.- En particular, la gestión de los ENP.

A) La competencia general de las Comunidades Autónomas para gestionar los ENP.

B) Los espacios situados en más de una Comunidad Autónoma.

C) Los ENP situados en las Zona marítimo terrestre.

D) Los Parques Nacionales.

E) El Derecho sancionador.

CAPÍTULO II. LOS ENP: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES.

1.- Concepto de ENP y elementos.

1.1.- El elemento físico o material: la concurrencia de recursos naturales sobresalientes.

A) Aspectos generales.

B) Aspectos particulares: la concreción del elemento físico en la legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias.

1.2.- El elemento teleológico: los fines de los ENP

A) La confluencia de una pluralidad de fines en la protección de los ENP.

B) Finalidad de conservación: conservación y protección de la biodiversidad.

C) Fines de Uso Público: la protección destinada a mejorar la calidad de vida.

D) Fines de desarrollo socioeconómico. Compensaciones y desarrollo sostenible. Las fórmulas concretas en la Legislación de los Espacios Naturales Protegidos: las Zonas de Influencia Socioeconómica.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1.3.- El elemento formal: la declaración (remisión).

2.- Clases de ENP.

2.1.- En general, Reservas y demás categorías de protección.

A) Introducción.

B) Las Reservas.

C) Otras categorías (Monumentos naturales, Paisajes protegidos y Sitios de interés científico).

2.2.- En particular: los Parques.

A) Introducción.

B) Concepto Internacional de Parque.

C) La regulación estatal de los Parques Nacionales.

D) Los Parques en la legislación autonómica.

E) Las diversas clases de Parques en la Ley Canaria.

3.- El elemento formal: la declaración de los ENP.

3.1.- Formas de declaración: ventajas e inconvenientes.

A) La declaración por el Legislador.

B) la declaración por la Administración.

3.2.- Iniciativa y tramitación del procedimiento de declaración.

A) La iniciativa legislativa. En particular la iniciativa del Gobierno.

B) La iniciativa en la elaboración administrativa de la declaración.

C) El procedimiento de declaración y la exigencia de la planificación previa.

D) La adopción de medidas provisionales.

E) En particular, tramitación del Decreto de Declaración.

3.3.- El acto de aprobación definitiva.

A) La declaración por Ley.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) Las declaraciones administrativas.

C) La desclasificación.

3.4.- El control de la declaración: fórmulas.

A) El control de la declaración legislativa.

B) El control de las declaraciones administrativas.

CAPÍTULO III.- LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN: EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SUS LIMITACIONES.

1.- El derecho constitucional de propiedad.

1.1.- El reconocimiento constitucional del derecho. La incorporación de la idea de función social.

A) Evolución histórica de la propiedad: La incorporación de la función social.

B) El contenido esencial del derecho de propiedad: La propiedad como derecho subjetivo y como institución jurídica.

C) El significado de la función social: la incorporación de la perspectiva del deber al derecho de propiedad.

D) La garantía formal: derecho de propiedad y principio de legalidad.

1.2.- Los derechos de propiedad en los ENP.

A) Introducción: configuración del derecho de propiedad territorial.

B) La propiedad urbana: el ejemplo del urbanismo.

C) En especial, el contenido esencial de la propiedad natural y su fundamento en el artículo 45 de la Constitución.

D) La garantía formal: la planificación de los ENP.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2.- La teoría de la indemnización. Expropiación y derechos de tanteo y retracto en los ENP.

2.1.- La teoría general de la indemnización: resposabilidad y expropiación forzosa.

A) La indemnización por responsabilidad: supuestos indemnizatorios.

B) Expropiación. Garantías generales de esta institución.

C) Un breve apunte: La prórroga temporal de derechos y la indemnización.

2.2.- Expropiación y derechos de tanteo y retracto en los ENP.

A) La regulación de la expropiación en la legislación de ENP.

B) Derechos de tanteo y retracto en los ENP.

CAPÍTULO IV. EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD ESTATUTARIA Y LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA.

1.- Las técnicas generales. Usos permitidos, prohibidos, y autorizables.

1.1.- Introducción general.

A) La función social de la propiedad natural y los límites a los derechos de los particulares.

B) Las técnicas de intervención administrativa en las actividades de los particulares: una visión general.

1.2.- Usos permitidos y usos prohibidos.

A) Los usos permitidos. Su carácter residual. Diferencia con los usos autorizables.

B) Los usos prohibidos.

1.3.- En particular, los usos autorizables. La figura de la autorización en los ENP.

A) La autorización como técnica de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

intervención. Notas características.

B) La autorización en los ENP.

C) Concurrencia de la autorización de medio ambiente con otras autorizaciones y licencias.

D) La suspensión de actividades sin autorizaciones y licencias municipales.

E) El informe como alternativa a la autorización: estudio de un ejemplo concreto

2.- Las técnicas previstas en la legislación general con proyección sobre los ENP.

2.1.- Las declaraciones de Impacto Ambiental.

A) Consideraciones generales sobre la Evaluación de Impacto Ambiental: características y procedimiento.

B) La Evaluación de Impacto Ambiental y los ENP.

2.2.- Los derechos urbanísticos y la clasificación del suelo en los ENP.

A) Urbanismo y ENP.

B) La clasificación del suelo en los ENP.

3.- El Derecho sancionador en la protección de los espacios naturales.

3.1.- Reserva de Ley y tipicidad en los ENP.

A) En general, el contenido de la reserva de Ley en materia sancionadora.

B) La reserva de Ley en los ENP.

C) En particular, la clasificación de las infracciones y sanciones.

3.2.- Otras exigencias constitucionales.

A) Responsabilidad.

B) El principio de proporcionalidad.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

C) La concurrencia de sanciones.

3.3.- Reparación de daños causados y prescripción.

A) Reparación de daños causados.

B) Prescripción.

CONCLUSIONES

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital. 2003

INTRODUCCIÓN

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En sus más de quinientos mil kilómetros cuadrados, el Estado español posee uno de los patrimonios naturales más importantes de todo el continente europeo, tanto por su diversidad como por su estado de conservación. Con un veintidós por ciento del territorio de la Unión Europea, cuenta con el cuarenta por ciento de las especies y más del sesenta por ciento de los hábitats identificados como de interés comunitario.

De las figuras de protección de ámbito internacional, España cuenta con 35 lugares Ramsar, 12 reservas de la biosfera, y 147 zonas de especial protección de aves (zepas). Por tomar una referencia, es el Estado de la Unión con más zonas zepas, y en superficie representa casi el cincuenta por ciento de todo el territorio cubierto por esta figura europea (25.030 de 52.473 kilómetros cuadrados).

La Directiva Hábitats recoge 226 tipos de hábitats de interés comunitario. De ellos 121, es decir, el cincuenta y cuatro por ciento, se encuentran presentes en el territorio español. De los 226 se han definido como prioritarios 72, y de ellos el cuarenta y dos por ciento están representados en España. Finalmente, de las cinco regiones biogegráficas en las que se divide el territorio de la Unión, cuatro están presentes en el Estado español: Mediterránea, Atlántica, Alpina y Macaronésica.

Por otra parte, España posee 557 Espacios Naturales Protegidos, lo que representa algo más del 5% de su territorio. Sin embargo, esta protección está desigualmente distribuida, ya

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que Andalucía, que sólo representa el 17% del territorio nacional tiene el 58% de toda la superficie protegida. Por otro lado, Canarias es la región que cuenta con más proporción de su territorio protegida, 43%. Pese a ello, y de acuerdo con los datos proporcionados por el Programa CORINE, un estudio de la Comunidad Europea para identificar los territorios de alto interés para su conservación, la red actual de espacios protegidos no cubre la tercera parte de los espacios identificados como de alto interés natural.

Con respecto a Canarias, hay que decir que su situación geográfica y la singularidad de sus diversas condiciones ecológicas han hecho posible la existencia de especies y comunidades vegetales únicas en el contexto mundial. En relación con las figuras de protección internacional, Canarias cuenta con 2 reservas de la biosfera (El Canal y los Tiles en La Palma y la Isla de Lanzarote), 27 zonas de especial protección de las aves (ZEPAS) y una zona declaradas Patrimonio de la Humanidad (Garajonai, en la Gomera).

En cuanto a los Espacios Naturales Protegidos, con 744.695 hectáreas en su territorio tiene protegidas 301.161 mediante 145 Espacios Naturales Protegidos, lo que representa el 40,4 % de su territorio. Por islas, es la isla de Tenerife, con 98.910 hectáreas la de mayor superficie protegida, seguida de Gran Canaria con 66.571. La isla con menor superficie protegida es La Gomera con 12.314,7 hectáreas, siendo El Hierro la isla con mayor proporción de su territorio protegido, el 58,1 %. Por figuras de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

protección, Canarias posee 4 Parques Nacionales, 26 Reservas Naturales, 11 Parques Naturales, 7 Parques Rurales, 51 Monumentos Naturales, 27 Paisajes Protegidos y 19 Sitios de Interés Científico.

Todo lo anterior es el resultado de un proceso de protección que comienza en 1916 con la aprobación de la Ley de Parques Nacionales, y en 1918 con la declaración del primer Parque Nacional, el de la Montaña de Covadonga, y que continúa hoy en día. Sin embargo, hay que reconocer que es en los últimos diez años en los que se ha concentrado la mayor parte de las declaraciones de Espacios Naturales Protegidos.

Desde finales del siglo pasado, pero principalmente, desde el comienzo de éste, una de las principales preocupaciones mundiales ha sido la conservación del medio ambiente. El comienzo de esta preocupación tiene un carácter paisajista: se trata de conservar aquellos lugares en los que existen paisajes sobrecogedores para el hombre, con la finalidad de que los disfrute visitándolos.

Sin embargo, los cambios políticos, sociales, económicos y culturales habidos en el mundo desde entonces han hecho que el sentido de esta protección haya variado. Ya no se trata de una cuestión estética o paisajística, sino que lo que se pretende ahora es preservar las condiciones que permiten la supervivencia de la vida en la tierra. La aparición de problemas globales como la desertificación, el calentamiento de la tierra, y otros más,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ha hecho que las organizaciones internacionales y los países de la comunidad internacional hayan tomado conciencia, al menos en las declaraciones oficiales, de que la supervivencia de la tierra depende de la conservación de ciertas condiciones de vida sobre el planeta. Además, la necesidad de contar con áreas protegidas ha llevado también a tener que plantear un nuevo modelo de desarrollo económico de esas zonas, en las que éstas jueguen el papel de dinamizadores de nuevas actividades que proporcionen beneficios a sus habitantes. La desertización, y la rápida desaparición de importantes zonas naturales como la amazonia han puesto en alerta a las instituciones mundiales y a los Estados de la comunidad internacional.

Por todo lo anterior, hoy la conservación de la naturaleza ha de estar enmarcada dentro del nuevo paradigma que constituye el desarrollo sostenible, que trata de mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de la tierra. Pues bien, una de las condiciones necesarias para ese desarrollo sostenible es la preservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales, y precisamente ahí entra hoy la política de Espacios Naturales Protegidos.

Los espacios protegidos son particularmente importantes en el mantenimiento de la diversidad (los ecosistemas, las especies y la variación genética que constituyen la diversidad de la vida). Conservan las pautas complejas y cambiantes de los ecosistemas; constituyen una defensa vital en la protección de especies, salvaguardan la diversidad genética de muchos de los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

alimentos del mundo, y proporcionan una reserva vital para plantas y animales de interés farmacológico. Pero al mismo tiempo, deben convertirse en elementos fundamentales de desarrollo de las comunidades que los habitan, en los cimientos del progreso, entendido éste de una manera diferente a como se entiende en nuestras ciudades, naturalmente.

Esto justifica la elección como tema de investigación la institución de los Espacios Naturales Protegidos. La presente investigación está dividida en dos grandes bloques. La Parte Primera consta de tres Capítulos, donde se analizan sucesivamente los antecedentes y los diversos condicionamientos de la regulación sobre los Espacios Naturales Protegidos. A continuación, la Parte Segunda comprende cuatro capítulos y se dedica ya directamente al análisis de dicha regulación y a sus aspectos más relevantes y controvertidos (la titularidad sobre los Espacios Naturales Protegidos, el concepto y los elementos de esta institución, los efectos que produce la declaración de un Espacio Natural Protegido sobre los derechos de los particulares, en especial sobre el derecho de propiedad, y, en fin, las técnicas a disposición de la Administración para intervenir sobre dichos derechos y satisfacer de este modo los fines de los Espacios Naturales Protegidos).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

PARTE PRIMERA. EL MARCO NORMATIVO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En esta Parte Primera se analizan tres aspectos que condicionan cualquier análisis que pretenda realizarse de los Espacios Naturales Protegidos: su evolución histórica, su regulación internacional y constitucional.

Los antecedentes históricos de esta institución los encontramos en España en la Ley de Parques Nacionales de 1916, que sigue el modelo norteamericano formado algunos años antes. Esta primera normativa sobre los Parques Nacionales supervivió hasta 1956, en que la Ley de Montes incorpora a sus preceptos la regulación de esta materia. Y esta así permanecerá hasta 1975, cuando se recupera una legislación específica sobre Espacios Naturales Protegidos, la Ley 12/1975, después de la Constitución de 1978, sustituida por la Ley 4/1989 de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres actualmente en vigor.

La evolución histórica pone de manifiesto que la protección de los Espacios Naturales Protegidos ha pasado de una visión estática y simbólica, ajena a la intervención del Estado, al establecimiento de un auténtico régimen jurídico que obligaba no sólo a los particulares sino también a una acción positiva del propio Estado. Ahora bien, sólo tras la Constitución, y el desarrollo del Estado de las Autonomías, se comienza realmente a promover una acción efectiva sobre los Espacios Naturales Protegidos. Con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas asumen la responsabilidad primordial en la materia: les corresponde, en efecto, la gestión en exclusiva; pero, además, intervienen en la legislación, siempre desde la normativa básica del Estado. Cada Comunidad Autónoma va a ejercer, no obstante, sus

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

competencias de modo diferente. Un ejemplo lo ofrece Canarias: desde su primera Ley, en 1987, una norma-catálogo que remite a técnicas urbanísticas, hasta la actual, de 1994, una Ley típicamente conservacionista, que responde a una concepción propiamente medioambiental.

Ya en el presente, hay que referirse necesariamente al contexto internacional. En la actualidad encontramos una variada normativa que condiciona desde esta perspectiva la regulación de los Espacios Naturales protegidos. En los Tratados Internacionales, los Estados asumen diversos compromisos, y una nota característica común es que se obligan a proteger zonas o lugares que reúnan determinadas características (humedales, patrimonio natural o cultural o hábitats). Un paso trascendental lo constituye el Convenio de Diversidad Biológica, firmado en Río de Janeiro en julio de 1995, que introduce un cambio en la perspectiva hasta ahora adoptada en la conservación de la naturaleza. Y también dentro el ámbito de las Naciones Unidas, hay que referirse a la figura de las Reservas de la Biosfera, institución innovadora, que combina la conservación de la naturaleza con la investigación científica, la supervisión del medio ambiente, y la participación de los afectados.

Ya centrándonos en nuestro entorno inmediato, la Unión Europea tiene consolidada una política ambiental que incluye medidas destinadas a la conservación de la naturaleza en el continente. El propio Tratado de la Unión Europea recoge en su artículo 130R como uno de sus objetivos, la "utilización prudente y racional de los recursos naturales". Y el instrumento comunitario básico adoptado para alcanzar dicho

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

objetivo es la Directiva 92/43 relativa a la conservación de los Hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. La Directiva crea una red europea de Espacios Naturales, compuesta por muestras de lugares que alberguen hábitats naturales y hábitats de especies de interés comunitario, a partir de los lugares propuestos por los Estados miembros, que alberguen los hábitats definidos por ella.

En cuanto al marco constitucional, el fortalecimiento del Estado social y democrático de Derecho supone la incorporación a las tareas del Estado de nuevos fines sociales, entre los que se incluye también la preservación del medio ambiente. Así, la Constitución española reconoce el derecho al medio ambiente como uno de los principios rectores de la política social y económica, además de establecer la obligación del Estado de garantizar un uso racional de los recursos naturales.

El reconocimiento del medio ambiente como principio rector de la política social y económica, lleva a revisar la polémica doctrinal sobre su reconocimiento o no como derecho subjetivo. Por otra parte, el uso racional de los recursos naturales obliga a armonizar el desarrollo económico y la conservación de tales recursos, sobre todo, los no renovables. Ello conecta directamente con la institución de los Espacios Naturales Protegidos, técnica empleada para preservar los recursos naturales renovables, pero en mayor medida los no renovables.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES.

1.- Evolución general de la normativa de protección de los ENP.

Desde la Antigüedad podemos encontrar antecedentes de normas que pretenden regular determinados espacios [1]. Son de destacar, por la influencia que han tenido posteriormente, la venta de las propiedades forestales iniciada por Felipe II [2], continuada por la desamortización de los bienes del Estado y de la Iglesia, lo que provocó su proceso de degradación al mismo tiempo que tampoco sirvió para mejorar la situación socioeconómica de las poblaciones menos favorecidas [3]. Si bien, por consiguiente, podemos remontarnos y encontrar antecedentes mucho más remotos, vamos a limitarnos a exponer los más directos de la normativa actual.

1.1. Orígenes y primeros pasos.

A) El origen. La Ley de Parques Nacionales de 1916.

En el reinado de Alfonso XIII, concretamente en 1916, el Senador Pedro Pidal y Bernaldo de Quirós, Marqués de Villaviciosa de Asturias, propuso la primera Ley de Parques

---

[1] PALUZIE I MIR. L.: Los espacios naturales protegibles, Ed. Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, 1990, pp. 24-30.

[2] Ídem, p. 30.

[3] Ídem, p. 31.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Nacionales [4], importando la figura de la experiencia norteamericana [5]. Dicha ley ha sido calificada con justicia como el primer intento serio de organizar legalmente la protección de la naturaleza en España [6].

La Ley de 1916 que estuvo vigente hasta 1957, año en el que fue sustituida por la Ley de Montes, definía los Parques Nacionales como "aquellos sitios o parajes excepcionalmente

---

[4] Es de justicia destacar el antecedente propio más remoto de los Espacios naturales protegidos. Nos referimos a la "Asociació Catalanista d´Excursionistas Científiques", y el III "Congrés Excursionista de Catalunya" celebrado en 1914 en Tarragona, en el que se propuso un Plan General de reservas Forestales para facilitar el trabajo a la Mancomunitat en su idea de establecer un sistemas e parques nacionales. Ver BASSOSL COMA, M.: "La protección de los espacios naturales a través de Planes especiales de Urbanismo", Revista Jurídica de Cataluña, nº 1988/3, p. 113; y PALUZUE Y MIR, L.: Los espacios naturales protegibles..., cit., Barcelona, 1985, pp. 39-43; LÓPEZ RAMÓN, F.: "Notas sobre el régimen jurídico de los parques nacionales de España", Annales barb., nº V, 1988, p. 23.

[5] En el Derecho comparado, el origen de los Espacios Naturales Protegidos se encuentra en la creación en 1872 del Parque de Yellwstone, en EE. UU. Los primeros países en seguir el ejemplo norteamericano fueron Australia en 1879, Canadá en 1885 y 1888, y España en 1916. LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza: Los espacios naturales protegidos, Bolonia, 1988, p. 54; ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ. J. M: La protección jurídica de los Espacios Naturales, ed. CEOTMA, Madrid, 1982, p. 29. En Europa existe desde 1895 un parque privado en Gran Bretaña, y el primer Parque Nacional creado es el Schweizerischer National Park, creado el 1 de agosto de 1914. Ver también GRAU FERNÁNDEZ, V.: "Espacios Naturales de la Flora y Fauna Silvestres", Derecho y Medio ambiente, ed. CEOTMA, Madrid, 1981, pp. 443-452. Sobre la evolución y regulación de los Parques Nacionales en Italia, ver LÓPEZ RAMÓN, F.: I parchi nazionali nel Diritto italiano, Tesis doctoral, presentada en la Universidad de Bolonia el 30 de mayo de 1978, y su artículo: "Problemas de los Parques Nacionales en Italia", Revista de Administración Pública, nº 81, pp. 353-369. Ver también PALUZUE I MIR, L.: Los espacios naturales protegibles..., cit.

[6] PALUZUE I MIR, L.: Los espacios naturales protegibles, cit., p. 43.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional que el Estado consagra, declarándolos tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de su paisaje, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierran, evitando de este modo con la mayor eficacia, todo acto de destrucción, de deterioro o desfiguración por la mano del hombre".

Respecto de esta Ley, merece citarse el comentario de ALCUBILLA, quien en su Diccionario de legislación del año 1916 señalaba a este respecto [7]:

> "No bastan ya, en efecto, los paseos o parques urbanos que todas las ciudades han procurado tener como lugares de esparcimiento y de higiénico ejercicio, sino que se requiere además que haya Parques Nacionales, esto es, grandes extensiones de terreno dedicado a la higienización y solaz de la raza, en que puedan tonificarse física y moralmente los cansados y consumidos por la ímproba labor y por respirar de continuo el aire viciado de las poblaciones".

Las razones de esta temprana consagración de la naturaleza, siguiendo a LÓPEZ RAMÓN, se pueden deber a la boyante economía española de la época, tras la I Guerra Mundial, en la que, como es conocido, el país no participó [8].

CALVO CHARRO comenta que el texto transcrito de Alcubilla "resulta comprensible si tenemos en cuenta que el inicio de la

---

[7] MARTÍNEZ-ALCUBILLA, M. : Boletín jurídico-administrativo. Apéndice de 1916, p. 600.

[8] LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza..., cit., p. 53.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

industrialización, junto con el aumento demográfico, venían provocando desde comienzos ya del siglo XIX un rápido crecimiento de la población urbana, con los consiguientes problemas de aparición de suburbios, deficiencias sanitarias, de saneamiento y escasez de viviendas; junto a otras muchas necesidades, la de espacios libres y zonas verdes comienza, pues, a sentirse en las ciudades" [9].

Es de destacar también la influencia de ciertos movimientos intelectuales, pues como ha puesto de manifiesto LÓPEZ RAMÓN, el texto de Alcubilla "evoca también un modo de pensar, una manera de concebir la relación del hombre con la sociedad, característicos de la época. El amor a la naturaleza, propio de krausistas y regeneracionistas, junto con otras tendencias difusas, que quizás puedan enlazar con la vuelta a la naturaleza propugnada por el romanticismo, enmarcan el ambiente social donde surgen sociedades excursionistas, sociedades de protección de animales y plantas". Esta influencia se nota sobre todo en la perspectiva desde la que se trata de cuidar el ambiente, y así, según el mismo autor "en el viejo continente, en general, la naturaleza ha sido contemplada por el Derecho desde un punto de vista paisajístico, estético. La protección de la naturaleza consistía en la defensa de un cuadro natural, en la conservación de un monumento que se había producido, espontánea y milagrosamente, sin intervención del hombre. La protección de la naturaleza se liga, normalmente, a la protección que se dispensa a los monumentos histórico y

[9] El régimen jurídico de las zonas húmedas, Ed. Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, p. 196.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

artísticos" [10].

En este contexto debe situarse la Ley de Parques Nacionales de 1916, cuyo tratamiento protector de espacios singulares de especial calidad resultaba válido para las circunstancias de una época de incipiente industrialización y escasa urbanización. La perspectiva desde la que se adoptan, al principio de este siglo, estas medidas es la de los museos naturales, es decir, lugares a los que "habremos de llevar a nuestros hijos para que recuerden, si llegan a conocerlos algún día, o para que aprendan en otro caso, cómo era la naturaleza antes de que la industrialización y la urbanización inmoderadas la destruyeran totalmente" [11]. DÍAZ PINEDA critica esta visión afirmando que "la conservación se entendió sobre todo como la naturaleza en el interior de los lugares protegidos, sin especial atención al espacio geográfico en que estas reservas se encontraban e ignorándose la problemática rural de este entorno, verdadera trama donde encaja perfectamente la idea de conservación". [12].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[10] LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza..., cit., pp. 53-55.

[11] "Parques Nacionales y protección de la naturaleza", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 5, 1975, p. 218.

[12] "Espacios naturales protegidos", Situación n° 2/1991, p. 47. El autor señala además que "la conservación corre el peligro de identificarse sólo con un problema de delimitación de espacios, sin el acompañamiento de una filosofía menos errada que la actual sobre nuestra preponderancia en el mundo. se trata de la filosofía subyacente en la concepción del desarrollo, en la idea de economía que se lleva a la práctica ahora", ídem. El autor indica finalmente que "enlazar la conservación y el desarrollo económico sostenido de forma más convincente para todos requiere reconocer su compatibilidad de forma más experimental".

Por eso, hoy estos planteamientos están superados. Como ha señalado FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "en 1916, en el marco de una sociedad preindustrial, era no sólo válido, sino, incluso, muy progresivo un tratamiento protector de espacios singulares de especial calidad. No era necesaria otra cosa, seguramente, supuesta la inexistencia de un contexto general agresivo de los valores naturales" [13]. Como apunta también el mismo autor, "el proceso exacerbado y febril de industrialización y urbanización que sufre la sociedad en que vivimos constituye, más que una amenaza potencial, un riesgo actual y en continuo crecimiento de degradación del medio natural".

Desde nuestro punto de vista, la insuficiencia actual de los primeros planteamientos para dar respuestas a las demandas de conservación de la naturaleza, por ser mayores y más graves hoy los medios de destrucción de ese medio natural, lleva a completar la perspectiva estrictamente conservacionista con una nueva visión que integra la conservación con el desarrollo socioeconómico. Pero no adelantemos valoraciones y prosigamos el análisis histórico.

B) <u>El desarrollo reglamentario y las primeras realizaciones: Covadonga.</u>

En febrero de 1917 se aprueba el reglamento de la Ley de Parques Nacionales (Real Decreto de 23 de febrero de 1917), que contiene "algunas disposiciones de carácter general para promover y asegurar el cumplimiento de la Ley" (exposición de

[13] "Parques Nacionales y ...", cit., p. 218.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

motivos). En opinión de LÓPEZ RAMÓN, "el Reglamento de 1917 superó la estricta referencia de la Ley de Parques Nacionales y, junto a la figura de los parques nacionales, instituyó la de los sitios nacionales" [14].

Ambos tipos se diferencian cualitativamente. Mientras lo "extraordinario de las condiciones naturales" o "la aureola que pueda prestar la Historia, la Religión o la Leyenda" conduce a la declaración de sitio nacional, "no ya.. lo notable o sobresaliente de sus condiciones naturales, sino... lo excepcional y completo de las mismas", es el requisito que se establece para los parques nacionales [15]. Según GASPAR ARIÑO y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, "este concepto hace referencia a dos cualificaciones específicas: una que valora el contenido histórico, religioso o de leyenda, que posteriormente se incorpora a la legislación de patrimonio histórico artístico, y otra que se realiza en base a lo extraordinario de sus caracteres naturales" [16].

La nota más característica del desarrollo reglamentario es que el mismo Reglamento entra a regular los Espacios Naturales Protegidos de forma más amplia, yendo incluso más allá de lo

---

[14] La conservación de la naturaleza..., cit, p. 57.

[15] ídem, p. 57. Sobre este tema también ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: La protección jurídica de los Espacios Naturales, cit p. 33. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. anota las declaraciones de Sitios naturales ("Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 6, 1975, pp. 343-364).

[16] La protección jurídica,..., cit, p. 33.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que ya establecía la Ley [17].

En 1918 se crea el primer Parque Nacional, el de Covadonga, ligado a la celebración del duodécimo centenario de la Batalla de Covadonga. La Ley de 22 de julio de 1918, junto a otras actuaciones establece en su artículo segundo "Se declara "Parque Nacional de la Montaña de Covadonga" el macizo de Peña Santa, cuya delimitación y también su Reglamento aprobará el Gobierno, a propuesta de la Junta Central de Parques Nacionales". Por Real Decreto de 16 de agosto de 1918, se delimita este Parque Nacional, además de declarar Parque Nacional el Valle de Ordesa o Río Ara [18].

C) La Dictadura: declaraciones honoríficas.

Una nueva norma, esta vez bajo la dictadura de Primo de Rivera, vendría a introducir una concepción elitista y carente de cualquier efecto jurídico de las nuevas categorías de Espacios Naturales Protegidos que crea. Efectivamente, la Real

[17] Así, por ejemplo, regula el inventario de sitios notables, que se constituye por Orden de los Jefes Forestales, aunque no tiene más efectos jurídicos que la posibilidad de que de ellos deriven diversas propuestas: catalogación de sitios notables, proposición al Ministro de Fomento de la declaración de sitios nacionales y al Gobierno de Parques Nacionales. En cuanto a estos últimos, además, se propone atraerles fama, turismo, y recursos locales, así como la determinación por las autoridades de Obras Públicas, de las vías de comunicación que sea preciso construir.

[18] Los reglamentos de ambos se aprobaron el 26 de septiembre de 1918. LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la Naturaleza..., cit., pp. 59-60. También MARTÍN-RETORTILLO, L.: "Aspectos Administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 6, 1975, p. 346. Otra de las realizaciones de esta normativa es la declaración mediante Real Orden de 30 de octubre de 1920 del sitio nacional de San Juan de la Peña.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Orden de 15 de julio de 1927 da origen a las figuras de los Sitios de Interés Nacional --diferenciados de los Sitios Nacionales que ya se han analizado--, y los Monumentos de Interés Nacional. Pues bien, el artículo 2 de esta norma establecía que "la declaración oficial de Sitio o de Monumento Natural de Interés Nacional es de carácter meramente honorífico para los Municipios en cuyo término existan estas bellezas naturales, así como para las Corporaciones oficiales, entidades públicas o privadas y particulares a quien pertenezcan, con el exclusivo objeto y sin otro alcance que el de respetar y hacer que se respeten tales bellezas evitando su destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre, y de favorecer en lo posible su acceso por las vías de comunicación; y perderán dicho carácter cuando por la desidia, desaparecieran o se aminoraban notablemente los fundamentos de tal distinción" [19].

De lo anterior se deduce, como nota característica de esta norma, la intención de hacer que el Estado se abstenga de toda intervención en los Espacios Naturales Protegidos: se trata meramente de conceder un título honorífico que las mismas zonas han de conservar sobre ellas pende el "castigo" de perderlo. Supone, por ello, un paso atrás respecto de Ley de 1916 que sí

---

[19] ARRIBAS BRIONES, P.: "Los catálogos del artículo 25 de la Ley del suelo", Revista de Derecho Urbanístico, nº 54, p. 53 comenta que entre la legislación sectorial que tienden a buscar la misma protección para el tipo de bienes que enumera el artículo 25 de la ley del Suelo de 1976, se encuentra la Real Orden de 15 de julio de 1927 sobre declaración de Sitios de Interés Nacional, "muy de acuerdo con las inquietudes de la época, de carácter un tanto programático y honorífico". Sobre este tema, ver, entre otros, CALVO CHARRO, M.: Régimen jurídico..., cit., p. 545, y ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M.: Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, cit., p. 31.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

obligaba a una acción positiva del Estado [20].

D) La II República: constitucionalización de la protección del paisaje. La confusión con la protección cultural.

El cambio de régimen trae como consecuencia la promulgación de una nueva Constitución en la que se va a recoger, como reflejo de la amplitud de fines sociales que la misma planteaba, el derecho a la protección de las bellezas naturales. El artículo 45 de la Constitución de 1931 [21] establecía:

> "Toda riqueza artística e histórica del país, sea quien fuese su dueño, constituye tesoro cultural de la nación y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que considere oportunas para su defensa. El Estado organizará un Registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación. El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico e histórico.
>
> En la protección del Estado se considerará incluida la defensa de la belleza natural y de los lugares de valor artístico e histórico del país".

Sin embargo, pese a que se podría pensar lo contrario por

---

[20] Efectivamente, en este período sólo se declararon seis sitios naturales de interés nacional y un sitio nacional. Los primeros son los de Monte Dehesa del Moncayo (Real Orden de 30 de julio de 1927); La Ciudad Encantada (Cuenca), El Torcal de Antequera (Málaga) y el Picacho de la Virgen de la Sierra de Cabra (Córdoba), declarados por la Real Orden de 11 de julio de 1929; La Sierra de Espuña y el monte de El Valle (Murcia) (7 de abril de 1931). Finalmente, la Real Orden de 30 de septiembre de 1930 el Sitio Natural de Interés Nacional de Peñalara.

[21] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., en su trabajo "Aspectos administrativos de la declaración...", cit., p. 347, destaca la situación de vanguardia internacional que suponía esta mención en la Constitución de 1931.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

el halo de cultura e intelectualidad que trajo la II República, pocas fueron las plasmaciones efectivas de estos mandatos constitucionales en la realidad [22]. Las actuaciones se limitaron a dos meros cambios orgánicos: el producido por el Decreto de 7 de junio de 1931 que sustituye la Junta Central de Parques Nacionales por una Comisión de Parques Nacionales, cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto de 13 de abril de 1934; y la producida por el Decreto de 21 de marzo de 1935, que tuvo por objeto eliminar el carácter colegiado de la Junta, por la presidencia del Director General de Montes, Caza y Pesca, con la finalidad de buscar una mayor eficacia en la gestión. En el campo sustantivo, el reglamento introduce algunas disposiciones: prohíbe la caza en los Parques Nacionales, con la excepción de aquellos casos "en que la gran abundancia de algunas especies pudiera resultar perjudicial" (artículo 28); prevé la creación de un cuerpo de guías para atender las visitas (artículo 27); así como la existencia de planes de aprovechamiento y mejora (artículo 26), y, finalmente, en aquellos en los que la vegetación sea una de sus principales bellezas, se prevé el mantenimiento de zonas destinadas en el estado de "selvas vírgenes", no pudiéndose construir ni caminos ni edificaciones (artículo 29). En cuanto a los sitios nacionales, además de su tutela por el Estado (artículo 35), lo que significa el abandono de la abstención estatal, se prevé el establecimiento de aquellas normas necesarias para regir su conservación, previéndose, incluso, la aplicación de un régimen sancionador similar al de los Parques Nacionales.

---

[22] En 1933 se aprueba la Convención de Londres para la conservación de la fauna y la flora en su estado natural. En la misma se da un concepto de parque nacional que según PALUZUE I MIR ("Los problemas del medio natural...", cit., p. 65) sigue vigente hasta hoy.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

También tuvo incidencia una Ley, la de 13 de mayo de 1933, no directamente destinada a regular los Espacios Naturales, sino el Patrimonio Histórico y Artístico [23]. Esta Ley no sólo cita los edificios y conjuntos urbanos merecedores de tal distinción, sino también a los "parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales" [24].

E) La Ley de Montes: la imagen productivista de los ENP.

Finalmente, es la Ley de Montes de 1957 [25] la que deroga la Ley de 1916 y recoge en sus artículos 78 y 79 una nueva regulación relativa a los Espacios Naturales Protegidos. Esta Ley va a regular sólo los Parques Nacionales, definiéndolos como aquellos "sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional, que el Estado les conceda dicha calificación al objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y respetar y hacer que se respete la belleza natural de su paisaje, la riqueza de su fauna y flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierre, evitando todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración" (artículo 78), concepto que no es más que una reedición del contenido en la Ley de 1916. Por su parte, el artículo 79 contiene normas sobre: la forma de declaración, Decreto del Gobierno a propuesta del Ministro de Agricultura;

---

[23] Su reglamento se aprobó el 16 de abril de 1936.

[24] LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza..., cit., p 67.

[25] Con anterioridad a esta Ley, el Decreto de 31 de julio de 1941 encomienda a los Patronatos que se han de crear para la conservación de los jardines artísticos velar también por la conservación de los parajes pintorescos que hayan de ser preservados de la destrucción o reformas perjudiciales.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la previsión de que la misma llevará aneja la utilidad pública y el interés social a efectos de expropiación de las propiedades particulares necesarias para completar la superficie del parque cuando no existiera acuerdo con los titulares de las mismas; el derecho sancionador aplicable que sería el de la propia Ley de Montes; y finalmente dos previsiones relativas a que en los Presupuestos de gastos del Patrimonio Forestal se destinaría la cantidad necesaria para atender la mejora, entretenimiento y conservación de los Parques Nacionales y que en el Consejo de Pesca Fluvial, Caza y Parques Nacionales se integraría un representante del Ministerio de Información y Turismo.

Con razón, comenta MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. la escasa atención que dedica la Ley a los Parques Nacionales, haciendo mención únicamente a la deslegalización que realiza de la declaración de los mismos [26]. Por otra parte, ARIÑO ORTIZ y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ señalan también que "la Ley de Montes contempla única y exclusivamente los Parques Nacionales y no otros espacios protegidos que aparecerán en el Reglamento, reiterando con leves modificaciones el concepto de la vieja de Ley de 1916 y, consecuentemente, estableciendo la clasificación por Decreto (arts. 78 y 79)" [27]. Y más certera todavía es la crítica del profesor LÓPEZ RAMÓN, quien señala que toda una filosofía acerca de lo que debía ser la protección de la naturaleza se encerraba en la inclusión que la Ley de Montes

---

[26] En "Aspectos administrativos de la declaración...", cit., p. 348.

[27] El régimen jurídico de los espacios naturales, cit, p. 32.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

efectuaba de los parques nacionales en el mismo título que las industrias forestales. En realidad, concluye el autor, "toda la Ley de Montes respiraba una concepción del bosque como objeto de explotación" [28].

El desarrollo reglamentario de la Ley de Montes se va producir en 1962, mediante el Decreto 484/1962, de 22 de febrero, y lo más destacado del mismo es que incorpora una categoría de Espacio Natural Protegido no contemplada en la Ley de Montes (aunque sí con cierta tradición como ya se ha analizado): la de los Sitios Naturales de Interés Nacional, definidos como "los parajes agrestes del territorio nacional, aún cuando su extensión sea reducida, que, sin reunir las condiciones necesarias para ser declarados "Parques Nacionales", merezcan, sin embargo, ser objeto de especial distinción por su belleza natural, el pintoresquismo del lugar, la exhuberancia y particularidades de la vegetación espontánea, las formas hidrológicas o las magnificiencias del paisaje y las especiales características de su fauna o su capacidad para albergarla". Igualmente el Reglamento menciona a los Monumentos Naturales, "elementos o particularidades del paisaje en extremo pintoresco y de extraordinaria belleza o rareza, tales como peñones, piedras bamboleantes, árboles gigantes, cascadas, grutas, desfiladeros, etc" [29].

---

[28] La conservación de la naturaleza..., cit., pp. 70-71. Tras la Ley de Montes hay que mencionar el Decreto de 12 de junio de 1953, sobre Inventario General del Tesoro Artístico Nacional, así como la referencia a los paisajes pintorescos en la Orden de 17 de noviembre de 1969.

[29] Además, el Reglamento prevé otras medidas relativas a Los Espacios Naturales Protegidos, como son: el control de los proyectos de obras de utilidad pública; la redacción de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En 1972 se modificó el Reglamento de Montes por el Decreto 3768/1972, de 23 de diciembre, modificación que consagra las tres categorías que han existido casi hasta la fecha: Parque Nacional, Sitios de Interés Nacional [30] y Monumentos Naturales

1.2.- La consolidación de una nueva legislación específica.

A) La Ley de 1975: Una novedosa regulación.

En 1975 se aprueba la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, que establece el régimen jurídico de los Espacios Naturales protegidos y constituye el antecedente de la Ley 4/1989 actualmente vigente [31]. Esta Ley

---

proyectos y planes de trabajo; la reglamentación especial de la caza y la pesca; la preferencia para la construcción de las vías de acceso, y la prohibición de acampadas en los montes catalogados incluidos en los Parques Nacionales (artículos 193 a 201)

[30] De hecho las categorías de Sitios Nacionales y Sitios de Interés Nacional vinieron a unirse mediante la realización de los catálogos que debía formar la Comisaría de Parques Nacionales, de acuerdo con el Decreto de 7 de junio de 1931.

[31] En la misma fecha en la que se aprueba la Ley de Espacios Naturales se aprueba la reforma de la Ley del Suelo. ARRIBAS BRIONES, P.: "Los catálogos del artículo 25 de la Ley del suelo", Revista de Derecho Urbanístico, nº 54, p. 53 comenta que "la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, incorpora al Urbanismo la preocupación por el paisaje, manteniéndose en el presente Texto Refundido como una constante a todos los niveles: parte del contenido de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, lo constituye "Las medidas de protección a adoptar en orden a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico" (Art. 8.2.c). Lo mismo comenta el autor con respecto a los Planes Generales de Ordenación Urbana, para terminar con los Planes Especiales. El proyecto de ley de Espacios Naturales Protegidos se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes de 14 de diciembre de 1974. En aplicación de esta Ley, en 1954 se declararon por Decreto de 6 de octubre el Teide y la Caldera de Taburiente como Parques Nacionales. Por Decreto de 21 de octubre de 1955 se declaró Parque Nacional Aigües

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ha merecido críticas severas [32]. No obstante, quizás lo más interesante sea el mandato de reclasificación a que sujetó a los Espacios Naturales. LÓPEZ RAMÓN ha señalado que "la Ley de Espacios Naturales impuso la reclasificación de los parques nacionales existentes. De ahí deriva, curiosamente, un importante movimiento de renovación normativa inaugurado con la Ley relativa al parque nacional de Doñana, de 1978. Ley que ha constituido un modelo para posteriores leyes sobre parques nacionales" [33].

Interesa exponer brevemente algunas de las características esenciales del régimen jurídico que dicha Ley estableció para los Espacios Naturales Protegidos. La Ley establece concretamente cuatro categorías de protección: Reservas Naturales Integrales, Parques Nacionales, Parajes Protegidos y Parques Naturales.

En las Reservas, la nota característica reside en su escasa superficie y su "excepcional valor científico" y trata de proteger, conservar y mejorar la plena integridad de su gea, su flora y su fauna (artículo 2). Por otra parte, los Parques Nacionales son definidos en la Ley como aquellos espacios naturales "de relativa extensión que se declaren por Ley como tales por la existencia en los mismos de ecosistemas

---

Torres y Lago de San Mauricio. El 16 de octubre de 1969 el Parque Nacional de Doñana.

[32] Entre otros, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: "Aspectos administrativos de la creación ...", cit; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: "Parques Nacionales y protección de la naturaleza", cit.; LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza..., cit.

[33] "Notas sobre el régimen...", cit., p. 25.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y las formaciones geomorfológicas, tengan un destacado interés cultural, educativo o recreativo o en los que existan paisajes naturales de gran belleza" (artículo 3).

Una nueva categoría creada por la Ley es la de los Parajes Naturales de Interés Nacional, que son caracterizados como aquellos "espacios, simples lugares o elementos particularizados, todos ellos de ámbito reducido, que se declaren como tales por Ley en atención a las excepcionales exigencias cualificadoras de sus concretos y singulares valores, y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural" (artículo 4).

Finalmente, los Parques Naturales se conceptuaban como "aquellas áreas a las que el Estado, en razón de sus cualificados valores naturales, por sí o a iniciativa de Corporaciones, entidades, sociedades o particulares, declare por Decreto como tales con el fin de facilitar los contactos del hombre con la naturaleza" (artículo 5).

Otro aspecto interesante que merece ser destacado de la Ley 15/1975 es el del procedimiento de declaración. Se encargaba al Ministerio de Agricultura la tramitación del correspondiente expediente, y en el mismo se daba audiencia a las corporaciones públicas y privadas afectadas, sin que existiera un trámite de información pública (artículo 8). También las funciones de gestión se encomendaban a un órgano

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

del mismo ministerio, el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), con la ayuda de un Patronato o Junta Rectora.

Otro punto a subrayar es el del régimen de protección, en el que la Ley se limitaba a establecer la limitación y establecimiento de derechos, regulando lo concerniente a los montes públicos (a), régimen del suelo (b), caza y pesca (c), y privación singular de derechos (d) (artículo 13). En el precepto dedicado a los Montes, se establecía que los públicos quedarían incluidos en el catálogo de los de Utilidad Pública, mientras que los privados, los de las Entidades Locales y los vecinales en mano común tendrían la consideración de montes protectores, de conformidad con el artículo 30 de la ley de montes. En lo relativo al régimen del suelo, realmente la Ley no contenía ninguna aportación importante, limitándose a establecer la inclusión de los Espacios Naturales Protegidos en el catálogo previsto en el artículo 20 de la Ley del Suelo [34], y a declarar al Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) como organismo competente a los efectos urbanísticos

[34] Los catálogos son registros de naturaleza administrativos que tiene como finalidad complementar las vinculaciones y limitaciones derivadas del planeamiento (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1983). Su objeto es la inscripción de bienes objeto de protección especial a que el planeamiento se refiere cuando se trate de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes. Su formación y aprobación está vinculada al Plan que están vinculado, que puede ser un Plan General, Especial, o Normas Subsidiarias de Planeamiento, pudiéndose, no obstante, aprobar de manera autónoma. La regulación actual se encuentra en el artículo 93 del texto refundido de la ley del Suelo de 1992.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[35]. En relación con la Caza y la Pesca, la Ley sólo contenía una remisión a su legislación específica, sin modificar para nada el régimen común de las mismas. Y concluye el capítulo relativo al régimen jurídico con una cláusula general indemnizatoria de cualquier privación singular de derechos patrimoniales legítimos.

Otros aspectos que incluía la Ley eran la declaración de utilidad pública e interés social a efectos expropiatorios (artículo 14) [36], así como el encargo de la "conservación,

---

[35] LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la Naturaleza:..., cit, p. 228-229, expresa sus dudas acerca del significado de esta declaración. El autor plantea si con ello se quiere decir que el ICONA es el competente para aprobar los Planes de urbanismo que afecten a los Espacios Naturales Protegidos, rechazando esta posibilidad ya que la modificación de todo el sistema normal de competencias de la Ley del Suelo por una alusión en la Ley de Espacios Naturales Protegidos sería algo de mucho bulto, algo que, por añadidura, ocasionaría demasiados problemas como para pretender su resolución con la mera atribución al ICONA de la cualidad de entidad u organismo competente a los efectos de la Ley del Suelo. El autor concluye que, a tenor del debate de la Ley en las Cortes, lo que realmente se pretendía era que el citado organismo pudiera formular avances del planeamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley del Suelo.

[36] Se plantea en este punto la razón de la inclusión de este precepto en la Ley, cuando ya la Ley de Expropiación Forzoza de 1956 contemplaba perfectamente los supuestos de expropiación. La razón de su inclusión parece poder encontrarse en la relación de este precepto con el artículo 13.d), y más concretamente con el 1.3,b) de la Ley de 1975. El artículo 13.d) establecía que "cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos será objeto de indemnización", lo cual no es más que una repetición, innecesaria por tanto, del concepto de expropiación contenido en la Ley de 1956. Por tanto, la verdadera razón de la inclusión del artículo 14 en la Ley de 1975 parece ser la de permitir la acción protectora después de que el artículo 1.3.b) de la Ley establecía que la declaración de un Espacio Natural Protegido sería compatible con el ejercicio de los derechos privados en ellos existentes. Un desarrollo de estos planteamientos y de los problemas interpretativos de este precepto en LÓPEZ RAMÓN, F.: La

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

entretenimiento y mejora" al ICONA para los espacios promovidos por el Ministerio de Agricultura (artículo 15). Finalmente el régimen sancionador se remitía a otras leyes sectoriales (montes, caza, pesca fluvial, suelo y peligrosidad y rehabilitación social).

B) La Ley del Parque Nacional de Doñana (1978): el inicio de la renovación de la legislación de ENP.

La Ley del Parque Nacional de Doñana, 91/1978, de 28 de diciembre, se separa sensiblemente de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 [37]. Supone una profunda innovación de algunas de las técnicas hasta ahora utilizadas en la protección de los Espacios Naturales. Según LÓPEZ RAMÓN [38], sus novedades más destacadas son:

a) Se prevén zonas de protección en terrenos colindantes al parque nacional. El artículo 3 establece que "el entorno natural de este Parque quedará sometido a las limitaciones precisas que requiera la conservación del mismo, en la forma y con los efectos previstos en la legislación correspondiente en cuanto al ordenamiento de las

---

conservación de la naturaleza..., cit, pp. 247-250.

[37] Las demás leyes de reclasificación de los Parques Nacionales son: Ley 25/1980, sobre reclasificación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel; Ley 4/1981, de 25 de ,marzo, de reclasificación del Parque Nacional de la Caldera de Taburiente; Ley 5/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional del Teide; Ley 6/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de Timanfaya; Ley 52/1982, de 13 de julio, de reclasificación del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. Por Ley 3/1981, de 25 de marzo, se crea el Parque Nacional de Garajonay.

[38] La conservación de la naturaleza..., cit., p. 81.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

comunicaciones, explotaciones agrícolas, urbanismo y cualquier otra actividad". Se trata de una zona denominada "preparque", constituida por lugares adyacentes pero externos al terreno protegido en los que se produce una regulación de los usos y actividades con la finalidad de proteger al Parque de los efectos negativos que los mismos pudieran tener sobre los valores a conservar. Es lo que en la Ley 4/1989, de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna silvestre, que es la norma básica estatal actualmente en vigor y que nos ocupará más adelante, se va a denominar "zona periférica de protección".

b) Se introduce el criterio de la planificación para regular las actividades en el parque, fortaleciendo la posición del patronato. En este sentido, el artículo 4 de la Ley prevé un Plan Rector de Uso y Gestión que "incluirá las directrices generales de ordenación y uso del Parque Nacional, así como las normas de gestión y las actuaciones necesarias para la conservación y protección de sus valores naturales y para garantizar el cumplimiento de las finalidades de investigación, interpretación de la naturaleza, educación ambiental y de uso y disfrute por los visitantes".

c) Se establece la acción pública para exigir, en vía administrativa y contencioso-administrativa, la estricta observancia de las normas de protección del parque. El artículo 11 dice que "será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales Contencioso-Administrativos la estricta observancia de las normas de protección del Parque Nacional de Doñana".

Hasta aquí los aspectos más relevantes. Completan también

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

este régimen otras notas destacadas:

a) Se persigue también eliminar la explotación de los recursos naturales del parque, con un especial tratamiento de los aprovechamientos de aguas, tanto en el propio parque como en la zona de protección. Así se deduce de lo establecido en el artículo 4.1 que establece como uno de los objetivos del Plan Rector de Uso y Gestión el de eliminar "la explotación de los recursos naturales del Parque Nacional, con excepción de aquellas actividades que se consideren necesarias para mantenerlo en su situación actual" [39].

b) Las propiedades privadas existentes en el parque, cuyos dueños no suscriban los correspondientes acuerdos respecto a las limitaciones que sean indemnizables, han de pasar a propiedad del Estado [40]. La novedad estriba en que no sólo se va a utilizar la expropiación forzosa, sino que la adquisición de los terrenos podrá hacerse también mediante acuerdo con los propietarios, que es una forma mucho menos traumática de adquirir la propiedad.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[39] Recuérdese que el artículo 3.1.b) de la ley de 1975 establecía expresamente que la declaración de un Espacio Natural Protegido sería compatible con el ejercicio de los derechos privados en ellos existentes.

[40] El artículo 2.3 establece que "el Gobierno deberá adoptar las medidas y habilitar los medios necesarios para que los terrenos incluidos en el Parque Nacional de Doñana cuyos propietarios no suscriban los correspondientes acuerdos respecto a las limitaciones que sean indemnizables, pasen a ser propiedad del Estado. Asimismo, y sin perjuicio de aplicar la expropiación forzosa cuando fuera preciso, se podrán autorizar permutas de terrenos propiedad del Estado o de otros Organismos públicos por otros situados en el interior del Parque o en su periferia, previo informe del Patronato".

Puede decirse perfectamente que con esta Ley se inaugura una nueva etapa de la legislación de los Espacios Naturales Protegidos caracterizada por la complejidad de las técnicas a utilizar y por una mayor interrelación con otras técnicas de protección ambiental.

C) La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de los Espacios Naturales Protegidos y de la flora y fauna silvestre.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, constituye la última norma reguladora de los Espacios Naturales Protegidos en el Estado español. Su objeto es, conforme declara su Preámbulo, "dar cumplimiento al mandato constitucional de conservación del medio ambiente (art. 45 CE) creando un régimen jurídico protector de los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social adecuados". El artículo 1° confirma tales ideas, al señalar que "es objeto de la presente ley, en cumplimiento del artículo 45.2 y conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y la flora y fauna silvestres". Tres son, por consiguiente, las cuestiones objeto de regulación por la citada Ley: los recursos naturales, los Espacios Naturales Protegidos y la flora y fauna silvestres [41].

[41] Como complemento al objetivo señalado por el artículo 1°, el artículo 2° establece los principios inspiradores de la Ley: el "mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales", la "preservación de la diversidad biológica", la "utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora", y el de "la preservación de la variedad,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La conservación, restauración y mejora de los recursos naturales pretende garantizarse mediante la planificación, técnica a la que se dedica el Título II de la Ley, con la finalidad de adecuar la gestión de los Recursos Naturales a los principios inspiradores de la Ley (art. 4). En concreto, y al margen de su función como requisito previo a la declaración de los Espacios Naturales Protegidos, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) constituyen el instrumento específico a través del cual ha de llevarse a cabo la planificación, fijando la Ley sus objetivos y el contenido mínimo que han de tener [42].

---

singularidad y belleza de los ecosistemas y del paisaje". Además de estos objetivos el apartado segundo del artículo 2 recoge el principio del desarrollo sostenible, al decir que "las Administraciones competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras". El apartado tercero, por otro lado, establece el deber de todas las Administraciones Públicas de velar por el "mantenimiento y conservación de los recursos naturales existentes", tendiendo a su adecuado aprovechamiento. El apartado cuarto se dedica a la educación ambiental que debe ser promovida, "incluyendo su estudio en los programas de los diferentes niveles educativos". Y finalmente, se prevé también la posibilidad declarar de utilidad pública e interés social "las actividades encaminadas al logro de las finalidades contempladas en los preceptos de esta Ley", respecto de los bienes y derechos que puedan resultar afectados.

[42] La regulación de los citados planes se complementa en los artículos 5, 6, y 7, que establecen sus relaciones con la planificación territorial, urbanística, y sectorial, así como los principios que han de seguirse en su tramitación y los efectos preventivos que durante la misma pueden llegar a producirse. Así, el artículo 5 establece el carácter ejecutivo de los planes y su prevalencia sobre cualquier otra planificación territorial. En cambio, respecto a los planes sectoriales, los Planes de Ordenación tienen carácter meramente indicativo y sus determinaciones sólo aplicación subsidiaria. El artículo 6 obliga a evacuar los trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados en el procedimiento de aprobación de los planes. Y el artículo 7 regula las medidas provisionales durante la tramitación de los Planes de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El Título III contiene lo que será el objeto central de la Ley, esto es, los Espacios Naturales Protegidos. Este Título está dividido en cinco capítulos dedicados respectivamente a Disposiciones generales, los Espacios Naturales Protegidos, las competencias administrativas, los Parques Nacionales y los espacios naturales sometidos al régimen de protección preventiva.

El capítulo I, con un único artículo, contiene una cláusula general que obliga a orientar el uso del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos "al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno" (artículo 9.1), especificando, a continuación, el alcance de este principio con respecto a los montes y el agua (artículos 9.2 y 3).

En el Capítulo II, ya se concreta el concepto de Espacio Natural Protegido, así como los requisitos para que un espacio físico obtenga tal clasificación. Se precisa que podrá ser declarado un Espacio Natural Protegido, siempre que el mismo contenga "elementos y sistemas naturales de especial interés o valores sobresalientes" (artículo 10) [43]. Y se establecen a

---

Ordenación de los Recursos: en primer lugar, la prohibición de cualquier actividad que pueda alterar la realidad física o biológica; y, en segundo lugar, el sometimiento de toda autorización a informe favorable de la Administración actuante que tramita el Plan.

[43] Los siguientes apartados los dedica la Ley a especificar, por un lado, los objetivos del establecimiento de estos Espacios Protegidos, y por otro, los efectos de esta declaración en relación con la expropiación y a los derechos de tanteo y retracto. También se regula a continuación, la obligación de que las normas reguladoras de los Espacios Naturales Protegidos contengan los instrumentos jurídicos, materiales y financieros precisos para cumplir eficazmente los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

continuación las diversas clases de Espacios Naturales Protegidos: Reservas Naturales, Parques, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos (artículo 12). Los artículos siguientes van haciendo referencia sucesiva a los conceptos que sirven para delimitar cada una de las categorías mencionadas.

El artículo 13 caracteriza a los Parques: primero, por tratarse de zonas "poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas"; en segundo lugar, por poseer "unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente".

El artículo 14, en cambio, define a las Reservas Naturales como aquellos espacios naturales, "cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial".

Finalmente, el artículo 16 recoge los Monumentos Naturales como aquellos "espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial" y el artículo 17, los Paisajes Protegidos, como "aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial".

---

fines perseguidos con su declaración.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

También, regula la Ley las denominadas Zonas Periféricas de Protección y las Áreas de Influencia Socioeconómica (artículo 18). La finalidad primordial de las primeras consiste en "evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior", mientras que las Áreas de Influencia Socioeconómica se definen como aquéllas que, estando integradas por los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural y su Zona Periférica de Protección, tiene por finalidad compensar socieconómicamente a las poblaciones afectadas por tal declaración, pudiendo las disposiciones reguladoras de los Espacios Naturales Protegidos prever las medidas adecuadas al tipo de limitaciones establecidas en cada caso.

En último lugar, este capítulo de la Ley desarrolla las técnicas concretas de planificación de los Espacios Naturales Protegidos. Respecto de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, cuyo régimen jurídico es objeto del Título II de la Ley, se especifica en este lugar su carácter de requisito previo para la declaración de Parques y Reservas (artículo 15) [44]. Y con referencia a los Planes Rectores de Uso y Gestión, de acuerdo con lo que establece en este punto la Ley, se deben redactar tras la declaración de un Espacio Natural Protegido y afecta en singular a cada uno de ellos (artículo 19). Estos últimos planes fijan las normas generales de uso y gestión del Espacios Natural Protegido, y son

[44] La planificación previa tiene carácter obligatorio para las Comunidades Autónomas, con una única excepción, a saber, que existan razones que lo justifiquen y consten expresamente dichas razones en la norma de declaración, debiéndose en este caso tramitarse el Plan de Ordenación de los Recursos en el plazo de un año (artículo 15.2).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

aprobados por la Administración competente para su gestión [45].

Completan la regulación de los Espacios Naturales Protegidos, los Capítulos siguientes: el Capítulo III tiene un sólo precepto (artículo 21), que alude a las competencias de las Comunidades Autónomas para declarar Parques, Reservas, Monumentos y Paisajes, y para crear, además, otras categorías adicionales de Espacios Naturales Protegidos distintas de las generales, así como a la competencia del Estado para declarar Espacios Protegidos en la zona de dominio público definida por la legislación de costas y cuando el Espacio a declarar esté situado en dos o más Comunidades Autónomas [46]. El Capítulo IV, con dos preceptos (artículos 22 y 23), aborda el concepto de Parque Nacional, la competencia para su declaración y gestión, y los Patronatos a crear en cada uno de ellos en orden a colaborar en su gestión [47]. Finalmente, el Capítulo V, se dedica al régimen de protección preventiva, con los artículos

---

[45] La Ley establece dos preceptos relacionados con la ordenación urbanística: las Administraciones competentes en esta materia han de informar con carácter previo a la aprobación de los Planes Rectores (artículo 19.1) y que éstos prevalecen, en todo caso, sobre los de urbanismo (artículo 19.2).

[46] Como resulta obvio, este precepto tiene escasa importancia en Canarias. Por su situación geográfica no es posible el supuesto de hecho.

[47] Atribuida desde su creación su gestión al Instituto Nacional de la Conservación de la Naturaleza (ICONA) de los Parques Nacionales, en 1995 por Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio se suprime este Organismo Autónomo, y sus competencias se transfieren al denominado "Parques Nacionales", que suma las competencias del anterior ICONA y las del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). Este nuevo Organismo Autónomo asume las competencias de gestión de los Parques Nacionales, elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión y colaboración con las Comunidades Autónomas, los Planes de Desarrollo sostenible del entorno de los Parques Nacionales.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

24 y 25. El primero de tales preceptos hace referencia a las medidas cautelares a adoptar ante la amenaza de una zona bien conservada [48], habilitando, si se confirman los factores de perturbación, para la aplicación preventiva de alguno de los instrumentos de protección previstos en la Ley, y la inmediata iniciación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. El artículo 25 prevé la existencia de un Inventario Nacional de Zonas Húmedas, permanentemente actualizado, a cargo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Además de los Espacios Naturales Protegidos, la Ley contiene en su Título IV el régimen jurídico de la flora y fauna silvestre. No es objeto de nuestro estudio por lo que no nos detendremos en su exposición. Y la regulación se cierra con la previsión de dos aspectos generales: El Título V, dedicado a la Cooperación y la Coordinación, prevé la creación de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza con participación del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 36) [49]; y el Título VI sobre las infracciones y sanciones, se refiere conjuntamente a las relativas a los Espacios Naturales Protegidos y a las de la flora y fauna

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[48] Para estas situaciones se dispone la obligación de los titulares de los terrenos de facilitar información y acceso a los representantes de la Administración con el fin de verificar la existencia de factores de perturbación.

[49] Este precepto ha sido desarrollado mediante el Real Decreto 2488/1994, de 23 de diciembre, mediante el que se determinan las funciones de la Comisión Nacional de Protección de la naturaleza, se dicta las normas que regulan su funcionamiento y se establece los comités especializados adscritos al mismo.

silvestres [50].

La mayoría de los preceptos sobre los Espacios Naturales Protegidos constituye legislación básica estatal y, en consecuencia, condiciona la legislación de las Comunidades Autónomas. No obstante, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como la constitucionalidad o no de la citada distribución, será estudiada posteriormente a la luz del análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1985, de 26 de junio, por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad promovidos por cinco Comunidades Autónomas contra la Ley, cuyo contenido suscinto acaba de exponerse [51].

2.- **Evolución de la normativa autonómica.**

---

[50] Además, contiene siete Disposiciones Adicionales, dos Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales, así como un Anexo relativo a los Parques Nacionales.

[51] En el Boletín Oficial de las Cortes generales de 18 de diciembre de 1996 (número 25-I), se publica un Proyecto de Ley que pretende adaptar la Ley 4/1989 a la doctrina emanada de la Sentencia 102/1995, sobre todo en lo relativo a la gestión compartida de los Parques Nacionales. La Ley 41/1997, de 5 de noviembre, aprueba la modificación de la Ley 4/1989 con la finalidad de adecuarla a la Sentencia 102/1995 del Tribunal Constitucional. Las novedades más importantes afectan, por un lado, al procedimiento de aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión, y, por otro, a los órgano de gestión de los parques Nacionales que corresponde ahora a una Comisión Mixta compuesta por representantes de la Administración central del Estado y la de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentra. Además, se mantienen los Patronatos como órganos colaboradores en la gestión, y se crea el Consejo de la red de Parques Nacionales, órgano consultivo cuya misión consiste en el seguimiento permanente de estos espacios, así como la cooperación de las Administraciones central y autonómica con la finalidad de mejorar el funcionamiento de los Parques Nacionales. Finalmente, se mantiene también la figura del Director-Conservador.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Como el urbanismo, los Espacios Naturales Protegidos forman una realidad que no se puede regular con carácter general y abstracto para todo el territorio, con base en una misma normativa para el conjunto. Forzozamente, la citada normativa ha de ser suficientemente flexible para dejar margen suficiente a una adicional para cada territorio que se adapte a sus peculiaridades propias y realidades específicas. Tras la Constitución, esto resulta una exigencia insoslayable del Estado compuesto, con la creación de las Comunidades Autónomas. Más adelante, habremos de analizar los problemas derivados de la distribución de competencias entre éstas y el Estado. En estos momentos interesa sólo conocer a grandes rasgos la legislación autonómica dictada sobre Espacios Naturales Protegidos.

Dentro de dicha legislación autonómica, una atención singular va a merecer el caso de Canarias. En este sentido, como tendrá ocasión de exponerse, la Ley de 12/1994, de 19 de diciembre, constituye la norma vigente en dicha Comunidad Autónoma. Este texto, sin embargo, no es más que la continuación de un conjunto de medidas y actividades promovidas desde la Comunidad Autónoma en orden a proteger y garantizar la conservación de los Espacios Naturales en Canarias.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2.1. La legislación autonómica general.

A) El modelo de la ley estatal 12/1975. Cataluña.

Cataluña es la primera Comunidad Autónoma que dicta una norma completa de Espacios Naturales Protegidos, la Ley 12/1985, de 13 de junio. Sin embargo, conviene advertir que ésta no es la primera norma de esta Comunidad Autónoma relativa a esta materia. Ya en 1981 aprueba la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, con base a la cual se suceden asimismo diversas leyes de declaración de determinados Espacios Naturales Protegidos [52].

La Ley 12/1985 se compone de 39 artículos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias y tres finales. Está dividida en seis capítulos: Disposiciones generales; regulaciones específicas; Plan de espacios de especial interés natural; Espacios naturales de protección especial;Consejo de Protección de la naturaleza y disciplina).

De las disposiciones generales merece destacarse la amplia definición de finalidades contenida en el artículo 4 [53], el

---

[52] Por ejemplo, la Ley 2/1982, de 3 de marzo, de protección de la zona volcánica de La Garrotxa, y la ley 6/1982, de 6 de mayo de declaración del paraje natural de Interés Nacional del Macizo de Pedraforca.

[53] Este artículo enumera una larga lista de finalidades algunas de las cuales no están directamente relacionadas con la protección de los Espacios Naturales Protegidos: proteger el suelo de las intervenciones que puedan comportar su erosión o pérdida de calidad (a); preservar las aguas continentales y

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mandato de elaborar y actualizar los estudios sobre el medio natural de Cataluña (artículo 5) [54], y la obligación de adecuar la construcción de infraestructuras a la conservación de la naturaleza (artículo 6) [55]. Además, la Ley prevé tres medidas

---

litorales de todo tipo de elementos contaminantes (b); conservar y regenerar las zonas húmedas (c); y, evitar la emisión de gases, partículas y radiaciones que puedan afectar gravemente al ambiente atmosférico y evitar los ruidos innecesarios que puedan perturbar a la fauna (d). Otros están relacionados con la fauna y la flora, como por ejemplo el de proteger las especias vegetales y su diversidad (e), así como la fauna salvaje (e). Sin embargo la mayoría de tales finalidades sí tiene relación directa con los Espacios Naturales Protegidos: proteger los espacios naturales de determinados contaminantes químicos que perjudican a muchas especies protegidas (g); mantener la diversidad, singularidad y características de los ecosistemas en general; fomentar los usos y actividades que favorezcan el desarrollo de las distintas zonas y posibiliten la contención de la despoblación rural (i); facilitar la disponibilidad de espacios naturales suficientes para la investigación, la educación y el ocio (l). Finalmente otros tienen que ver con la naturaleza y los recursos naturales en general: controlar el impacto producido por la implantación de elementos artificiales, infraestructuras o actuaciones generadoras de transformaciones lesivas al medio natural (j); acondicionar los lugares singulares afectados por actividades que hayan sido causa de alteraciones perjudiciales para la naturaleza o el paisaje (k); fomentar la formación escolar en cuestiones relacionadas con la protección de la Naturaleza y el medio ambiente (m). Finalmente aparece un principio relacionado con la Cultura más que con la naturaleza: fomentar el respeto de los ciudadanos por la Naturaleza para conseguir un mayor conocimiento y la sensibilización colectiva por lo que respecta al patrimonio cultural de Cataluña (n).

[54] Incluso se prevé la posibilidad de formular y aprobar Planes Especiales para la protección del medio ambiente y del paisaje, tanto por la propia Generalidad como por los Ayuntamientos.

[55] Por lo novedoso merece transcribir este precepto: "Las obras de infraestructura públicas o privadas, incluidas las referidas a servicios técnicos o urbanísticos, en espacios naturales, deberán limitar en la medida de lo posible los efectos sobre la integridad de la Naturaleza, minimizar el impacto paisajístico y adoptar, cuando corresponda, medidas adecuadas para la restauración o el acondicionamiento de las áreas alteradas". Incluso se prevé, en el apartado segundo, la incorporación de los criterios anteriores "a las bases y

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

complementarias: la prohibición de instalación de carteles en lugares de paisaje abierto; el deber de todos, particulares y Administración, de mantener la limpieza en los espacios naturales; y, por último, la obligación de las autoridades competentes de tomar las medidas adecuadas en orden a la ejecución de los trabajos de restauración de la situación primitiva (artículo 7) [56].

El capítulo II, dedicado a las regulaciones específicas, se abre con las normas relativas a la protección de la flora, fauna, piedras y fósiles (artículo 9) [57], y prosigue con diversos preceptos dedicados a los espacios forestales (artículo 10), las zonas húmedas y las riberas de los embalses y zonas del litoral (artículo 11) [58].

---

cláusulas de la contratación de las Administraciones públicas catalanas".

[56] Este capítulo se cierra con el deber del Gobierno de elaborar un informe anual sobre el estado y la estrategia de protección, conservación y mejora de los espacios naturales de Cataluña (artículo 8).

[57] Concretamente este precepto dispone que, tras los "estudios de flora y fauna, ecológicos y otros que puedan ser necesarios para una mejor protección de las especies", la Generalidad deberá "declarar la condición de estrictamente protegidos en todo el territorio de Cataluña o en parte del mismo de las especies de la flora y de la fauna silvestre, de la gea, piedras y fósiles que precisen una protección especial". Además se prevén las consecuencias de dicha declaración, que se concretan en un conjunto de prohibiciones (destrucción, desarraigo, caza, recolección...). Los dos apartados siguientes se refieren a las excepciones que se pueden establecer por motivos científicos, sanitarios o análogos, y condiciones en las que se puede exigir las indemnizaciones por daños producidos por las especies protegidas.

[58] Este capítulo termina con unas disposiciones dedicadas al establecimiento de viales o líneas eléctricas de alta tensión en los espacios naturales, comarcas y zonas de montaña (artículo 12), así como a los planes y proyectos de la red de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El capítulo III sobre el Plan de Espacios de Interés Natural, regula aspectos como la definición del plan (artículo 15) [59]; la forma de delimitación de cada espacio y los criterios, en su caso, para la delimitación definitiva (artículo 16) [60]. También, el contenido del plan (artículo 17) [61], y sus efectos, entre los que merecen destacarse la consideración de suelo no urbanizable de los territorios afectados por el plan, y la consiguiente aplicación de los artículos 85 y 86 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (artículo 18) [62]. Finalmente, ese capítulo de la Ley

---

transporte eléctrico (artículo 13) y a la actividad extractiva en los Espacios Naturales Protegidos, remitiéndose en este último caso a la ya citada Ley 12/1981 (artículo 14).

[59] El primer apartado de este artículo dispone: "El Plan de Espacios de Interés Natural tendrá por objeto la delimitación y establecimiento de las determinaciones necesarias para la protección básica de los espacios naturales cuya consideración se considere necesario asegurar, de acuerdo con los valores científicos, pasisajísticos, culturales, sociales, didácticos y recreativos que posean".

[60] Según este artículo, el Plan de espacios de Interés Natural debería establecer: la delimitación indicativa de los espacios), y los criterios para una delimitación definitiva. Además contenía otras previsiones relativas a las formas en se podía realizar esta delimitación definitiva, y el efecto de la inclusión del espacio en el Plan de Espacios de Interés Natural.

[61] Según este artículo, el contenido del Plan comprende: a) la descripción de las características principales de cada espacio; b) la justificación de su inclusión; c) la exposición de las posibles causas de una posible degradación y la expresión de actuaciones preventivas; d) la información sobre el régimen urbanístico vigente en la zona; e) el establecimiento de criterios de prioridad para ampliaciones futuras del ámbito protegido; y e) la definición de los beneficios técnicos y financieros para la población de la zona y sus actividades.

[62] Además se prevé la prohibición de la libre circulación fuera de las pistas y carreteras por medios motorizados sin permiso del Ayuntamiento. Esta prohibición se extiende a los Espacios naturales de Protección Especial definidos en el capítulo siguiente de la Ley.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

catalana contempla la posibilidad de aplicar preventivamente los preceptos anteriores desde el inicio de los trabajos para incorporar un nuevo espacio al Plan (artículo 19), y la competencia y el procedimiento de aprobación del mismo (artículo 20) [63].

La Ley dedica el Capítulo IV a los Espacios Naturales de Protección Especial, siendo ésta la parte principal de la Ley. Los artículos 21 a 25 definen, por un lado, las diferentes clases de Espacios Naturales: Parques Nacionales [64], Parajes Naturales de Interés Nacional, Reservas Naturales [65] y Parques Naturales, y por otro, establecen las formas de declaración de

[63] Este precepto habilita a los Departamentos de Política territorial y Obras Públicas y de Agricultura, Ganadería y Pesca para la formulación y redacción del Plan y sus modificaciones, y su aprobación al Consejo de Gobierno tras el informe de la Comisión Interdepartamental del Medio Ambiente y del Consejo de la Protección de la Naturaleza.

[64] Los parques nacionales se definen como aquellos "espacios naturales de extensión relativamente grande, no modificados sustancialmente por la acción humana, que posean interés científico, paisajístico y educativo". La finalidad de su declaración es la de "preservarlos de toda intervención que pueda alterar su fisonomía, su integridad y la evolución de sus sistemas naturales". Su declaración deberá hacerse por Ley, y en ellos no se permitirá "actividad alguna de explotación de los recursos naturales ni tampoco ninguna susceptible de alterar su paisaje, salvo aquellas que sean compatibles con las finalidades concretas de protección".

[65] Dentro de las Reservas Naturales merece destacarse la distinción que se hace entre las integrales y las parciales, de manera que, mientras las integrales tratan de proteger de toda intervención humana todos los sistemas naturales y su evolución, o incidir sobre ellos para asegurar su mejora, reconstrucción o regeneración; las parciales tratan de preservar formaciones geológicas o geomorfológicas, biotopos, especies, hábitats y comunidades determinados o conservar, así como constituir escalas en las vías migratorias de las fauna salvaje.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cada uno de ellos [66]. La Ley regula también los aspectos procedimentales de la declaración: la iniciativa y los trámites necesarios para la declaración de uno de esos espacios (artículo 27) [67], y la adopción de las medidas provisionales que sean necesarias mientras se tramita el expediente de declaración (artículo 28) [68].

Aún dentro de este capítulo, el artículo 29 regula las normas de gestión, estableciendo los órganos competentes [69],

---

[66] Tras un artículo dedicado al régimen de los montes, y la actividad cinegética (artículo 26). Según este precepto, en "los Espacios Naturales de Protección Especial, los montes y terrenos forestales que sean propiedad de entidades públicas y no se hallen incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública deberán ser incorporados al mismo".

[67] Así la iniciativa corresponde a la Administración autonómica, a los entes locales en cuyo término municipal se vaya a constituir el espacio o a los propietarios de los terrenos afectados. Los siguientes apartados de este artículo regulan el contenido de la propuesta, la actuación del Departamento competente destinada a la tramitación del expediente, y la obligación de que en el plazo de un años los Departamentos de Política Territorial y Obras Públicas y de Agricultura, Ganadería y Pesca elaboren una propuesta a elevar al Consejo Ejecutivo para que éste decida al respecto.

[68] Se habilita a los departamentos de la Generalidad para adoptarlas, y entre estas medidas se encuentran la suspensión de licencias municipales, de autorizaciones de aprovechamientos forestales y cinegéticos, de permisos y concesiones mineras; la paralización de las explotaciones en curso y de la tramitación de los planes urbanísticos con incidencia sobre el territorio. Estas medidas podrán tener una duración máxima de un año, y serán adoptadas por los departamentos de la Generalidad competentes.

[69] Así, la gestión de los parques nacionales, reservas naturales integrales y parajes naturales de interés nacional corresponde a la Administración de la Generalidad, la de los parques naturales y las reservas parciales a sus promotores, sin perjuicio de que el Decreto de declaración pueda establecer la participación de la Generalidad, entidades locales, propietarios y entidades afectadas en los órganos rectores.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sus funciones [70], la posibilidad de establecer una regulación propia en las normas relativas a cada Espacio Natural Protegido, y una regla para la solución de los conflictos relativos a la concesión de licencias o autorizaciones [71]. Los cuatro últimos preceptos tienen todos, menos el 31, alguna relación con cuestiones económicas o financieras. Así, el régimen de ayudas (artículo 30), el derecho de tanteo y retracto (artículo 31) [72], la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios (artículo 33), y la compra de tierras en los Espacios Naturales de Protección Especial (artículo 34) [73].

---

[70] Suscintamente estas funciones se refieren a la elaboración anual del presupuesto y la propuesta del programa de gestión, la administración de los fondos procedentes de la utilización de los servicios propios y de los recursos que puedan recibir del exterior, la obligación de velar por el cumplimiento de las normas generales de protección de la naturaleza y de la reglamentación del espacio protegido, y la emisión de informe preceptivo previo a la concesión de ciertas autorizaciones.

[71] Concretamente, el artículo 29.4 establece: "Cuando existan criterios contradictorios entre los organismos competentes para conceder la autorización de las actividades en los espacios naturales de protección especial y el órgano de gestión, se resolverá de acuerdo con la legislación vigente sobre conflictos de atribuciones, y en casos excepcionales resolverá el Consejo Ejecutivo, previo informe del Consejo de Protección de la naturaleza".

[72] Respecto del derecho de tanteo y retracto la nota más destacable es que se prevé no sólo a favor de la Administración autonómica sino también de los Ayuntamientos promotores de la declaración y competentes para su gestión.

[73] De todos ellos, el único que presenta algún rasgo notable que merezca anotarse es el referido a las ayudas, que pueden tener como finalidades: a) crear infraestructuras y lograr unos niveles de servicios y equipamientos adecuados; b) mejorar las actividades tradicionales y fomentar otras compatibles con el mantenimiento de los valores ambientales; c) integrar a los habitantes en las actividades generadas por la protección y gestión del espacio natural; d) rehabilitar la vivienda rural y conservar el patrimonio arquitectónico; y e) estimular las iniciativas culturales, científicas, pedagógicas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Ya el siguiente capítulo está dedicado al Consejo de Protección de la Naturaleza; se contempla su composición y funciones (artículo 35). Y, finalmente, el Capítulo VI está dedicado al régimen sancionador, si bien el último precepto, el 39, regula las cuestiones indemnizatorias.

B) El modelo de la legislación urbanística (Baleares, Andalucía, Navarra y Canarias).

La característica común de todas estas leyes es que tienen dos objetivos: por un lado, y éste es el que las singulariza, aprobar el inventario de los Espacios Naturales Protegidos de sus respectivas Comunidades Autónomas; y, por otro, establecer el régimen jurídico de tales espacios [74].

Otra característica más resalta de todas estas leyes, y es la utilización de técnicas urbanísticas. A ello contribuyen dos tipos de factores: el desprestigio de la Ley 12/1975, que ya desde su promulgación recibió importantes críticas y que con el tiempo se fueron acrecentando; y la opción por la utilización del ordenamiento urbanístico para la protección de la

---

y recreativas autóctonas.

[74] Así el artículo 1° de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de la Comunidad Autónoma de Baleares establece: "La presente Ley tiene por objeto: 1.- Definir las áreas de Especial Protección de Interés para la Comunidad Autónoma, en razón a sus excepcionales valores ecológicos, geológicos, paisajísticos y establecer las medidas y condiciones de ordenación territorial y urbanística precisas para su conservación y protección". No obstante, respecto de esta Ley hay que hacer la observación de que la misma regula estas Áreas de Especial Protección como algo diferente de los espacios Naturales protegidos de la Ley básica 4/1989, respecto de los cuales establece que su finalidad es la de "establecer normas adicionales de protección" (artículo 1.2).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

naturaleza. Estas Leyes son inmediatamente posteriores al momento en el que se optó por utilizar los Planes Especiales de la Ley del Suelo para proteger los Espacios Naturales [75].

Pues bien, estas son las influencias que se dejan sentir en estas leyes. Son significativas, en este sentido, la Ley 1/1984, de 14 de marzo, sustituida por la ley 1/1991, de 30 de enero, de las Islas Baleares; la Ley 2/1989, de 18 de julio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para la protección y uso del territorio de Navarra. A este esquema responde también la Ley 12/1987, de declaración de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias que será analizada posteriormente.

La Ley balear 1/1991, de 30 de enero, es quizás la norma más característica en el uso de las técnicas del urbanismo. Hasta tal extremo es así, que incluso las áreas protegidas creadas y reguladas en la Ley son perfectamente diferenciadas de los Espacios Naturales Protegidos. A estas Áreas de Especial Protección que la Ley crea les aplica las siguientes técnicas urbanísticas: la clasificación del suelo en no urbanizable de especial protección [76]; la prohibición de edificaciones [77]; el

[75] Debe tenerse en cuenta que en este momento el Estado no ha dictado todavía una normativa básica sobre la materia, cosa que no ocurrirá hasta 1989, por lo que existía alguna confusión acerca del alcance de las competencias autonómicas sobre Espacios Naturales Protegidos, y su conexión con la legislación básica del Estado en medio ambiente.

[76] Así, el artículo 7 establece, además de la mencionada clasificación del suelo, otras medidas como la de completar las limitaciones establecidas en la ley del suelo para el suelo no urbanizable, con las previsiones establecidas en la misma Ley, establecer una prohibición de utilizaciones que impliquen la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

establecimiento de una superficie mínima para ciertas edificaciones permitidas en determinadas áreas [78]; la prohibición de instalación de determinadas dotaciones (concretamente campos de golf) y las condiciones para la edificación [79]. La Ley contiene, además, otras normas como la catalogación de las casas tradicionales, y la posibilidad de realizar en ellas pequeñas obras (artículos 17 y 18), la prohibición de apertura de nuevos caminos salvo en casos de justificada necesidad, y previo estudio, en todo caso, de las diferentes alternativas (artículo 19), las condiciones para nuevos tendidos eléctricos (artículo 20), la prohibición de

---

transformación del destino o naturaleza previstos en la Ley, así como dejar sin efecto los planes, normas y proyectos de urbanización disconformes con la señalada clasificación del suelo.

[77] Concretamente el artículo 10 señala que quedan prohibidas todas las edificaciones que no sean declaradas de utilidad pública, y las destinadas a vivienda unifamiliar, a explotaciones agrarias que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca, y las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, mantenimiento y servicio de obras públicas y de ls telecomunicaciones.

[78] El artículo 20 establece esta superficie mínima en las Áreas Naturales de Especial Interés en 20 hectáreas y el artículo 14 en las Áreas Rurales de Interés Paisajístico en 3. La Ley 7/1992, de 23 de diciembre modificó estos artículos estableciendo las siguientes superficies mínimas: En las Áreas Naturales de Especial Interés: 20 en Mallorca y Menorca, Eivissa, 3 y Formentera 2,5. En las Áreas Rurales de Interés Paisajístico: Mallorca y Menorca, 3; y Eivissa y Formentera, 1.

[79] Así, el artículo 16 establece: "En las Áreas Naturales de Especial Interés y en las Áreas Rurales de Interés Paisajístico las nuevas edificaciones "no se podrán situar sobre acantilados, rocas o prominencias del terreno", y su realización se hará "de acuerdo con la tipología edificatoria y los materiales característicos del medio rural de la zona donde se ubiquen", y en ningún caso podrán tener más de dos plantas, ni sobrepasar la altura máxima de siete metros. La Ley 7/1992, de 23 de diciembre, introduce un artículo 16 bis, en el que se viene a posibilitar la construcción concentrada de dos o más viviendas siempre que las mismas cumplan el requisito de la parcela mínima.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

publicidad mediante vallas (artículo 21), así como la regulación de las canteras nuevas o ya existentes (artículo 22) [80]. Finalmente se prevén tres disposiciones más referidas a las zonas de la Defensa Nacional (artículo 23), el contenido de la planificación prevista para los espacios en el artículo 9 en lo que se refiere a las condiciones para el cierre de fincas, y la prohibición de la alteración de la cubierta vegetal de las áreas protegidas que sólo podrá hacerse de acuerdo con lo que establezcan los planes técnicos dictados o aprobados por la Consejería competente en materia de agricultura (artículo 24).

La Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, llega más allá en el uso del urbanismo para regular los Espacios Naturales Protegidos: incluye su régimen jurídico en una norma típicamente urbanística, concretamente, de Ordenación del Territorio. Para esta Comunidad, los Espacios Naturales Protegidos son una categoría más dentro del Suelo no urbanizable. La Ley crea, también, categorías propias de Espacios como las de Enclave Natural y Área Natural Recreativa [81]. En cuanto a la regulación de los usos en éstas áreas, acude

---

[80] Este artículo dispone: "1.- En las áreas de Especial Protección no se permitirá la obertura de nuevas canteras a no ser en casos excepcionales en que por motivos de interés público, así lo prevea en un lugar determinado el Plan Director Sectorial de canteras. 2.- Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, las canteras existentes a la entrada en vigor de la presente Ley podrán mantener su explotación con las limitaciones que determine el citado Plan. La obligatoriedad de los planes de restauración afectará a todas las canteras abiertas en las Áreas en toda su extensión".

[81] Según el artículo 18 de la Ley Enclaves Naturales son "los espacios con ciertos valores ecológicos o paisajísticos que se declaran como tales para conseguir su preservación o mejora, sin perjuicio de que en el ámbito de los mismos tengan lugar actividades debidamente ordenadas de manera que no deterioren dichos valores". Las Áreas Naturales Recreativas, de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a la definición de dos tipos de actividades: las permitidas y las prohibidas, diferenciando, además, entre las constructivas y las no constructivas. Junto a estos preceptos dedicados a las categorías de Espacios Naturales Protegidos, la Ley contiene también normas relativas al régimen sancionador, la gestión de esos espacios, y una vaga mención a los Planes Rectores de Uso y Gestión [82].

Finalmente, dentro de este grupo hay que incluir la Ley 2/1989, de 18 de julio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, si bien en ésta ya se advierte un acercamiento al modelo que siguen las Leyes posteriores a la Ley básica estatal 4/1989. Nuevamente aquí es la clasificación del suelo como no urbanizable la principal medida, si bien ésta viene acompañada de la definición de usos prohibidos y autorizables, regulando convenientemente esta última técnica. Además regula también la técnica de fomento (artículo 13.2) y las formas de gestión, incluyendo como novedad en las Leyes autonómicas las zonas periféricas de protección.

C) El modelo de la Ley básica 4/1989 (Andalucía, Castilla ya León, Astúrias, Canarias, Valencia y Navarra).

La característica común de estas leyes es que todas ellas

---

acuerdo con el artículo 19, son "los espacios con ciertos valores naturales o paisajísticos que se declaran como tales para constituir lugares de recreo, descanso o esparcimiento al aire libre de modo compatible con la conservación de la naturaleza y la educación ambiental".

[82] Artículos 16 a 19 de la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas regionales para protección y uso del territorio. La regulación de esta Ley ha sido sustituida por la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

se dictan tras la aprobación de la Ley 4/1989, por lo que responden a un mismo modelo. Tienen el mismo esquema, y regulan los mismos temas, si bien, como es lógico, se diferencian en su contenido concreto. En este grupo, hemos de incluir la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Castilla y León, Ley 5/1991, de 5 de abril, de Asturias, Ley 12/1994, de 26 de diciembre, de Canarias, Ley 11/1994, de 27 de diciembre de la Comunidad Valenciana y Ley 9/1996, de 17 de junio de la Comunidad Navarra.

Se inician con preceptos dedicados a resaltar el objeto y los principios rectores en esta materia. Los objetos son dos: por un lado, la ordenación de los recursos naturales y, por otro, el régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos [83]. Y entre los principios que deben inspirar la actuación de los poderes públicos, se incluyen: la preservación de la diversidad genética y el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales; la ordenada utilización de los recursos naturales y el aprovechamiento sostenido de las especies y ecosistemas; y la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje [84].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[83] Así lo recogen los artículos siguientes de las diferentes leyes: 1 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo de Castilla y León; 1/1987, de 30 de marzo, de Asturias; 1 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, del País Vasco; 1 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre de Valencia; y 1 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio de Navarra.

[84] Artículos: 3.3 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo de Castilla y León; 2 de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Asturias; 2 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, del País Vasco; 2.2 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre de Valencia; y 2 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio de Navarra.

El grupo más importante de normas, tanto cuantitativa como cualitativamente, es el dedicado a la regulación de los Espacios Naturales Protegidos. Todas las leyes autonómicas contienen, en primer lugar, una clasificación de tales espacios; si bien, unas se limitan a reproducir y desarrollar las categorías de la Ley 4/1989, mientras que otras incluyen categorías propias: así, los enclaves naturales y las áreas naturales recreativas en Navarra [85]; los biotopos y árboles singulares en el País Vasco [86]; y los Parajes Naturales municipales, Sitios de Interés [87], Usos tradicionales agrícolas

---

[85] Según el artículo 1.C) los Enclaves Naturales "son espacios con ciertos valores ecológicos o paisajísticos que se declaran como tales para conseguir su preservación o mejora, sin perjuicio de que en el ámbito de los mismos tengan lugar actividades debidamente ordenada, de manera que no deterioren dichos valores". Las Áreas Naturales Recreativas son "los espacios con ciertos valores naturales o paisajísticos que se declaran como tales para constituir lugares de recreo, descanso o esparcimiento al aire libre de modo compatible con la conservación de la naturaleza y la educación ambiental". Estas definiciones coinciden con las establecidas en la ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para la protección y uso del territorio.

[86] De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, del País Vasco, los biotopos protegidos son "los espacios naturales que en la legislación básica reciben la denominación de reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos". Por otro lado, los árboles singulares son "los ejemplares de árboles que por sus características extraordinarias o destacables (tamaño, edad, historia, belleza, situación, etc.) merecen una protección especial".

[87] Los Parajes Naturales Municipales, según el artículo 9 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, son "las zonas comprendidas en uno o varios términos municipales que presenten especiales valores naturales de interés local que requieran su protección, conservación y mejora y sean declaradas como tales a instancias de las Entidades locales". Los Sitios de Interés, artículo 12, son "aquellos enclaves territoriales en que concurran valores merecedores de protección por su interés para las ciencias naturales".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y Cuevas en Valencia [88].

A continuación, se establecen las formas de declaración de tales espacios. La mayoría de las leyes autonómicas (Navarra, Asturias, y Castilla y León) contienen una reserva de Ley para la declaración de las Reservas y los Parques Naturales, habilitando al Decreto autonómico para las restantes clases. En cambio, el País Vasco contiene una habilitación del Decreto para todas las clases de espacios, al igual que la Ley de Valencia [89].

En cuanto al régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, se incluyen las normas relativas a: usos, tanteo y retracto, utilidad pública a efectos de expropiación, e indemnizaciones. En cuanto a los usos, la normativa más completa es la de Castilla y León [90]. La Ley foral de Navarra contiene también un régimen singular, ya que, para cada tipo de espacio establece dos categorías de actividades (constructivas y no constructivas), señalando dentro de ellas aquéllas que están permitidas o pueden ser objeto de autorización, y prohibiendo todas las demás, siguiendo el modelo que ya

[88] La categoría de los Usos Tradicionales Agrícolas trata de que la orientación de los mismos en los espacios protegidos y su determinación se recojan en el correspondiente instrumento de ordenación territorial, en colaboración con la administración agraria.

[89] Artículos: 21 y 22 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo de Castilla y León; 23 de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Astúrias; 17.1 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, del País Vasco; 24 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Valencia; y 4 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio de Navarra.

[90] Esta regulación viene establecida en los artículos 33 a 37, y establece tres tipos de usos: prohibidos, permitidos y autorizables, mereciendo destacarse la regulación de las autorizaciones por lo completa de las mismas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

contenía la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril.

Las normas sobre los derechos de tanteo y retracto, así como las relativas a la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación, contienen pocas novedades, limitándose prácticamente la legislación autonómica a reproducir o, en todo caso, a desarrollar procedimentalmente, los preceptos de la Ley básica 4/1989 [91]. Mayor atención merece la regulación de la indemnización por limitación de derechos privados, siendo la nota más destacada que la misma se fundamenta en la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 170/1989, relativa al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares en Madrid: solamente habrá derecho a la indemnización cuando se trate de usos tradicionales, que se estén ejerciendo efectivamente y conformes con la legalidad [92].

---

[91] En cuanto a los derechos de tanteo y retracto, vienen regulados en los artículos 38 de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Asturias; 20.2 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, del País Vasco; 19 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Valencia; y 26 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Navarra. En cuanto a la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios: 37 de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Asturias; 20.1 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, del País Vasco; y 18.1 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Valencia;

[92] La ley Foral 9/1996, de 17 de junio de Navarra, dedica su artículo 28 al tema de las indemnizaciones, regulándolas de la siguiente forma: "1.- Las limitaciones generales de usos y actividades que se establezcan por esta ley foral y por las demás normas complementarias o de desarrollo, y que no se estuvieren realizando con anterioridad no darán lugar a indemnización. 2.- Las limitaciones generales de usos y actividades existentes con anterioridad no darán lugar a indemnización, sin perjuicio de lo dispuesto en el número siguiente. 3.- Las limitaciones singulares y efectivas que resulten incompatibles con el ejercicio de actividades y usos tradicionales y consolidados, propios del medio rural, que vinieran realizándose con anterioridad conforme al ordenamiento jurídico, de forma reiterada y notoria, de indemnizarán por la Administración, determinándose la cuantía de acuerdo con las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

También son objeto de atención las Zonas periféricas de protección y las Zonas de influencia socioeconómica. Respecto de las primeras vienen reguladas en todas las leyes salvo en el País Vasco, siendo Asturias la única Comunidad Autónoma que de acuerdo con la legislación básica contrae la posibilidad de establecer estas zonas a los Espacios Naturales Protegidos que se declaren por Ley [93].

Las medidas de tipo económico son recogidas también por las leyes autonómicas. Sin embargo, no en todas ellas se sigue el modelo de la Ley básica de creación de las Zonas de Influencia Socioeconómica, ya que unas se quedan en declaraciones meramente generales [94], mientras que otras, el País Vasco y Castilla y León, contemplan un régimen mucho más ambicioso [95]. Así, la Ley vasca establece los Planes de

---

normas que regulan la responsabilidad patrimonial de las Administración Pública. No obstante, podrán convenirse otras formas de indemnización, tales como el otorgamiento de ayudas, subvenciones y otros medios de fomento".

[93] Artículos 9 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo de Castilla y León; 22 de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Asturias; 29 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Valencia; y 18 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio de Navarra.

[94] La Ley Foral 9/1996, de 17 de junio de Navarra establece en su artículo 44 las previsiones relativas a la inclusión en los Presupuestos Generales de la Comunidad de fondos destinados, entre otros objetivos, inversiones destinadas a: a) la conservación de los espacios protegidos: b) las inversiones derivadas de la ejecución de los Planes de ordenación de los recursos naturales; c) la ejecución de los proyectos de mantenimiento de los espacios naturales; d) las cantidades necesarias para ejercer los derechos de tanteo y retracto; y e) las partidas necesarias para hacer efectivas las indemnizaciones y las compensaciones por limitaciones de usos y actividades.

[95] Artículos 41 a 43 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo de Castilla y León; 40 de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Asturias; 22 y 36 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, del País Vasco; 22 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Valencia;

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Desarrollo Socioeconómico cuyos objetivos van más allá de los contenidos en la legislación básica: "mejorar las actividades tradicionales y fomentar otras compatibles con las exigencias de la conservación de los recursos naturales"; "integrar a los habitantes locales en las actividades generadas por la protección y gestión del espacio natural" (artículo 36.2 b) y c) [96].

El otro gran bloque del que se ocupan estas Leyes autonómicas es el referido a la planificación de los recursos naturales. Por un lado, se encuentran los preceptos dedicados a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que regulan cuestiones relativas a su objeto, contenido, efectos, procedimiento de elaboración y aprobación. Por otro lado, los planes de cada Espacio Natural Protegido: mientras unas leyes se limitan a desarrollar los Planes Rectores de Uso y Gestión contemplados en la Ley básica 4/1989, otras, en cambio, crean distintas figuras de planeamiento, como, por ejemplo, Castilla y León que contempla los Planes de Conservación de las Reservas Naturales [97] y las Normas de Protección de Monumentos Naturales

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

y 44 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio de Navarra.

[96] Por su parte, la Ley de Castilla y León establece: "Los Órganos asesores elaborarán, en colaboración con todas las Entidades Locales que participen con sus territorios en los Espacios Naturales protegidos o en su Zona Periférica de Protección, un programa de mejoras para su Canadá Influencia Socioeconómica" (artículo 43).

[97] Estos planes viene contemplados en el artículo 28 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo de Castilla y León, que dispone su contenido obligatorio: "Los Planes de Conservación son los instrumentos básicos de planificación de las Reservas Naturales y deberán, al menos, establecer la zonificación de acuerdo con la propuesta del plan de Ordenación de los Recursos, la regulación de los usos, el destino y uso de las instalaciones preexistentes, las normas de gestión y actuación

y Paisajes Protegidos [98]. La Ley de la Comunidad valenciana contiene también diversos planes, si bien en esta Ley debe hacerse mención de la remisión a los Planes Especiales de la Ley del Suelo para regular los Parajes Naturales Municipales [99].

2.2.- En particular, la legislación canaria sobre los ENP.

A) Antecedentes.

En el objetivo de proteger los Espacios Naturales en Canarias [100], los primeros pasos se dan todavía bajo el Estado

---

necesarias para la conservación de sus valores y los criterios para evaluar la conveniencia y oportunidad de su revisión".

[98] Según el artículo 29 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, estas normas contendrán, al menos, la regulación de los usos y el régimen de autorizaciones acordes con el Plan de Ordenación de los Recursos aprobado.

[99] Los artículos 42 y 43 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, regulan estos planes especiales, remitiendo, en cuanto a su régimen jurídico a lo dispuesto en la legislación del suelo. La única peculiaridad es la referida a la posibilidad de sustitución por la Comunidad Autónoma respecto del Ayuntamiento si éste incumple su deber de redactar el Plan en el plazo que prevea la norma que haya hecho la declaración del Espacio Natural Protegido.

[100] El Archipiélago canario ha sido descrito antes de la conquista como unas tierras cubiertas de espesas formaciones boscosas, sobre todo de pinares y de laurisilva. Los antiguos pobladores vivían en cuevas y en pequeñas cabañas. Sus actividades eran agrícolas y ganaderas, siendo la dedicación a estas actividades las que provocaron las primeras transformaciones del paisaje insular. Terminada la conquista se procede al poblamiento de las islas, constituyéndose los primeros núcleos urbanos en los que vivían los conquistadores, los artesanos, los esclavos y toda la población necesaria para establecer un asentamiento duradero. Aunque la actividad principal en los primeros momentos es la ganadera, ya desde los inicios se cultivan cañas de azúcar, cereales y vid. A partir de finales del siglo XIX se intensifica el proceso de transformación del paisaje de las islas. Durante este siglo se

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

anterior y están encaminados a identificar dichos espacios, tarea básicamente científica que, sobre todo, vienen a realizar expertos extranjeros en sus visitas a Canarias. Junto a ello, empiezan a hacerse públicas también las actividades de las primeras asociaciones ecologistas en los años setenta, como manifestación de una progresiva toma de conciencia [101]. En el terreno administrativo, y asimismo antes de la Constitución, merece destacarse que a mediados de 1975 se hace público un importante estudio: el denominado "Inventario de los Recursos Naturales Renovables de la Provincia de Las Palmas", resultado de un Convenio de colaboración entre la Unión Internacional

---

va a producir también la desamortización de bienes públicos que va a afectar, al igual que en resto del Estado, a lugares hasta ese momento bien conservados y con un alto nivel de riqueza natural. El primer tercio de siglo se caracteriza por la introducción de la economía capitalista en las explotaciones agrícolas. Por otra parte, desde mediados del siglo XIX se implanta un nuevo modelo económico basado en las franquicias comerciales, lo que transforma el modelo agrícola en un sistema para la exportación. Así llegamos al aspecto que más nos interesa destacar que es el de se produce en la tercera parte de este siglo, aparece protagonizada por el fenómeno turístico. Esta actividad se va a intensificar su presencia en la economía de las islas a partir de los años sesenta. La intensificación del modelo da lugar al proceso de urbanización desaforada de la costa, y a la implantación del negocio turístico-inmobiliario, provocando que éstas se transforman en un gran espacio urbano. Esto provoca la transformación del territorio que se llena de infraestructuras viarias necesarias para la ocupación de los nuevos territorios. Después del primer boom turístico de los años sesenta, y tras la crisis económica de los años 73-75, la segunda gran expansión se va a producir en los años ochenta, lo que va a servir de espoleta para la aprobación de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en 1987, que trata de crear una barrera a la expansión territorial del turismo. Véase sobre este último período, SANTANA SANTANA, M. C.: La producción del espacio turístico en Canarias, ed. Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1993.

[101] Concienciación social que también se refleja en la celebración de las Primeras Jornadas de Medio Ambiente de Canarias, organizadas por el Colegio Oficial de Arquitectos de Canarias y en las que se elabora un amplio catálogo de lugares dignos de protección en las islas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Fondo Mundial para la Vida Silvestre. Y también, el mismo año que se aprueba la Constitución, en 1978, el Instituto para la Conservación de la Naturaleza, como organismo a la sazón encargado de la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, divulga el "Inventario abierto de Espacios Naturales Protegidos de la provincia de Las Palmas" con la idea de ir incorporando sucesivamente al mismo las áreas naturales merecedoras de una protección especial [102].

Ya en pleno vigor la Constitución española, y pese a la consolidación de las preautonomías, no deja el Estado de tomar decisiones sobre esta materia, sea desde la perspectiva específica de los Espacios Naturales Protegidos sea, sobre todo, desde la perspectiva de la normativa urbanística [103].

---

[102] Este inventario es el fruto de una decisión de la Comisión Interministerial de Medio Ambiente (CIMA) que un año antes había decidido seguir la vía del planeamiento urbanístico para proteger los espacios naturales. Ver, entre otros, MARTÍN ESQUIVEL, J. L.; GARCÍA COURT, H.; REDONDO ROJAS, C. E.; GARCÍA FERNÁNDEZ, I.; Y CARRETERO JAIME, I.: La red canaria de espacios naturales protegidos, ed. Consejería de Política Territorial-Gobierno de Canarias, 1995, p. 30.

[103] Muestra de ello son los Reales Decretos que adopta protegiendo varias zonas del Archipiélago. Concretamente se trata del Real Decreto 1741/1982, de 25 de junio, por el que se regula la protección provisional de la Dunas de Maspalomas , y el 3058/1982, de 16 de octubre que crea el Parque Natural de las Dunas de Corralejo. Por su parte, el Real Decreto 3058/1982, declara Parque Natural las Dunas de Corralejo, con la finalidad de "conservar una muestra representativa de las playas, sistemas dunares e islotes volcánicos; garantizar la persistencia del paisaje natural y a su vez, facilitar el uso y disfrute público de forma racional, dado el interés turístico del área". En cuanto a las medidas de protección, se encomendaba al Instituto para la Conservación de la Naturaleza la redacción de un Plan Especial de los previstos en la legislación del suelo, así como la autorización de cualquier acción que pretendiera realizarse en el Parque. También se preveía el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto sobre

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En efecto, el Ministerio de Obras Públicas intenta impulsar la planificación de los Espacios Naturales. Realizada consulta al Consejo de Estado sobre las posibilidades de llevar a cabo dicha planificación por medio de la legislación urbanística y, concretamente, de los Planes especiales, la respuesta servirá de fundamento para la planificación de los Espacios Naturales Protegidos [104]. El Consejo de Estado se pronuncia favorablemente al empleo de Planes Especiales [105]. Incluso los demás Planes urbanísticos (Generales Municipales y Directores de Territoriales de Coordinación) pueden contener medidas para la protección del medio ambiente: "la legislación urbanística, que constituye en puridad más bien una legislación de ordenación del territorio en el sentido amplio de este

---

cualquier transmisión "inter vivos" del dominio de los terrenos del Parque (artículo 7). Contra este Real Decreto se presentaron diversos recursos, resueltos definitivamente mediante Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1984, 20 de abril de 1985 y 27 de junio de 1990.

[104] El Consejo de Estado responderá a través del Dictamen número 43.147, de 17 de marzo de 1981, (Recopilación número 74). Las cuestiones planteadas por el Ministerio al Consejo de Estado se referían a si resultaba conveniente elaborar un Proyecto de Ley sobre Catalogación de Espacios Naturales y Ordenación de su planeamiento, que abordara la totalidad de la problemática planteada, o si, por el contrario es posible la elaboración de un planeamiento especial a tenor de lo dispuesto en el artículo 76.3 b) del Reglamento de Planeamiento, con ámbito provincial. En el caso de considerarse viable la segunda proposición convendría determinar el carácter y efectos jurídicos de dichos planes. Cuáles serían los efectos jurídicos que producirán dichos Planes Especiales sobre el régimen del suelo. Competencias y procedimiento para su formulación y tramitación. Y, finalmente, medidas cautelares que puedan adoptarse en orden a la eficacia de la protección de los espacios.

[105] El Consejo va a encontrar la legitimación de la planificación de los Espacios Naturales en el mandato constitucional de conservación del medio ambiente del artículo 45, lo que posibilita que el Gobierno elabore un Proyecto de Ley de Catalogación de Espacios Naturales y de Ordenación de su Planeamiento.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

término, incluye entre sus objetivos la protección de la naturaleza" [106].

Así, en 1982, se firma un convenio entre ICONA, la Junta de Canarias y los Cabildos Insulares de Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro y La Palma, para la elaboración de los "Planes Especiales de Protección de Espacios Naturales"[107]. Hay que advertir, sin embargo, que pese a la

---

[106] De la regulación de los mismos se deduce que no pueden ordenar íntegramente el territorio ni, en consecuencia, clasificar el suelo, si bien pueden establecer limitaciones al uso del mismo. Una dedicación especial le merece al dictamen la posible colisión con otras normas, partiendo en su análisis de la cobertura legal que la normativa urbanística ofrece a las figuras de planeamiento, concluyendo que "tales Planes pueden modificar válidamente las normas sobre uso que leyes o normas especiales puedan haber establecido con anterioridad o incluso establezcan en el futuro", citando como fundamento los artículos 2d), 3.1 f) y 3.4 e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo, que se refieren a la actividad urbanística (que abarca la "intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y la edificación"), y a la competencia urbanística (que se extiende a "limitar el uso del suelo y de las edificaciones", y a "prohibir los usos que no se ajustaren a los planes"). El resto de las cuestiones es contestada en los siguientes términos: En cuanto al rango normativo, el Consejo afirma que el Plan especial aprobado sin Planeamiento anterior a desarrollar, se mantiene en su propio rango normativo, sin que pueda modificar un Plan General y quedando también a expensas de lo que éste en un futuro pueda establecer. En relación a las competencias para su formulación y tramitación, el Consejo estima que la formación corresponde a los entes locales, a las Entidades Urbanísticas especiales y organismos con competencia expresa a tal efecto. El Dictamen admite que entre los Entes con competencia para la formación de estos planes se encuentran "aquellos Entes Preautonómicos y Comunidades Autónomas que tengan reconocida esa competencia en las correspondientes normas estatutarias o reglamentarias", afirmación que choca frontalmente con la interpretación anterior.

[107] El convenio está firmado en Santa Cruz de Tenerife entre el Director General del instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), y el Consejero de Agua, Obras Públicas y Urbanismo de la Junta de Canarias. La principal finalidad del mismo es el de llevar a cabo los Planes Especiales de Catalogación y Conservación de los Espacios

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

doctrina del Consejo de Estado favorable a la utilización de los Planes especiales, la realidad fue que tales planes nunca llegaron a la aprobación definitiva. Quedaron meramente como documentos de trabajo internos de las diferentes Administraciones y como inventario de los recursos naturales de aquellas islas en que al menos se llegó a cierto grado de elaboración. No obstante su nula eficacia jurídica, no debe menospreciarse su importancia ya que con el tiempo constituirán un importante punto de partida de las declaraciones de Espacios Naturales Protegidos que se llevaron a cabo en Canarias. De ahí que merezcan aquí alguna mención singular.

La base normativa para la elaboración de los Planes especiales se encuentra en el artículo 76 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 hoy incorporado al artículo 84 del Texto Refundido de 1992, tras refundirse con la Ley 8/1990, de

---

Naturales Protegidos de cada isla, con el objetivo de delimitar y describir las áreas que han de ser englobadas en el catálogo de Espacios Naturales Protegidos; establecer normativa genéricas de aplicación para los suelos no urbanizables de protección especial en función de los recursos que engloban; y ofrecer una red coherente representativa de los espacios naturales. De esta forma, se pretendía, según la exposición de motivos de dicho convenio, que, disponiendo de ese documento, los Organismos y Entidades urbanísticas competentes pudieran "orientarse y recoger en su labor de planeamiento las normativas de protección establecidas"; y en los casos que se estimase oportuno, proceder a "promover aquéllas áreas más relevantes, como áreas protegidas a través de la Ley de Espacios Naturales Protegidos". Las siguientes cláusulas se refieren al nombramiento de coordinadores (segunda), al desarrollo de los trabajos, en la que se especifica que éstos no se llevarán a cabo simultáneamente (tercera), a la duración del convenio, un año, (cuarta), a las aportaciones de cada parte, correspondiendo a la Junta de Canarias contribuir con ocho millones de pesetas y al ICONA aportar el personal técnico y la infraestructura necesaria para su ejecución, y al Plan de Trabajo (sexta). Finalmente hay que señalar que la aprobación de dichos Planes correspondía a la Junta de Canarias, al haberse producido ya la transferencias de las funciones en materia de urbanismo.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo [108]. Al contrario de los planes territoriales generales, responden una perspectiva parcial: la planificación se practica en atención a un interés concreto y determinado, en nuestro caso, sería el paisajístico o natural. Pueden dictarse en desarrollo de un Plan Territorial o de un Plan General de Ordenación Urbana, o incluso, al margen de cualquier instrumento de planificación general [109]. Se trata de auténticos planes de urbanismo, por lo que tienen la misma naturaleza que los generales, si bien, como ya ha quedado expresado, no ordenan el territorio desde una perspectiva global o de conjunto [110].

En cuanto a la posibilidad de utilizar este instrumento, a pesar de la existencia de una normativa específica (al menos

---

[108] Sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, hay que mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Por lo que ahora interesa, la Sentencia anuló todos aquellos preceptos del Texto Refundido que tenían un carácter meramente supletorio, como ocurría con los artículos que regulaban los Planes Especiales, motivo por el cual ha de considerarse vigente la regulación que sobre esta materia contiene el Texto Refundido de 1976.

[109] En su apartado primero, el artículo 84 del Texto refundido de la Ley del Suelo contempla los Planes Especiales de protección del paisaje en desarrollo de un Plan Territorial, mientras el apartado segundo los prevé en desarrollo de Plan General o normas subsidiarias o complementarias de planeamiento. Finalmente el apartado tercero contempla los Planes Especiales independientes, es decir, dictados en ausencia de planeamiento territorial o general que desarrollar, incorporando en este como novedad la cita expresa de los espacios naturales como objeto concreto de estos Planes.

[110] Precisamente, el Tribunal Supremo destaca esta idea señalando que se trata de planes territoriales que se distinguen por su finalidad, que no es la de planificar globalmente el territorio sino hacerlo precisamente desde una perspectiva concreta (Sentencias de 9 de octubre de 1981 (ar. 4123) y 24 de abril de 1989 (ar. 3226).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

desde 1975) sobre Espacios Naturales Protegidos, la jurisprudencia es clara: "ni expresa ni implícitamente estas normas deben ser excluyentes en cuanto a otras que, en el ámbito de una ordenación con fines urbanísticos arbitren otros medios de defensa, compatibles o subordinados con aquéllos cuando la declaración de protección más amplia tenga lugar, pero no supeditada a prioridad cuando aún no se ha intentado aplicarlos" (Sentencia de 17 de diciembre de 1985) [111].

A la vista de ello, no puede sorprender que inicialmente se optara en Canarias por elaborar Planes especiales para cada una de las islas. Excepto los de Tenerife y Gran Canaria, los Planes especiales son redactados por un mismo equipo base, y tienen todos una estructura similar. Se ofrece sistematizada la información de cada espacio en una ficha, que incluye su nomenclatura y denominación, extensión superficial, descripción de sus características físicas y biológicas, y, además, los usos e infraestructura existente en cada espacio, así como el nivel de protección propuesto, así como los motivos

[111] Incluso, llega a afirmarse la aplicación prioritaria de la normativa urbanística. La Sentencia de 14 de diciembre de 1987, declara que "la actividad estatal [de declaración de Espacios Naturales Protegidos] tiene unos ciertos matices o caracteres de subsidiariedad, máxime después de la asunción constitucional de las autonomías, de donde deriva que, aunque en el expediente se hacen algunas indicaciones sobre la necesidad o conveniencia de la aplicación de tal Ley, lo cierto es que ello no aparece ni iniciada y que si llegara a actuarse, ello sólo sería como consecuencia de las insuficiencias del planeamiento y, en su caso, del Patronato de la Montaña del Montseny...". Sobre ello, BASSOLS COMA, M.: "La protección de los Espacios Naturales a través de los Planes Especiales de Urbanismo", Revista Jurídica de Cataluña, nº 3/1988, pp. 657-700, y PICAZO CÓRDOBA, H.: "La protección de espacios naturales mediante la legislación urbanística. Limitaciones, contradicciones y posibilidades reales del planeamiento especial", Revista de Derecho Ambiental, nº 2, 1989, pp. 19-31.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

justificativos de su inclusión en el plan [112].

El PEPEN de Tenerife presenta semejanzas con los del resto de las islas, aunque tiene objetivos singulares. Por ejemplo, y esto nos interesa destacar específicamente, se alude como objetivo expreso a "la delimitación de espacios naturales susceptibles de componer una red congruente y representativa en el contexto insular". Por lo demás, el Plan especial establece las normas de protección en función de cada espacio, es decir, actuaba como una auténtica norma directamente aplicable, especificando los usos y aprovechamientos tradicionales, y evitando la implantación de los que pudieran degradar sus valores naturales y culturales. Otra de las aspiraciones pretendidas era la educación y divulgación del patrimonio natural protegido.

Sin duda, el Plan especial de Gran Canaria es el que

---

[112] Los planes siguen diversos criterios de valoración para justificar la elección de un área de interés natural para su protección y catalogación hacen referencia a diversos aspectos relacionados con los ecosistemas, la flora, la fauna o las formaciones geológicas. Así, por ejemplo, en cuanto a los ecosistemas se cita la representatividad de los principales biomas del archipiélago y a la existencia en ellos de ejemplos de la variedad biológica de cada isla. En cuanto a las especies, se habla de animales o vegetales raros, amenazados o en peligro de extinción o que jueguen un papel importante en los procesos ecológicos de la isla. Otro de los aspectos tradicionales que se tienen en cuenta para la protección de Espacios Naturales es el de los geomorfológicos, es decir, la presencia de formaciones geológicas o geomorfológicas singulares de interés. Además se incluyen dos factores más: el referido a aquellos elementos diferenciadores y definitorios de grandes sectores de la isla, así como aquellos que suponen un valor tradicional en el folklore de la comarca o la isla, referencia esta última a aspectos etnográficos realmente extraños a la protección de Espacios Naturales pero incluidos en este apartado probablemente por la amplitud de fines con que la legislación del suelo configura los Planes Especiales.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

pretende conseguir objetivos más ambiciosos. En él, no sólo se contempla una delimitación de los espacios a proteger y la previsión de un catálogo de normas idóneas para su conservación, sino que se hace también referencia a la restauración, sea de la flora y fauna, sea del conjunto de ecosistemas sin alterar o que alterados sean susceptibles de recuperación [113].

B) Normativa autonómica.

La Comunidad Autónoma de Canarias se constituye como tal mediante la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias, completado por la Ley Orgánica 11/1982, de la misma fecha, de transferencias complementarias a Canarias. En el Estatuto de Autonomía se reconocen a Canarias competencias sobre Espacios Naturales Protegidos, en virtud de lo establecido en el artículo 34.A.4, complementado, en este caso, con lo dispuesto en el artículo 1 de la citada Ley Orgánica 11/1982 [114].

Constituido el primer Gobierno autónomo de Canarias tras

[113] Este Documento se encuentra condicionado en el enunciado de sus objetivos por la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza de la UICN. Concretamente entre los objetivos de este plan se enumeraban los siguientes (p. 84): mantener o en su caso recuperar los procesos ecológicos y los sistemas biológicos esenciales; conservar y potenciar la flora y fauna endémica; proteger y potenciar las Áreas con capacidad de recuperación de su ecosistema natural; preservar los luigares que consituyen un patrimonio cultural; y preservar aquellos valores que constituyen recursos de cara al aprovechamiento turístico de la isla.

[114] La Ley Orgánica 4/1996, de 30 de mayo modifica la ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias. Sin embargo no se ha producido, expresamente, la derogación de la Ley Orgánica 11/1982.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

las elecciones de 1983, la primera medida legislativa que adopta la Comunidad Autónoma de Canarias es la aprobación de la Ley 3/1985, de 29 de junio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y de Protección de la Naturaleza [115]. La Ley, de apenas cinco artículos, si bien ejerece importante influencia con relación a los Espacios Naturales Protegidos, no es propiamente una normativa reguladora de su régimen jurídico [116].

---

[115] El artículo 1°, hoy sustituido por la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial, amplía el círculo de actividades sometidas a licencia urbanística. El artículo 2° permite la suspensión cautelar de todos los actos de uso del suelo y de edificación en dos supuestos: una vez iniciado el expediente de declaración de algún Espacio como protegido, o bien, una vez decidida la iniciación de un plan especial de naturaleza ambiental. El artículo 3° precisa el órgano competente para realizar esta suspensión. El artículo 4° modifica los plazos establecidos por la legislación urbanística para legalizar una obra. Y el ultimo artículo preveía la posibilidad de realizar convenios entre el Gobierno de Canarias y cualquier otra Administración pública o particular con la finalidad de conservar y proteger el patrimonio ambiental. Además se establecía la posibilidad de que tales acuerdos contuvieran los controles, supervisiones y ayudas que fueran necesarios, así como las limitaciones dominicales que tuvieran que asumir los titulares afectados. En síntesis, se trata de una Ley que pretende sobre todo habilitar al Gobierno Autónomo para la suspensión de planes y actuaciones urbanísticas. Incluso podría decirse que se trata de una Ley medida destinada a otorgar la potestad al Gobierno Autónomo de paralizar ciertas actuaciones de carácter turístico que se pudieran estar llevando a cabo en lugares de alto valor natural, si atendemos a la única vez que el Gobierno de Canarias hizo uso de esta Ley que fue para suspender el desarrollo de un Plan parcial en el barranco de Veneguera en la isla de Gran Canaria.

[116] Contra esta Ley se promovió recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Nación, resuelto mediante Sentencia 148/1991, de 4 de julio. Esta declaró la Ley conforme con la Constitución en términos generales. Dirigido, concretamente el recurso contra la esencia de la Ley, esto es, la potestad de suspender los actos de uso del suelo, el Tribunal va a respaldar la constitucionalidad de los preceptos implicados (artículos 2 y 3), si bien limita la facultad del Gobierno de Canarias de revisar de oficio las licencias a aquellas otorgadas por la Administración autónomica. En efecto, la suspensión de los actos de uso del suelo y de edificación

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La primera declaración por la Comunidad Autónoma de Canarias de un Espacio Natural Protegido se realiza en 1986, ya con base en las competencias en materia de Espacios Naturales Protegidos asumidas por el Estatuto de Autonomía. Por Decreto 89/1986, de 9 de mayo, se aprueba la declaración de Parque Natural de los islotes del Norte de Lanzarote, y de los Riscos de Famara [117]. Con seis preceptos, se señala primero el objetivo de la normativa, la declaración de Parque Natural (artículo 1), su ámbito territorial, que incluye las masas de agua existentes entre las islas e islotes (artículo 2) y los valores a proteger (artículo 3) [118]. El artículo 4 regula la Junta Rectora del Parque, y señala su composición, órganos, y funciones. Los artículos siguientes prevén una Comisión Asesora, con funciones de asesoramiento y coordinación de la investigación científica a realizar en el Parque (artículo 5), y un Director-Conservador, con funciones de coordinación y ejecución del programa de gestión, así como de supervisión de las actividades a desarrollar en el espacio protegido (artículo 6). Finalmente, la Disposición Adicional establece la necesidad

habilitaba a la Administración autonómica para la revisión de oficio de las licencias municipales. El Tribunal lo justifica diciendo que "la posición constitucional de los entes locales, fundada según los artículos 137 y 140 CE en el carácter representativo de sus órganos de gobierno, y en la gestión autónoma de sus propios intereses, conlleva su separación y sustantivación respecto de las Administraciones del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma".

[117] Contra esta declaración se presentó recurso que fue resuelto definitivamente por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 9 de mayo de 1991, confirmando la legalidad de la misma.

[118] Que no son otros que "el conjunto de los elementos de la gea, flora, fauna y paisaje, los restos arqueológicos e históricos y los demás elementos naturales y culturales presentes en el ámbito terrestre y marítimo del Parque".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de redactar y aprobar un Plan Especial de Protección [119].

A resultas de una crisis, cae, en 1985, el primer Gobierno de Canarias constituido en 1983 [120]. El nuevo Gobierno tiene como una de sus prioridades la protección del medio ambiente y, más concretamente, la de los Espacios Naturales Protegidos [121]. Dando cumplimiento a dicho objetivo, en marzo de 1986 se culmina la elaboración de un Anteproyecto de Ley de declaración de Espacios Naturales de Canarias [122]. Aprobado como Proyecto de Ley por el Consejo de Gobierno en su reunión de 9 de octubre siguiente, se remite al Parlamento de Canarias y, junto a éste,

---

[119] Éste debe incluir, como aspectos que merecen ser destacados por su novedad, el estudio acerca del lugar adecuado para establecer una estación científica y las previsiones de suelo necesarias para ubicar los equipamientos que precisare el Parque Natural, así como para prever la eventual expansión de los núcleos urbanos de Caleta del Sebo y Pedro Barba, en función de la dinámica urbanística que pudiera detectarse en el marco de los estudios de planeamiento.

[120] La crisis se provocó al rechazar el Parlamento de Canarias el Protocolo de adhesión de Canarias en la Comunidad Económica Europea, propuesto por la Comunidad y apoyado por el Gobierno y se resolvió mediante un pacto por el que, además del Partido socialista, entran en el gabinete algunos consejeros independientes apoyados por fuerzas minoritarias de izquierda.

[121] Ya en el discurso de investidura se anunció por el candidato a la presidencia que una de las prioridades de su Gobierno es la "creación y defensa de la red de espacios naturales protegidos en todas las islas, como medio para preservar sin alteración los paisajes y ecosistemas más característicos del Archipiélago".

[122] Para más detalles, MARTÍN ESQUIVEL, J. L.; GARCÍA COURT, H.; REDONDO ROJAS, C. E.; GARCÍA FERNÁNDEZ, I.; y CARRETERO JAIME, I.: La red canaria de espacios naturales protegidos, cit., pp. 32-33. Es interesante resaltar que durante el proceso de elaboración del proyecto, el Gobierno barajó varias alternativas, entre ellas, la de una Ley articulada con el régimen jurídico completo de los Espacios Naturales Protegidos en Canarias, basado en la única Ley autonómica que esos momentos existía que era la de la Generalidad de Cataluña. Las dudas acerca del marco competencial hicieron que se desistiera de esta opción y se optara por una Ley declarativa.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

un Informe sobre los "Criterios de elaboración del Proyecto de Ley de Espacios Naturales del Archipiélago Canario", que especifica los antecedentes y la metodología seguidos para elegir la modalidad concreta de Espacio Protegido adoptada en cada caso, y el resultado de las consultas previas a los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos [123].

Aprobada, in extremis, con la Ley 12/1987, 19 de junio, de declaración de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, esta Comunidad Autónoma pasa a contar con 293.368 Hectáreas declaradas protegidas, el 40,33% de su territorio. En conjunto, se trata de 70 Parajes Naturales, 34 Parques Naturales y 4 Parques Nacionales. Canarias es la región con mayor porcentaje de su territorio declarado protegido, y la segunda en extensión en términos absolutos, tras Andalucía.

Esta Ley tiene cinco artículos, una disposición adicional, tres transitorias y cinco finales. Los dos primeros artículos se refieren a las declaraciones de Parajes Naturales Protegidos (artículo 1) y de Parques Naturales (artículo 2), conforme con las categorías contenidas en la Ley 12/1975. El siguiente regula el ámbito territorial de aplicación, que es el contenido en el anexo cartográfico, y la posibilidad de que los instrumentos de planeamiento que desarrollen la protección establecida en la Ley introduzcan prohibiciones y limitaciones de usos en el entorno de los espacios protegidos (artículo 3).

[123] Al Proyecto se acompaña una ficha de cada espacio natural y algunos informes sobre posibles defectos de tramitación. Ese Proyecto de Ley se publica en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias el 2 de diciembre de 1986, y es aprobado definitivamente en la Sesión del Pleno de la Cámara regional de 13 de abril de 1987.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Finalmente los artículos 4 y 5 establecen, el primero, la declaración de utilidad pública e interés social a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados (artículo 4) y el segundo, la competencia para la gestión de los espacios declarados atribuyéndosela al órgano competente en materia de medio ambiente, sin perjuicio de la debida coordinación administrativa [124]. La Ley termina con un Anexo en el que se recoge la cartografía de las zonas declaradas Espacios

---

[124] Continúa la Ley con las Disposiciones, adicionales, transitorias y finales, estableciendo la única Adicional tres mandatos concretos: Primero que la Ley no supone ningún tipo de limitación de usos y derechos que, en todo caso, se deberían instrumentalizar mediante los correspondientes Planes Rectores de Uso y Gestión; que el Gobierno impulsaría el planeamiento de desarrollo con las debidas garantías de publicidad, participación de propietarios y usuarios y audiencia de Corporaciones Locales y, finalmente, que cualquier privación singular de bienes y derechos daría lugar a la aplicación de la legislación de expropiación forzoza. Las Disposiciones transitorias, en número de tres se refieren, respectivamentea, a la conclusión de los Planes Especiales, en aquel momento en tramitación (primera); a la adaptación de los Planes Generales y Normas Subsidiarias de Planeamiento (segunda), y a las normas transitorias aplicables a los usos y actividades en los espacios declarados protegidos (tercera). Una mención especial merece esta disposición ya que, pese a condicionar su aplicación a la no existencia de Planes Rectores, la realidad es que, al ni siquiera iniciarse la tramitación de estos planes, se convirtió, más que en una norma de aplicación transitoria, en el verdadero régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos. De los diferentes preceptos que contiene, dedicados a los montes, a la caza y al régimen urbanístico,es sin duda este último el que más importancia tiene ya que era, precisamente, la actividad urbanística la que más problemas planteaba a la adecuada conservación de los espacios naturales en Canarias, dado que, además, las islas se encontraban en plena fase de desarrollo de la oferta turística, animada por los buenos resultados económicos de esta época. Para terminar, las Disposiciones finales se dedican a regular aspectos tales como el régimen de los Parques Nacionales (primera), el catálogo de Espacios Naturales Protegidos regulado en el artículo 25 de la Ley del Suelo (segunda), la supletoriedad de la Ley estatal 12/1975 de Espacios Naturales Protegidos (tercera), la anotación preventiva de los espacios en los registros públicos pertinentes (cuarta), y la entrada en vigor de la Ley (quinta).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Naturales Protegidos.

Sin embargo, el nuevo Gobierno resultante de las elecciones de 1987, de signo político distinto al de la legislatura anterior, va a paralizar todo el proceso de desarrollo de la Ley y a anunciar la presentación de un nuevo Proyecto [125]. Remitido efectivamente al Parlamento en 1990 [126], el Proyecto no llegó a ser aprobado [127]. Paralelamente, la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias encarga la elaboración de un "Proyecto de Reclasificación de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias declarados por la Ley 12/1987, de 19 de junio", que recibió el nombre de "Proyecto FÉNIX" [128]. El trabajo servirá de base a los sucesivos Proyectos de Ley que a partir de este momento van a

---

[125] Como dato anecdótico se puede señalar que el Diario de sesiones de fecha 18 de mayo de 1988 da cuenta del debate de una Proposición no de Ley del grupo parlamentario mixto, sobre el desarrollo de la Ley 12/1987, de 19 de junio de Espacios Naturales.

[126] Fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento el 15 de octubre de 1990.

[127] La tramitación parlamentaria se quedó en la fase de enmiendas. La falta de consenso sobre el texto de la Ley, la cercanía de las elecciones regionales y la polémica surgida no sólo entre los distintos grupos políticos sino incluso en la sociedad con los colectivos ecologistas y de defensa ambiental de las islas que critican duramente el Proyecto, hace que este fracase en su intento de convertirse en texto normativo.

[128] Dirigido por el Biólogo Antonio Machado Carrillo, y en el proyecto participaron diversos especialistas. Con posterioridad a la Ley, algunos de ellos prepararon una publicación que recogía buena parte de los materiales del Proyecto Fénix. En tomo diferente se recoge la cartografía de la Ley 12/1994, a escala 1:50.000. Se trata del libro de MARTÍN ESQUIVEL, J. L.; GARCÍA COURT, H.; REDONDO ROJAS, C. E.; GARCÍA FERNÁNDEZ, I.; y CARRETERO JAIME, I.: La red canaria de espacios naturales protegidos, cit. Esta publicación explica la elaboración de la reclasificación de los Espacios declarados por la Ley de 1987.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

redactarse y llegan a presentarse en el Parlamento de Canarias [129].

Tras las nuevas elecciones regionales de 1991, se procede por el Gobierno entrante a la elaboración de un nuevo Proyecto de Ley que, remitido al Parlamento de Canarias en el primer semestre de 1993 [130], decae por la presentación de una moción de censura. Finalmente, tras la formación de un nuevo Gabinete en la misma legislatura, se presentaría un nuevo Proyecto de Ley [131], que, tras toda la larga serie de avatares relatados, va a ser el que definitivamente cristalizará en una nueva norma legal. No sólo va a contener el régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, sino también la descripción y delimitación de los mismos, como consecuencia de la reclasificación que practica de los declarados por la Ley de 1987, texto que es derogado expresa y definitivamente [132].

---

[129] La descripción de los valores naturales y en general el trabajo, se basa, entre otros, en los Planes Especiales de Protección de los Espacios Naturales a los que ya nos hemos referido, así como en un trabajo de campo, en cartografía disponible y en fotografías aéreas. De ahí que nos hallemos detenido algo en su descripción, por su importancia para la Ley actual.

[130] De este Proyecto, además del texto aprobado por el Consejo de Gobierno de Canarias, contamos con un Borrador de Anteproyecto de 1992, que por contener diversas diferencias con el texto del Proyecto también utilizaremos en esta investigación.

[131] Se publica en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias el 31 de diciembre de 1993 Por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias (publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 13, de 25 de enero de 1994) se amplió el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad a petición del Grupo Popular.

[132] Concretamente, la tramitación parlamentaria fue la siguiente: El Pleno del Parlamento de Canarias debate en totalidad el proyecto presentado, superándose por unanimidad. Dicho debate tiene lugar los días de 23 y 24 de marzo de 1994,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En el momento de la aprobación definitiva, un hecho alteró el normal desarrollo de la sesión. En los debates de la Comisión, se había aceptado por unanimidad una enmienda del Grupo socialista para modificar la delimitación de un espacio concreto, el Monumento Natural de los Volcanes del Teneguía en La Palma. Durante el Pleno, la mayoría que había aceptado la enmienda, cambia de opinión y vota en contra del Dictamen de la Comisión. De este modo, el citado espacio queda sin reclasificar [133]. Ello obligó al Gobierno de Canarias a remitir

---

y se recoge en el Diario de Sesiones del 23 de marzo de 1994, número 48. El Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 31 de 4 de abril de 1994 publica el acuerdo de apertura del período de presentación de enmiendas parciales, así como una Corrección de errores al texto, remitida por el Gobierno de Canarias (reunión de 17 de marzo de 1994), en total son 43 erratas.Posteriormente, los Grupos Políticos con representación parlamentaria presentan sus enmiendas parciales. Tras las reuniones de la ponencia, los días 22, y 27 de junio; 5, 25, y 28 de octubre; y 3 de noviembre, se celebran las sesiones de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Parlamento de Canarias donde se debatió el Informe de la Ponencia y se elaboró el Dictamen de la Comisión. Finalmente, el Pleno del Parlamento de Canarias aprobó la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Como nota curiosa puede mencionarse que el Pleno se desarrolló el 16 de noviembre de 1994. La Ley fue publicada en el Boletín Oficial de Canarias el día 24 de diciembre de 1994, es decir, casi un año después de su presentación en el Parlamento. Mientras se desarrollaba el debate en la Comisión, el Gobierno inició en el Parlamento la tramitación de un "Proyecto de Ley a presentar ante el Gobierno del Estado, de declaración de un Parque Nacional en Gran Canaria" (Boletín Oficial del Parlamento de Canarias número 109, de 20 de octubre de 1994). Tras su paralización inicial por el Gobierno de la Nación, este proyecto fue rechazado por el Gobierno de Canarias surgido tras las elecciones de 1995, por el enfrentamiento social que en la zona ha provocado este intento de crear un Parque Nacional. Hay que advertir que la mayor parte del espacio que se pretende declarar Parque Nacional está incluido en la Ley canaria como Parque Rural.

[133] Este hecho se produjo por motivos políticos ya que en ningún momento durante la tramitación de la Ley se justificó la desclasificación del mismo. La memoria que acompaña el "Proyecto de Ley por el que se reclasifica como Monumento Natural de los Volcanes del Teneguía parte del Parque Natural Cumbre Vieja y Teneguía, declarada por la Ley 12/1987, de 19 de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

al Parlamento un nuevo Proyecto de Ley, esta vez, singular, para la protección de este espacio [134]. En su sesión de 20 de diciembre de 1994, el Parlamento de Canarias aprueba este Proyecto de Ley [135].

Tras la aprobación de las mencionadas leyes, el territorio declarado Espacio Natural Protegido es de 301.161,9 hectáreas [136]. Ambas leyes, que llevan los ordinales 12 y 13, se publican el mismo día, el 24 de diciembre de 1994. Sólo cabe añadir ya que, con posterioridad, por iniciativa legislativa popular, un nuevo espacio físico pretende ser declarado Espacio Natural Protegido [137].

---

junio", señala que "el Dictamen de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que fue sometido al Pleno de la Cámara en la sesión indicada, reducía límites del espacio protegido "Monumento Natural de los Volcanes de Teneguía" (P-10), por lo que los Grupos Parlamentarios que apoyan al gobierno votaron en contra del Dictamen en lo relativo a dicho Espacio. Al ser mayoría los Diputados que votaron en contra, la reclasificación del área protegida no se produjo por virtud de los previsto en la Disposición derogatoria del Proyecto de Ley aprobado, la misma podría quedar desprotegida una vez entre en vigor la nueva Ley, que deroga a la Ley 12/1987".

[134] Y ello, a pesar de que tanto la Ley estatal como la Ley canaria permitía que su declaración se hiciera por Decreto. Este Proyecto de Ley que fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias número 139, de 7 de diciembre de 1994.

[135] Esta Ley fue publicada en el Boletín Oficial de Canarias de 24 de diciembre de 1994.

[136] El porcentaje protegido por cada isla varía así en El Hierro representa el 58.1 %, en La Palma el 35.3 %; en La Gomera el 33.3 %; en Tenerife el 48.6 %; en Gran Canaria el 42.7 %; en Fuerteventura el 28.8 % y en Lanzarote el 41.1 %.

[137] El Boletín Oficial del Parlamento de Canarias publica el 27 de septiembre de 1995 una iniciativa legislativa popular que pretende declarar el barranco de Veneguera como parque Rural, integrándolo en el Parque Rural del Nublo. La historia del conflicto en torno a la urbanización del barranco de Veneguera se extiende durante casi veinte años, desde que en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La ley canaria se debe incluir entre las leyes que siguen el modelo de la Ley 4/1989. Pero no se trata de un mero desarollo de los preceptos de esta última, sino que presenta novedades interesantes. Así, incluye los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales dentro de los planes de ordenación del territorio propios de Canarias, que son los Planes Insulares de Ordenación del Territorio creados por la Ley territorial 1/1987, de 13 de marzo.

Por otra parte, además de completar las clases de Espacios Naturales Protegidos contempladas en la Ley estatal, crea otras nuevas, mejor adaptadas a la realidad canaria. Finalmente, entre las técnicas de protección incluye la Evaluación de Impacto Ambiental, siguiendo en este punto a la única comunidad autónoma que hasta este momento lo había hecho que era Castilla

---

noviembre de 1977 se aprueba el Plan parcial de Veneguera promovido por Costa Canaria Veneguera S.A. Posteriormente, el Plan Especial de Protección de los Espacios Naturales de Gran Canaria propone la protección de la zona, y el mismo Parlamento de Canarias en marzo de 1984 solicita la revisión del Plan aprobado. La Ley 3/1985 de Medidas Urgentes en materia urbanística es aplicada a este Plan Parcial con la intención de impedir su ejecución. Con ocasión del recurso presentado por el Gobierno central contra esta Ley ante el Tribunal Constitucional, Costa Canaria de Veneguera S.A. intentó personarse en el recurso, siendo rechazada su pretensión. Por Sentencia 48/1991, de 4 de julio se confirma la constitucionalidad de la norma. En el momento de la aprobación de la Ley 12/1987, de Declaración de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias este espacio estaba excluido de la misma, si bien se firma un convenio entre los promotores, el Ayuntamiento de Mogán y el Gobierno de Canarias por el que se reduce el número de camas previstas. Ahora, en 1995, al aprobarse el Plan Insular de Ordenación del territorio de Gran Canaria el espacio se reclasifica como suelo rústico. La aprobación está recurrida por la empresa promotora, y pendiente de Sentencia en el Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Finalmente, en septiembre de 1995 se presenta la Iniciativa Legislativa Popular para su declaración como Parque Rural, que en Febrero de 1986 traslada al Parlamento cerca de 45.000 firmas apoyando la indicada iniciativa legislativa.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y León.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPÍTULO II. CONDICIONAMIENTOS EXTERNOS.

1.- Los condicionamientos internacionales.

Procede ahora estudiar los condicionamientos de carácter internacional que operan sobre los Espacios Naturales Protegidos y comenzamos la exposición por los diversos Tratados Internacionales que regulan las obligaciones de los Estados en relación con la conservación de los recursos naturales, del patrimonio natural o de los Espacios Naturales Protegidos [138]. Dentro de este apartado habremos de referirnos de manera singular y destacada, tanto a la Cumbre de Río de Janeiro y a los diversos documentos aprobados en el curso de la misma, como a las figuras de las Reservas de la Biosfera, desarrollada en el ámbito de la protección dispensada por la UNESCO.

1.1.- Los Tratados Internacionales y sus técnicas de protección.

A) Convenio relativo a los humedades de importancia internacional (Ramsar, 1971).

Firmado el 2 de febrero de 1971 [139] en la ciudad de

---

[138] No obstante, tenemos que dejar claro que los Tratados Internacionales no son las únicas fuentes del Derecho Internacional que inciden en esta materia, pues, desde los principios del Derecho Internacional establecidos por el Tribunal Internacional de Justicia, pasando por las Declaraciones de Derechos Humanos, o las sucesivas Declaraciones de las diversas Conferencias Internacionales que han tratado el tema de la protección del medio ambiente, existe hoy a nivel internacional un importante conjunto de normas que regulan la protección del medio ambiente.

[139] Podemos también citar el "Convenio sobre conservación de la fauna y la flora en estado natural, Londres, 8 de noviembre de 1933. Imbuidos de un mensaje esencialmente proteccionista, los Países europeos con territorios en África se reunieron en Londres del 31 de octubre al 8 de noviembre, en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Ramsar, es seguramente uno de los Convenios más importantes al objeto de nuestra investigación, ya que normalmente en el Derecho interno los humedales suelen clasificarse como Espacios Naturales Protegidos [140]. Su objetivo, como el mismo indica, es "impedir la destrucción o la pérdida progresiva de las zonas húmedas, en consideración a sus equilibrios ecológicos fundamentales y a sus valores económicos, culturales, científicos y recreativos" [141]. Y las obligaciones que impone a los Estados son las siguientes:

a) Establecer una zona húmeda nacional para su

---

la Conferencia para la Protección de la Fauna y de la Flora en África. Los objetivos del mismo son: constituir Parques Nacionales, Reservas Naturales Integrales y otras Reservas, en las que se limite, prohíba y reglamente la caza, la muerte o la captura de la fauna y la recolección o destrucción de la flora; y regular el comercio de los trofeos, entendiendo por tales todo animal muerto o vivo, o todo objeto que forme parte o se haya extraído de tal animal así como sus huevos.

Al objeto del presente trabajo es interesante detenerse en la regulación de este Convenio, sobre todo en lo relativo a los Parques Nacionales. Los países partes deben fiscalizar todos los establecimientos ubicados en el interior de los Parques, evitando que provoquen daños a la flora y fauna. Además se establece en torno a los bordes de los Parques Nacionales y de las Reservas Naturales Integrales unas zonas intermedias en las cuales la caza, la muerte y la captura de animales podrán tener lugar bajo la fiscalización de las autoridades del Parque o la Reserva. La extensión de los Parques Nacionales debe ser suficiente para permitir, en la medida de lo posible, las migraciones de la fauna que se encontrara conservada en ellos.

[140] En la actualidad, son Estados parte de este Convenio: Alemania, Australia, Bulgaria, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Hungría, India, Irán, Islandia, Italia, Japón, Jordania, Marruecos, Noruega, Países Bajos, Paquistán, Polonia, Portugal, Reino Unido, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Túnez, Unión Soviética y Yugoslavia.

[141] Para el Tratado son humedales: "todas las zonas de pantanales, marjales, tuberas o superficies recubiertas de aguas naturales o artificiales, permanentes o temporales, con agua estancada o corriente, ya sea dulce, salobre o salada, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en bajamar no exceda de seis metros".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

incorporación a una lista de zonas húmedas de importancia internacional (artículos 2.1 y 2.4) [142]. Esta función es la más importante. Los Estados se comprometen a indicar a la Oficina permanente creada por el Convenio aquellos humedales que desean incluir en la lista [143], sin perjuicio de futuras incorporaciones [144]. Las Conferencias periódicamente celebradas por los Estados Partes suelen establecer los criterios para la inclusión de los humedales. Los últimos, concretamente, se deben a la reunión de Regina (Canadá) en 1987.

b) Examinar las responsabilidades internacionales de cada Estado en materia de conservación, gestión y utilización racional de las poblaciones migratorias de aves acuáticas [145].

---

[142] Según el artículo 2.2, "las zonas húmedas de la lista se elegirán teniendo en cuanta su importancia internacional en base a su ecología, botánica, zoología, limnología o hidrología. Serán incluidas, con preferencia, aquellas zonas húmedas que sean de importancia internacional para aves acuáticas en una u otra época del año".

[143] España inscribió en la lista en el momento de la ratificación del Convenio a los Parques Nacionales de Doñana y Las Tablas de Daimiel (20 de agosto de 1982).

[144] Según el artículo 2.5, "cualquier parte contratante se reserva el derecho de añadir a la lista nuevas zonas húmedas situadas en su territorio, así como el de ampliar los límites de las zonas húmedas situadas en su territorio y --por razones de urgencia nacional-- suprimir o modificar los límites de zonas ya incluidas por ella en la lista e informará de ello lo más pronto posible a la organización o Gobierno responsables del Burreau permanente, según se especifica en el artículo 8°". La lista de humedales españoles ha sido ampliada por acuerdos del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 1982, de 19 de abril de 1990 (Boletín Oficial del Estado n° 110, de 8 de mayo), de 21 de febrero de 1992 (Boletín Oficial del Estado n° 73, de 26 de mayo), de 28 de mayo de 1993 (Boletín Oficial del Estado n° 298, de 14 de diciembre), y de 15 de julio de 1994 (Boletín Oficial del Estado n° 273, de 15 de noviembre).

[145] No establece concretamente el Convenio cuáles son estas responsabilidades, si bien cabe imaginar que se refieren a la obligación de establecer las medidas internas necesarias para

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

c) Establecer reservas naturales de zonas húmedas, cooperando para el intercambio de información y para la formación de personal en relación con la gestión de tales áreas. En caso de que uno de los Estados decida, por razones de urgente interés nacional, suprimir o restringir los límites de una zona húmeda perteneciente a la Lista, deberá compensar en la medida de lo posible esa pérdida en recursos naturales creando reservas naturales adicionales para aves acuáticas en la misma o en otra región, que incluyan una proporción adecuada del hábitat originario.

d) Planificar y gestionar, mediante la ordenación del hábitat, los recursos de los humedales.

La importancia de este Convenio en relación con los Espacios Naturales Protegidos es que la inclusión de un Humedal en la lista suele ir acompañada de su declaración, en todo o en parte, como Espacio Natural Protegido, pudiéndose destacar que la citada inclusión en la lista del Convenio sirve para reforzar los compromisos de conservación de la zona.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

hacer efectiva la protección de las aves afectadas. Sobre los efectos internos de la inclusión de humedales en las lista, CALVO CHARRO, M.: El régimen jurídico de las zonas húmedas, cit, pp. 64-66. En general sobre la protección de las zonas húmedas: RUZA TARRIO, : "Las zonas húmedas, recursos naturales insustituibles", Boletín Informativo del Medio Ambiente, octubre-noviembre 1975, pp. 48-51; MARTÍN MATEO, R.: La protección de las zonas húmedas en el derecho español" Revista de Administración Pública, n° 96, 1981, pp. 7-31.

B) El Convenio para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 1972).

La destrucción del patrimonio cultural y natural, así como las amenazas sobre el que todavía se conserva, llevaron a la UNESCO a celebrar un Convenio Internacional destinado a evitar su deterioro, el Tratado de París de 23 de noviembre de 1972. La constatación de la insuficiencia de los Estados para conservar su propio patrimonio que, además de su interés nacional, muchas veces posee también un interés internacional, llevó a la UNESCO a promover este Convenio con la intención de colaborar y hacer que otros Estados colaboren en la protección del Patrimonio natural y cultural mundial.

Según el Convenio, cada Estado debe identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural [146] y natural [147] situado en su

[146] El artículo 1 define el patrimonio cultural: "-- Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas o grupos de elementos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; -- los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia el arte o de la ciencia; -- los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico".

[147] El artículo 2 define el patrimonio natural: "-- Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de estas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; -- las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

territorio. Y con el objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar su patrimonio natural y cultural en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados se compromete a distintas obligaciones (artículo 5) [148].

El artículo 11 crea la "Lista del Patrimonio Mundial" [149], en la que se incluirán aquellos bienes naturales o culturales

---

científico; -- los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural".

[148] Estas obligaciones son: a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva e integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general; b) proceder al establecimiento en su territorio de uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de personal adecuado que disponga de los medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumben; c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que le permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural; d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; e) facilitar la creación y el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo.

[149] En la Lista del Patrimonio Mundial están incluidos los siguientes bienes culturales españoles: la Mezquita de Córdoba, la Alhambra y el Generalife de Granada, la Catedral de Burgos, el Monasterio del Escorial, el conjunto de edificios Gaudí en Barcelona, las Cuevas de Altamira, el Acueducto y Catedral de Segovia, las iglesias prerrománicas de Asturias, la Ciudad de Santiago de Compostela y el conjunto de murallas e iglesias de Avila y el Parque Nacional de Garajonay en la isla de La Gomera.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que el Comité del patrimonio mundial [150] considere que "poseen un valor universal excepcional siguiendo los criterios que hayan establecido". Además, el Comité llevará una "Lista del Patrimonio Mundial en peligro", en la que figurarán los bienes de la Lista del patrimonio mundial cuya protección exija grandes trabajos de conservación para los cuales se haya pedido ayuda en virtud de la presente Convención.

El Convenio, aún reconociendo la soberanía de los Estados sobre cuyos territorios se encuentra el patrimonio cultural y natural, y sin perjuicio de los derechos reales previstos por la legislación nacional sobre el mismo, establece que los Estados deben reconocer que los bienes incluidos en la lista constituyen un patrimonio universal en cuya conservación la comunidad internacional entera tiene el deber de cooperar (artículo 6.1) [151]. Todo Estado, por lo demás, puede solicitar asistencia internacional en favor de los bienes del patrimonio cultural o natural de valor universal excepcional situados en su territorio (artículo 19). Sus peticiones serán examinadas por el Comité del Patrimonio Mundial creado por el mismo Convenio (artículos 8 al 14). Y las ayudas pueden destinarse a

---

[150] De acuerdo con el artículo 8 de la convención, el Comité del Patrimonio Mundial está compuesto por quince (21 en el caso de que firmen la convención 40 o más Estados) Estados Parte en la Convención, elegidos por los estados Parte en ella, constituidos en Asamblea General durante las sesiones ordinarias de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

[151] En este sentido, se obligan a prestar su concurso para identificar, proteger, conservar y revalorizar el patrimonio cultural y natural si lo pide (artículo 6.2), y se comprometen a no adoptar ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural de que trata el Convenio, situado en el territorio de otros Estados partes (artículo 6.3.).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

distintos fines [152].

La Convención del Patrimonio mundial tiene esencialmente una finalidad de conservación y restauración del patrimonio cultural. En este sentido, no serán normalmente muchas las influencias que ejerce sobre la protección de la naturaleza. No obstante, un espacio natural de las Islas Canarias, por ejemplo, el Parque Nacional de Garajonay, ha sido incluido en la Lista, lo que sin duda ha sido debido más a sus caracteres naturales que a los culturales [153].

C) El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y el medio natural en Europa (Berna, 1979).

Por último, también resulta forzosa la alusión a este Convenio, firmado en Berna el 19 de septiembre de 1979, cuyo objeto es asegurar en su ámbito la conservación de la fauna y flora silvestres y de sus hábitats naturales, especialmente la de aquellas especies y hábitats que necesitan de la cooperación

---

[152] Realizar estudios sobre los problemas artísticos, científicos y técnicos que plantea la protección, conservación, revalorización y rehabilitación del patrimonio natural y cultural; al servicio de expertos, de técnicos y de mano de obra calificada para velar por la buena ejecución del proyecto aprobado; a la formación de especialistas de todos los niveles en materia de identificación, protección, conservación revalorización y rehabilitación del patrimonio natural y cultural; al suministro de equipo que el Estado interesado no posea o no pueda adquirir; a préstamos a interés reducido, sin interés o reintegrable a largo plazo, y a la concesión en casos excepcionales y especialmente motivados de subvenciones no reintegrables (artículo 22).

[153] Sobre el Parque Nacional del Garajonay como patrimonio mundial, y sobre sus características naturales, culturales y sociales puede consultarse PÉREZ DE PAZ, P. L. (coord.): Parque nacional de Garajonay. Patrimonio mundial. Ed. Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, Madrid, 1990.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de varios Estados, facilitando igualmente la cooperación (artículo 1) [154]. Como en los supuestos anteriores, es menester también aquí referirse a las obligaciones que asumen los Estados. La obligación principal es la de adoptar las medidas necesarias para mantener o adaptar la población de la fauna y flora silvestres a un nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales; así como establecer la adecuada política nacional de conservación, con atención particular a las especies amenazadas de extinción y vulnerables, así como a sus hábitats amenazados (artículo 2) [155].

---

[154] A nivel Internacional también hay que tener en cuenta el convenio sobre protección de los pájaros útiles a la agricultura, celebrado en París el 18 de octubre de 1950. Este Convenio se aplica, dentro de Cada Estado contratante, a las especies migratorias durante el período reproductor y el regreso a sus cuarteles de nidificación, incluyendo los meses de marzo, abril, mayo y junio, así como a las especies en peligro de extinción o que tengan un interés científico durante todo el año. El Convenio prohíbe importar, exportar, vender, poner a disposición comprar o dar o retener las especies protegidas por el convenio. Además se prohíbe coger o destruir los nidos, coger o dañar, transportar, importar o exportar, vender o poner a la venta o destruir los huevos o las cáscaras así como las polladas, durante el período de protección de la especie, sobre todo durante el período reproductor. También prohíbe los métodos de capturas masivas comprometiéndose las partes a prohibir o intervenir progresivamente su uso cuando existan disposiciones anteriores a la entrada en vigor del Convenio que los permitan. El Convenio establece una serie de excepciones, como las que se producen cuando una especie determinada pudiera comprometer la producción agrícola o ganadera, o las que tiene lugar por motivos científicos o de investigación, o por aplicación de otros Tratados Internacionales.

[155] Esto incluye, en relación a la fauna, prohibiciones como la de cazar o dar muerte a las especies protegidas, el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de reposo, la perturbación intencionada de la fauna silvestre, así como la recolección o destrucción de huevos, o su posesión, aunque estén vacíos; y en cuanto a la flora, prohibiciones de coger, recolectar, cortar o desarraigar intencionadamente las especies protegidas, así como su posesión y comercialización.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Estas se gradúan en función de los propios anexos contenidos en el Convenio [156]. Pero lo que interesa destacar es que, además de las medidas destinadas a proteger directamente las especies, el Convenio resalta la necesidad de la conservación de sus hábitats, estableciendo la obligación de adoptar las medidas necesarias para proteger los hábitats de las especies de flora y fauna silvestres, en particular de los pertenecientes a la relación de los Anexos I y II del Convenio, así como las zonas de importancia para las especies enumeradas en los Anexos II y III del Convenio (artículo 4) [157]. Esto incluye la obligación de los Estados de tener en cuenta los requisitos que exige la conservación de las zonas protegidas en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[156] Adoptar las medidas necesarias para mantener o adaptar la población de la fauna y flora silvestres a un nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales; así como establecer la adecuada política nacional de conservación, con atención particular a las especies amenazadas de extinción y vulnerables, así como a sus hábitats amenazados (artículo 2). Esto incluye, en relación a la fauna, prohibiciones como la de cazar o dar muerte a las especies protegidas, el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de reposo, la perturbación intencionada de la fauna silvestre, así como la recolección o destrucción de huevos, o su posesión, aunque estén vacíos; y en cuanto a la flora, prohibiciones de coger, recolectar, cortar o desarraigar intencionadamente las especies protegidas, así como su posesión y comercialización.

[157] El apartado 2 de este artículo señala que "las Partes contratantes, en su política de planificación y desarrollo, deberán tener en cuenta las necesidades de conservación de las áreas protegidas citadas en el párrafo precedente, para evitar o reducir, tanto como sea posible, cualquier deterioro de tales áreas", y por su parte, el apartado tercero señala que "las partes contratantes se comprometen a conceder una especial atención a las áreas que son de singular importancia para las especies migratorias enumeradas en los Anejos II y III, y que están situadas estratégicamente en las rutas de migración, así como a las áreas de invernada, reposo, alimentación, reproducción y muda".

sus políticas de planificación y desarrollo [158].

La relación de este Convenio con el objeto de esta investigación viene dada por dos motivos: primero, directamente, porque mira a proteger hábitats propios de la flora y fauna silvestre, precisamente, una de las finalidades de los Espacios Naturales Protegidos. Segundo, la flora y fauna silvestre es uno de los elementos a preservar en algunos de los Espacios Naturales Protegidos.

1.2.- El Convenio sobre Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992): estudio especial.

A) Documentos aprobados en la Cumbre de Río: consideraciones generales.

---

[158] Además, Los Estados deben tomar las medidas necesarias para conservar las especies enumeradas en los Anexos I y II. Además, las especies que se describen en el Anexo III deben ser protegidas de forma que toda explotación debe regularse en orden a mantener las especies fuera de peligro (artículo 5). El artículo 6 establece un conjunto de prohibiciones relativas a las especies enumeradas en el Anexo II, tales como toda forma de captura intencionada, de retención y de muerte deliberada; el deterioro o la destrucción intencionada de lugares de reproducción o reposo; la perturbación intencionada de la fauna salvaje, particularmente durante las épocas de reproducción e hibernación siempre que esta perturbación tenga un efecto contrario a los objetivos del presente Convenio; la destrucción deliberada de huevos en el campo, así como su posesión, incluso su vaciado; y la posesión y el comercio interior de estos animales, vivos o muertos, incluyendo los naturalizados y cualquier parte de ellos fácilmente reconocible, cuando esta medida contribuya a la mayor eficacia de las disposiciones anteriormente mencionadas. El artículo 7.3 establece las medidas a adoptar en relación a las especies del Anexo III: institución de períodos de veda y/o otras medidas que regulen la explotación; prohibición, si procede, temporal o local de explotación, con el fin de que las poblaciones recuperen un nivel satisfactorio; y reglamentación, si procede, de la venta, la posesión con propósito de venta, y del transporte y oferta con fines de venta de animales salvajes vivos y muertos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente [159], celebrada en Río de Janeiro en 1992, representa un hito importante en la configuración del Derecho Internacional del medio ambiente [160]. Tras la de Estocolmo de 1972, que supuso sin duda un paso trascendental en la preocupación sobre los problemas del medio ambiente, esta nueva Conferencia surge principalmente con la finalidad de encontrar las soluciones a los problemas del calentamiento de la tierra y la desertización. Además, la Conferencia, y de ahí su nombre "Desarrollo y..." trata de poner igualmente sobre la mesa los graves problemas que la pobreza tiene para la conservación del medio ambiente.

---

[159] Convocada por Resolución 44/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, su principal objetivo fue establecer estrategias y medidas para combatir la degradación ambiental en todos los países, en el marco de un desarrollo sostenido compatible con el medio ambiente. Los temas y objetivos a dearrollar son: a) examinar el estado del medio ambiente y los cambios que se han producido con posterioridad a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; b) determinar estrategias en el plano nacional y mundial para abordar las cuestiones ambientales en los procesos de desarrollo económico; c) examinar la relación entre la degradación ambiental y la situación económica internacional de cara a promover un desarrollo sostenido compatible con el medio ambiente, con el fin de luchar contra la pobreza y mejorar la calidad de vida; d) determinar medios para promover y promocionar recursos financieros adicionales para solucionar los problemas ambientales, incluidas las aportaciones de carácter voluntario y la posibilidad de establecer un fondo especial internacional que favorezca la transmisión de tecnologías limpias a los países en desarrollo; e) adoptar medidas para proteger y mejorar el medio ambiente en los siguientes sectores: Atmósfera, aguas continentales, aguas marinas, recursos terrestres, diversidad biológica, biotecnología, gestión racional de los residuos, calidad de vida y de trabajo, y salud humana.

[160] Hay que mencionar también la celebración en la misma ciudad de un encuentro alternativo, "Foro Global", que reunió a más de tres mil quinientas organizaciones no gubernamentales (ONG), y que debatió sobre las mismas cuestiones que de la reunión oficial, llegando, naturalmente, a conclusiones diferentes.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Antecedente importante fue la "Estrategia Mundial para el Futuro de la Vida" [161], elaborada por la Unión Internacional para la Conservación (UICN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), y presentada en 1991, es decir, casi un año antes de que tuviera lugar la propia Conferencia de Río de Janeiro [162].

Ya en cuanto a la propia Cumbre de Río, al final se aprobaron una serie de documentos: a) una Declaración de Principios sobre el medio ambiente y el desarrollo; b) un Programa, denominado "Agenda 21", que trata de diseñar y ayudar a diseñar una estrategia mundial y local para la conservación del medio ambiente; c) un Convenio sobre el cambio climático; y d) otro, sobre biodiversidad.

-- La Declaración de Principios establece los derechos y las obligaciones individuales, colectivas y de los Gobiernos en medio ambiente y desarrollo, así como la responsabilidad con las generaciones futuras. Entre los principios capitales que enumera la declaración cabe destacar: el 1°, que afirma que "los seres humanos constituyen el centro de las ocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza"; el

---

[161] De forma convencional dicha "Estrategia" recibe la denominación de "Cuidar la Tierra".

[162] Su finalidad es la de coadyuvar a mejorar la situación del planeta y de la población mundial: a) manteniendo la actividad humana dentro de la capacidad de carga de la tierra y b) restaurando los desequilibrios que existen entre las partes más ricas y las más pobres del mundo en materia de seguridad y oportunidades.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3°, que sostiene que "el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras"; y, en fin, el 4°, que señala que "a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma asilada" [163]. Sin duda, estos principios constituyen el marco imprescindible para el logro de los objetivos de la Conferencia, si bien debe precisarse que se inspiran en una visión excesivamente antropocentrista, de tal manera que la conservación de los recursos naturales se promueve, no por sí misma, sino en función de las necesidades del ser humano.

-- La Agenda 21 es un programa donde se pretende establecer de forma detallada las acciones de los gobiernos, organizaciones internacionales y también a otros niveles, para integrar el medio ambiente y el desarrollo en el horizonte del Siglo XXI. A tales efectos, se establecen los medios técnicos y financieros necesarios para desarrollar los programas específicamente previstos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[163] La Carta incluye hasta 27 principios, haciendo referencia, además de lo ya expuesto, a las responsabilidades, públicas y privadas, para con la humanidad, a la cooperación de los países desarrollados con los en vías de desarrollo,a la colaboración para conservar el ecosistema de la Tierra, a la participación pública en los asuntos relativos al medio ambiente, a la necesidad de cooperar para establecer un sistema económico justo, a la internacionalización de costes ambientales, a la necesidad e informar de los daños transfronterizos, y a la participación de determinados grupos sociales (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y sometidos a opresión), para concluir con dos cláusulas relativas al guerra y a la paz y cooperación internacionales para solucionar los conflictos ambientales.

-- El Convenio sobre Cambio Climático contiene referencias al interés de mantener al final del decenio los niveles de emisión del año 90 de los gases que provocan el efecto inverdadero, si bien no establece un compromiso claro a este respecto, limitándose los Estados a adquirir compromisos relativos a la evaluación de las emisiones antropógenas, a la elaboración de programas nacionales encaminados a mitigar el cambio climático, a aplicar y difundir tecnologías que controlen las emisiones antropógenas, promover la gestión sostenible de los sumideros y depósitos de dicho gases y a fomentar la cooperación científica y técnica así como la sensibilización social hacia estos temas [164].

-- Por último, el Convenio sobre Diversidad Biológica, cuyo objetivo es "la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes" (artículo 1). En la autorizada opinión de MARTÍN MATEO, este Convenio "constituye un sólido punto de partida para la instauración de un orden mundial razonable que favorezca el que por los Estados nacionales, con complementarios y necesarios apoyos exteriores, se adopten las medidas precisas para preservar la biodiversidad

[164] Después de estas obligaciones generales fija otras diferenciadas para los países desarrollados y del este de Europa en transición hacia una economía de mercado, y para los países occidentales. Finalmente, el Convenio aborda otras cuestiones relacionadas con la consecución del objetivo de prevenir el cambio climático, como son las relativas a los mecanismos financieros, programas de investigación, transferencia de tecnología, eficacia, y ahorro energético.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

o al menos para paliar su deterioro" [165]. Merece por ello un análisis más pormenorizado.

B) En particular, el Convenio sobre Diversidad Biológica.

El principio fundamental enunciado por el texto que nos ocupa es el de que "todos los Estados soberanos tienen el derecho de explotar sus propios recursos", pero también la obligación de que "las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción", estableciendo el principio de cooperación para el cuidado de estas zonas (Artículo 3). A continuación, procede a establecer las diferentes medidas destinadas a la conservación del medio, que son las siguientes:

a) Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible. Para lograr los objetivos del Convenio, se establecen como obligaciones generales: 1°) la necesidad de planificar el uso de los recursos naturales: por lo cual se han de "elaborar estrategias, planes y programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica" [166] y 2°) la integración de las consecuencias para la conservación de la biodiversidad en el proceso de toma de

---

[165] "La tutela de la biodiversidad", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 86, 1996, p. 169.

[166] El Estado español ha procedido a elaborar una estrategia de conservación de la biodiversidad: Estrategia nacional para la conservación y el usos sostenible de la diversidad biológica, editada por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda-Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1995.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

decisiones: por ejemplo, tomando en cuenta en la medida de lo posible, y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y acciones sectoriales o intersectoriales (artículo 6) [167].

Sobre la base de estas premisas, procede entrar a lo que verdaderamente interesa resaltar aquí en el marco de las medidas generales propiamente dichas, esto es, la conservación "in situ" de la diversidad. De acuerdo con el Convenio, la conservación "in situ" de la diversidad obliga:

-- En primer lugar, esto es lo que interesa resaltar aquí de cara al trabajo, al establecimiento de un sistema de áreas protegidas, seleccionadas, establecidas y ordenadas de acuerdo con unas directrices que cada Estado debe elaborar. La protección de estas áreas incluye la reglamentación y

---

[167] La consecución de estos objetivos obliga a llevar a cabo previamente un doble proceso de identificación: por un lado los componentes de esa diversidad que existen en un territorio concreto y, por otro, los procesos y actividades que pueden suponer un perjuicio para su conservación: -- Con respecto a los componentes de la biodiversidad, el Convenio establece la obligación de las partes contratantes de identificar y evaluar el estado del medio natural y los recursos naturales. Para ello, cada Estado "identificará los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible", y "procederá, mediante muestreo y otras técnicas, al seguimiento de los componentes de la diversidad biológica identificados de conformidad con el apartado a), prestando especial atención a los que requieran la adopción de medidas urgentes de conservación y a los que ofrezcan el mayor potencial para la utilización sostenible" (artículo 7.a). -- En cuanto a la determinación de los procesos y actividades que pueden perjudicar dicha diversidad, se prevé la obligación de "identificar los procesos y categorías de actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos perjudiciales importantes en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica", así como proceder "mediante muestreo y otras técnicas, al seguimiento de esos efectos" (artículo 7.c).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

administración de la diversidad biológica, la promoción de la protección de ecosistemas y hábitats naturales, así como la preservación, mediante medidas legales y administrativas, de las especies y poblaciones amenazadas [168].

Junto a medidas para la conservación de la diversidad, la restauración y regeneración de los ecosistemas ya degenerados, así como a la recuperación de especies amenazadas mediante la elaboración de planes u otras estrategias de ordenación.

-- Asimismo, a regular y controlar la introducción de especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies [169].

---

[168] En relación con las áreas protegidas, la Estrategia "Cuidar la Vida", documento al que ya se ha hecho referencia como antecedente del Convenio que se analiza, precisa que la acción de los Estados sobre las áreas protegidas ha de garantizar: -- la planificación de cada área protegida; -- la participación de los ciudadanos en el establecimiento de tales áreas, así como la de las comunidades locales en el diseño, manejo y operación de las mismas; -- la obtención de un rendimiento económico dedicado principalmente al manejo de área y en beneficio de dichas comunidades locales: -- la salvaguarda de la diversidad de los ecosistemas y especies nacionales y, en particular, las principales variantes genéticas de los parientes silvestres de plantas y animales domesticados; -- evitar que las áreas no se conviertan en un oasis de diversidad en un desierto de uniformidad.

[169] Frente al peligro potencial que pudiera provenir de la modificación de los organismos vivos, es decir, su alteración mediante la biotecnología, se obliga a los Estados a que procedan a regular, administrar y controlar sus riesgos, sobre todo en relación a su utilización y a la liberación de estos organismos que puedan alterar la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y la salud humana. La biotecnología consiste en el uso de la tecnología aplicada a organismos vivos o a sus derivados con la finalidad de crear o modificar productos o procesos para usos específicos. Un buen desarrollo de este aspecto, MARTÍN MATEO, Tratado de Derecho ambiental, Tomo III, pp. 67-70.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- Por último, al control de las actividades humanas. Se distinguen dos tipos de actividades: las que pueden perjudicar la diversidad [170] y las actividades tradicionales de las comunidades que habitan las áreas protegidas [171].

No cabe olvidar, sin embargo, que a este conjunto de medidas de conservación "in situ", el Convenio agrega que la protección de la diversidad puede realizarse fuera de las áreas protegidas (artículo 8.c). Conservación "ex situ", es decir, aquella que se realiza en centros adecuados para la

---

[170] Concretamente, se establece la obligación de identificar y regular adecuadamente los procesos que pueden producir efectos perjudiciales importantes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad; lo que tiene por objetivo evitar que afecten a la conservación de las áreas protegidas.

[171] En cuanto a las actividades tradicionales, el Convenio procura su potenciación, imponiendo la obligación de los Estados de respetar los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las poblaciones indígenas y locales siempre que éstas entrañen estilos tradicionales de vida que sean pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Se fomenta, además, la extensión de dichas prácticas, con la participación de quienes las posean, y se pretende una distribución equitativa de los beneficios que dicha extensión puede producir.
Esta política de preservación de las actividades tradicionales es apoyada por la doctrina. Así MCNEELY, J. sostiene la necesidad de proceder a investigar las formas tradicionales de gestión de los recursos naturales, adaptándolas para que resulten beneficiosas para los encargados de la planificación del desarrollo y la gestión de los espacios protegidos. Ver "Los espacios protegidos y la biodiversidad: Un nuevo paradigma para el siglo XXI", El campo, nº 123, 1993, p. 187. La Estrategia "Cuidar la Vida", citada anteriormente, proporciona en este punto importantes claves de cara al logro del objetivo de la protección de la diversidad y del usos sostenible de los recursos, proponiendo la ponderación de las medidas de conservación con el necesario desarrollo de las comunidades locales, e intuyendo que sólo el equilibrio entre tales objetivos puede suponer una avance en el objetivo final de la preservación de la Diversidad.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

reproducción y conservación de especies [172].

b) Otras medidas diferentes a la conservación. Las medidas de conservación de la diversidad biológica resultan insuficientes por sí mismas, debiendo ir acompañadas de otras:

-- En primer lugar, por una utilización sostenible de los recursos naturales, es decir, un uso que no agote su capacidad de recuperación. El Convenio de Biodiversidad diseña, por dicho motivo, una estrategia basada en cuatro puntos:

> La integración del examen de la biodiversidad en la adopción de decisiones de los poderes públicos, de manera que, antes de llegar a una resolución, las autoridades conozcan y valoren los efectos que éstas pueden tener sobre la diversidad.
>
> La obligación de eliminar o reducir al máximo sus efectos adversos sobre la diversidad. La preservación de la diversidad debe lograrse aún en aquellos casos en los que sea necesario utilizar los recursos naturales.
>
> El fomento del uso consuetudinario de los recursos biológicos: proporcionando a los habitantes de las zonas donde existan los conocimientos suficientes para mantener en el mismo grado posible de diversidad esos sistemas, se trataría de que las comunidades locales utilicen los

[172] En este sentido, el Convenio prevé la obligación de adoptar medidas y establecer y mantener las instalaciones necesarias para la conservación de la diversidad biológica fuera de las áreas protegidas, procurando la recuperación y rehabilitación de las especies amenazadas para reintroducirlas en sus hábitats naturales cuando reúnan las condiciones apropiadas. La conservación en centros especiales tiene por objeto lograr la recuperación de las zonas naturales, sirviendo de instrumento para poder recuperar una zona ya degradada mediante la reintroducción de aquellas especies propias del lugar. MARTÍN MATEO señala que la conservación "ex situ" "constituye de alguna manera el complemento de la conservación "in situ" ya que cubre sus carencias y puede ayudar a recuperar las especies perdidas en el medio natural originario", Tratado de Derecho ambiental, Tomo III, p. 71.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

recursos naturales de forma tradicional [173].

El fomento de la cooperación entre las autoridades gubernamentales y el sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.

En definitiva, el objetivo final del uso sostenible de los recursos no es otro que el de evitar una transformación de la naturaleza que no responda a la dinámica propia de las poblaciones que viven de ella. Se trata de lograr de este modo, que el desarrollo económico no suponga la destrucción de los recursos naturales, o de las formas de vida tradicionales tan amenazadas de desaparición como la propia naturaleza.

-- También la investigación y capacitación científica y técnica constituye uno de los principios fundamentales en los que se basa el Convenio de Biodiversidad [174]. Lo que se pretende, ante todo, como primer objetivo, es completar la información y la documentación que se tiene sobre los Recursos

---

[173] El ejemplo más claro debe ser el de los bosques, humedales y praderas ricas en especies incluidas en terrenos cultivados. No obstante, esa tarea de promoción del uso tradicional de los recursos debe incluir las ayudas necesarias para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad se haya reducido al objeto de recuperarlas o al menos detener su deterioro.

[174] De nuevo, como punto de partida, se debe tener en cuenta lo que afirma a este respecto el documento "Estrategia Cuidar la Vida". Ésta plantea acertadamente el problema al indicar que "los conocimientos de que se dispone sobre el estado y distribución de muchas especies animales y vegetales aún son muy limitados, sobre todo en los países tropicales. De esta manera, mientras esta carencia persista las medidas de conservación distarán de ser suficientes. Análogamente, hay una comprensión insuficiente de la repercusión de las actividades humanas sobre los ecosistemas". Para la "Estrategia" es necesario, por ello, "intensificar las actividades de monitoreo e investigación biológicas, a fin de que cada país pueda tomar decisiones idóneas en aras de la conservación de su diversidad biológica".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y organismos vivos, función primordial si se quiere su efectiva conservación. Esta previsión se formula desde el convencimiento de que los conocimientos actuales no son completos y que en esta materia todavía no se ha logrado obtener un resultado óptimo [175].

El reconocimiento de la mayor capacidad de los países desarrollados para esta tarea hace que se prevea el compromiso de todos de fomentar la investigación en los países en desarrollo, obligando al intercambio de información y a la utilización de los adelantos científicos en materia de diversidad biológica para elaborar métodos de conservación y utilización sostenible de los recursos biológicos [176].

-- La conservación de la diversidad biológica es tarea que no sólo corresponde a los poderes públicos sino también, y además, principalmente, a la propia sociedad, lo que ha llevado a incorporar al Convenio de Diversidad Biológica un apartado

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[175] Con base en las consideraciones precedentes, el "Programa 21", aprobado también en la Cumbre de Río, establece que una de las actividades de los Estados debe ser la de iniciar o continuar la elaboración de métodos para el muestreo y la evaluación sistemáticos de los componentes de la diversidad biológica. Empezar o proseguir los estudios "sobre la situación de los ecosistemas", y reunir, por consiguiente, la información básica sobre "los recursos biológicos y genéticos, entre ellos los de los ecosistemas terrestres, acuáticos, costeros y marinos". Además procede emprender la preparación de inventarios "con la participación de las poblaciones locales e indígenas y sus comunidades". Programa 21, cit, p. 123.

[176] La aplicación de esta obligación se realizará mediante la elaboración de una lista de los países desarrollados y otros dispuestos a asumir sus mismas responsabilidades, que se obligan a proporcionar recursos financieros a los países no desarrollados.

relativo a la educación y concienciación pública [177].

-- Conocida ya a nivel internacional, la evaluación de impacto ambiental es incorporada ahora a la conservación de la diversidad biológica, estableciendo el Convenio dos tipos distintos de compromisos: Dentro de las actividades propias de los Estados, el establecimiento de los procedimientos adecuados para exigir "la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica" [178]. Pero, además, en el marco de las relaciones con terceros Estados, se asumen como obligaciones la notificación, el intercambio de información y las consultas sobre las actividades que previsiblemente tendrían efectos adversos importantes para la diversidad biológica de otros Estados o de otras zonas no sujetas a su respectiva jurisdicción nacional, alentando la

---

[177] Sería importante que la opinión pública presione y sea consciente de la importancia de los objetivos del Convenio. En relación con este tema, se establece el compromiso de promover y fomentar la comprensión de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas necesarias a estos efectos, así como su propagación a través de los medios de información, y la inclusión de esos temas en los programas educativos. A estos efectos, se establece la cooperación con Estados y organizaciones internacionales en la elaboración de programas de educación y sensibilización del público en materia de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica (artículo 13.a). MARTÍN MATEO ha destacado como "más allá de las fuerzas de su convicciones, los gobernantes necesitan ser impulsados por sus propios ciudadanos para prosperar en un determinada línea de desarrollo", Tratado de Derecho ambiental, tomo 3, p. 63.

[178] Ello con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitir la participación pública en esos procedimientos (artículo 14.1.a). La Evaluación del Impacto Ambiental constituye, precisamente, una de las técnicas más idóneas para que se tengan en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas, políticas y acciones que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica (artículo 14.1.b).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, según proceda (artículo 14.1.c) [179].

-- Dentro de la parte del Convenio destinada a regular el acceso a los recursos genéticos y el intercambio de la tecnología necesaria para el uso de tales recursos, lo más relevante es que se reconoce el derecho de soberanía de todos los Estados sobre sus recursos genéticos, así como la facultad de regular el acceso a los mismos [180]. Para lograr el control de los recursos, y llevar a cabo la finalidad del Convenio, es preciso que los Estados establezcan una legislación nacional que les permitan prohibir el acceso a los recursos genéticos a personas no autorizadas [181], mediante la regulación de la caza y pesca y la recolección de organismos vivos, o mediante su declaración como dominio público [182].

---

[179] Estas obligaciones se acentúan en los casos en los que se originen peligros inminentes o graves que, al mismo tiempo, entrañen graves e inminentes amenazas a la diversidad biológica, en cuyo caso los Estados apoyarán la cooperación internacional para complementar esas medidas nacionales y, cuando proceda, establecerán planes conjuntos para situaciones imprevistas (artículo 14.1.e).

[180] Este reconocimiento fue defendido principalmente por los países en vías de desarrollo que veían como sus recursos eran utilizados sin su participación y sin que ellos obtuvieran los beneficios de tal utilización. Este fue uno de los caballos de batalla de la Cumbre ya que los Estados ricos no eran muy favorables a reconocer los derechos soberanos a los Estados no desarrollados sobre sus recursos naturales. Sin embargo, el Convenio establece la obligación de crear las condiciones para facilitar el acceso de las otras Partes a esos recursos, para utilizaciones ambientales adecuadas, y no imponer restricciones contrarias a los objetivos del presente Convenio (Artículo 15.1).

[181] Sobre este tema véase MARTÍN MATEO, R.: "La tutela de la biodiversidad", cit., p. 174.

[182] ídem pp. 175-176. Sin embargo, lo anterior no basta, ya que "hay muchas posibilidades de obtener, al amparo de los avances de la ciencia, productos o aplicaciones valiosas a

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- Asociada a los derechos sobre los recursos genéticos, se encuentra la transferencia de tecnología. Sucede que los Estados que tienen la mayor parte de los recursos genéticos no suelen tener la tecnología necesaria para su aprovechamiento, y al contrario, esto es, quien cuenta con dicha tecnología, no cuenta con los recursos. Por ello, según el Convenio, los Estados se comprometen a facilitarse entre sí "el acceso a tecnologías pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica" [183].

---

partir de insectos e incluso microorganismos, que ciertamente no pueden reconducirse al régimen tradicional de la propiedad". Por todo ello, lo realmente importante es que se impida el acceso no autorizado a todos los bienes potenciales, no sólo a los estrictamente naturales. MARTÍN MATEO, R. cita como ejemplo la legislación de Costa Rica de 1992 que declara de interés público "la producción, manejo, extracción, comercialización, industrialización y uso de material genético de flora y la fauna silvestre, sus partes, productos o subproductos", reservándose la Administración la facultad para otorgar concesiones mediante licitación pública. Ídem, p. 177.

[183] Artículo 15.2. También se prevé que el acceso de los países pobres a dicha tecnología "se asegurará y facilitará en condiciones justas y en los términos más favorables, incluidas las condiciones preferenciales y concesionarias que se establezcan de común acuerdo, y cuando sea necesario, de conformidad con el mecanismo financiero establecido en los artículo 20 y 21 del Convenio" (artículo 16.2). En el mismo orden de preocupaciones, cada Estado parte se obliga a tomar las medidas legislativas, administrativas o de política con el objeto de que "se asegure a las Partes contratantes, en particular a las que son países en desarrollo que aportan recursos genéticos, el acceso a la tecnología que utilice ese material y la transferencia de esa tecnología, en condiciones mutuamente acordadas, incluida la tecnología protegida por patentes y otros derechos de propiedad intelectual" (artículo 16.3). Obligación que se extiende hasta las tecnologías de propiedad privada, y a la investigación de la biotecnología. Esta obligación se extiende al intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo (artículo 17.1). El intercambio de información incluirá los resultados de las investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas, así como información sobre programas de capacitación y de estudio, conocimientos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La Cumbre de Río consiguió alcanzar de cada Estado el compromiso de proporcionar apoyo e incentivos financieros para las actividades que tengan la finalidad de alcanzar los objetivos del Convenio, de conformidad con los propios planes, prioridades y programas nacionales que a tal efecto han de elaborar y presentar [184]. La vinculación se intensifica para los países desarrollados, pues se obligan a procurar recursos financieros nuevos y adicionales para que los países en

---

especializados, conocimientos autóctonos y tradicionales, por sí solos y en combinación con las técnicas mencionadas en el párrafo 1 del artículos 16 (artículo 17.2). Otro aspecto interesante a destacar es la obligación de los Estados de fomentar la cooperación científica y técnica internacional en la esfera de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, cuando sea necesario por conducto de las instituciones nacionales e internacionales (artículo 18.1). Dicha cooperación se desarrollará de forma particular con los Países en desarrollo, debiéndose prestar especial atención al fortalecimiento de la capacidad nacional, mediante el desarrollo de los recursos humanos y la creación de instituciones (artículo 18.2).

[184] Sin embargo, hemos de decir que las Organizaciones No gubernamentales pretendían algo más que lo logrado en la Cumbre de las Naciones Unidas. Por ejemplo en el documento "Salvemos la Tierra. Propuesta de programa de ONGS, AEDENAT y CODA para la Cumbre de la Tierra" se proponía sobre las relaciones Norte-Sur cuestiones como las siguientes: a)reducción de la deuda externa de los países del Sur y del Este; b) Acceso de los países del Sur a los mercados del Norte; c) Transferencias financieras del Norte al Sur; d) Transferencias de tecnología al Sur; e) Iniciativa contra la pobreza, eliminando el hambre ¡y aumentando la suficiencia alimentaria; y f) iniciativa para lograr la estabilización de la población, VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, J. (dir): Las O.N.G.s. españolas ante la conferencia mundial de medio ambiente, pp. 27-37. También DA CRUZ, ha criticado los planteamientos de la Cumbre de Río señalando que "resulta inaceptable considerar que, ya que hay factores ecológicos limitantes, debemos optar por perpetuar la dualidad Norte/Sur, manteniendo, con algunas correcciones ambientales, el modelo industrial-consumista en el Norte, y creando un modelo de desarrollo alternativo para el Sur, de modo que este no contribuya a agravar aún más los impactos sobre la biosfera", "Desarrollo y medio ambiente. Nuevos enfoques para un planeta más habitable", en VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, J.: La O.N.G.s. españolas, cit, p. 54.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

desarrollo puedan sufragar íntegramente los costos incrementales convenidos que la aplicación de medidas suponga en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del presente Convenio y beneficiarse de sus disposiciones [185]. El mismo Convenio establece un mecanismo financiero en el artículo 21 bajo la autoridad y orientación de la Conferencia de Las Partes [186]. Se trata de un instrumento para el suministro de recursos financieros a los países en desarrollo con carácter subvencional o en condiciones favorables [187].

Por lo expuesto, el Convenio sobre la Diversidad Biológica supone, en nuestra opinión, un cambio trascendental en la

---

[185] A estos efectos, la Conferencia de los Estados deberá confeccionar en su primera reunión una lista de los Estados que son países desarrollados y de aquellas otros que asuman voluntariamente sus mismas obligaciones. Los recursos financieros que acaban de mencionarse podrán aportarse bien a través del mecanismo financiero creado en el mismo Convenio, bien mediante acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales.

[186] No creo que estemos ante una cláusula que sirva de justificación a los Países en desarrollo, sino ante un precepto que pretende hacer responsable del cumplimiento del mismo a quien tiene los recursos necesarios para lograrlo. Como afirma MARTÍN MATEO, R., "es impensable que los países menos desarrollados en los que están ubicados la mayoría de los biorrecursos disponibles, vayan a mantenerlos por puro altruismo, resistiendo a las presiones del mercado ejercidas precisamente desde las naciones desarrolladas que pagan por maderas costosas, especies exóticas o simplemente por extender las superficies ganaderas a costa del bosque, para abastecer demandas cárnicas a los que no tiene acceso la mayoría de la población de las Naciones exportadoras", en "La tutela de la biodiversidad", Revista Española de Derecho Administrativo, cit., p. 178.

[187] Concretamente se prevé que en las contribuciones se habrá de tener en cuenta la necesidad de una suma de fondos previsiblemente suficiente, oportuna y conforme con el volumen de recursos necesarios, que la Conferencia de las Partes decidirá periódicamente e, igualmente establece la importancia de compartir los costos entre las Partes incluidas en las lista mencionada en el párrafo 2 del artículo 20.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

perspectiva del Derecho Internacional para abordar la conservación de los recursos y los espacios naturales [188]. Sin embargo, del análisis del Convenio sobre la Biodiversidad, se deduce que los parámetros para los que está concebido y las técnicas que utiliza son propias de una consideración mundial del problema medioambiental.

En este sentido, puede decirse que el Tratado va a tener su principal campo de aplicación en los países que aún conservan grandes extensiones vírgenes de espacios naturales, que no han alcanzado un grado de desarrollo suficiente. Dicho de otro modo, el Convenio no está pensado directamente para su aplicación en los países desarrollados que pueden tener un porcentaje más o menos alto de Espacios Naturales Protegidos en su territorio, sino en los países de América y África que tienen extensiones más grandes de reservas naturales todavía sin sufrir grandes alteraciones.

Lo anterior no significa, sin embargo, que se olvide la situación en estos países, pero la aplicación del Convenio es mucho más matizada: se trata aquí de preservar igualmente la biodiversidad pero aplicando más que las técnicas concretas que recoge el Convenio sus principios y fundamentos.

---

[188] Aunque, a decir verdad, el cambio no se produce directamente por el propio Convenio, pues realmente lo que éste hace es consagrar una modificación en la concepción de la protección de la naturaleza y el medio ambiente que se ha ido fraguando a través de los últimos años. Ha sido determinante la convicción de la finitud de los recursos y la amenaza de que se produzcan cambios decisivos en la configuración del mundo. Definitivamente, el cambio climático ha sido la espoleta que ha motivado esta nueva toma de conciencia.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1.3.- La protección en el ámbito del Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO. Las Reservas de la Biosfera.

A) Reservas de la Biosfera: concepto

La exposición que sigue está basada en los documentos de la Conferencia Internacional sobre Reservas de la Biosfera celebrada en Sevilla del 20 al 25 de marzo de 1995, definitivamente aprobados por la Resolución 28 C/2.4 de la Conferencia General de la UNESCO, durante su 28 reunión en noviembre de 1995.

En tales documentos, las Reservas de la Biosfera se definen como aquellas "zonas de ecosistemas terrestres o costero/marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas en el plano internacional como tales en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO, de acuerdo con el presente Marco Estatutario" (artículo 1 de los Estatutos de las Reservas de la Biosfera).

Como se puede observar, el concepto combina la existencia de elementos objetivos (ecosistemas terrestres o costero-marítimos) con elementos formales (reconocidos en el plano internacional). En este sentido, se percibe con claridad que el concepto de Reserva de la Biosfera se construye en paralelo al de Espacio Natural Protegido que maneja el Derecho interno del que, con certeza, toma tales notas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) Régimen jurídico: requisitos y obligaciones de los Estados.

En cuanto al régimen jurídico de las Reservas de la Biosfera previsto por el marco estatutario antes citado, los aspectos que más llaman la atención son los que siguen:

-- Las Reservas de la Biosfera se constituyen en una Red Mundial. La existencia de una Red internacional permite diseñar una idea de conjunto y el intercambio de información y experiencias, sobre todo, en el terreno de la investigación científica. Sin embargo, la existencia de dicha Red no supone alteración de la soberanía sobre las zonas consideradas Reservas de la Biosfera [189].

Configuradas como lugares de ensayo y demostración de métodos de conservación y desarrollo sostenible a escala regional, deberán desarrollar una serie de funciones primordiales [190]. Resulta palmario también en este punto la similitud de las Reservas de la Biosfera con los Espacios Naturales Protegidos, ya que, al margen quizás de que la

---

[189] El artículo 2.3 del marco estatutario de las Reservas de la Biosfera establece en este punto que "cada reserva de biosfera quedará sometida a la jurisdicción soberana del Estado en que está situada", correspondiendo a los mismos adoptar "las medidas que considere necesarias, conforme a su legislación nacional".

[190] Contribuir al mantenimiento de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variedad genética; fomentar un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico; prestar apoyo a los proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre el medio ambiente y de investigación y observación permanente relacionados con los problemas locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

primera de tales instituciones se configure con mayor amplitud, las funciones coinciden en lo sustancial.

-- Como requisitos que un espacio ha de satisfacer para poder ser considerado como Reserva de la Biosfera, el artículo 4 de los estatutos mencionados, hace referencia, bien a la presencia de sistemas ecológicos "representativos de regiones biogeográficas importantes", bien a la "conservación de la diversidad biológica". Dado que esta figura no pretende tanto la satisfacción de funciones proteccionistas, como la promoción del desarrollo económico de tales espacios, eso sí, un desarrollo que ha de llevarse a cabo de manera compatible con la conservación de los valores naturales antes reseñados, se resalta asimismo, como criterio, que el lugar designado permita ofrecer "posibilidades de ensayar y demostrar métodos de desarrollo sostenible a escala regional" (artículo 4.3).

Los lugares elegidos han de ser zonificados de la siguiente manera: a) una o varias "zonas-núcleo" jurídicamente constituidas, dedicadas a los objetivos de conservación propiamente dicha, de dimensiones suficientes para cumplir tales objetivos; b) una o varias "zonas-tampón" claramente definidas, circundantes o limítrofes de la(s) zona(s) núcleo, donde sólo puedan tener lugar actividades compatibles con los objetivos de conservación, y c) una "zona exterior de transición", donde se fomenten y practiquen formas de explotación sostenible de los recursos [191].

[191] Merece también ser destacado el tratamiento que recibe la participación en la gestión. Se dispone en este sentido que las zonas elegidas deben disponer de mecanismos que faciliten la integración y participación de una gama adecuada de autoridades públicas, comunidades locales e intereses privados

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- La consideración de un zona como Reserva de la Biosfera debe ser reconocida internacionalmente. Para ello, su declaración corresponde realizarla al Consejo Internacional de Coordinación del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (CIC.MAB), por recomendación del Comité Consultivo sobre Reservas de la Biosfera. El procedimiento a tal efecto, distingue las siguientes fases: solicitud; verificación; recomendación del Comité Consultivo, y decisión del Consejo Internacional de Coordinación.

> La propuesta de declaración corresponde al Estado bajo cuya soberanía se encuentra el lugar propuesto, mediante el Comité Nacional para el Programa sobre el Hombre y la Biosfera. La solicitud ha de ir acompañada de la documentación justificativa, tras haber identificado los lugares potenciales que se ajusten a los criterios del artículo 4 del Estatuto [192].
>
> Efectuada la solicitud, la Secretaría del Programa Hombre y Biosfera (MAB), en el que se incluyen las Reservas de la Biosfera, verificará el contenido del expediente y la documentación, y en el caso de que la propuesta esté incompleta, solicitará información complementaria al Estado que la presenta.
>
> La propuesta será examinada por el Comité Consultivo sobre Reservas de la Biosfera que emitirá una recomendación al

---

en el cumplimiento del cometido de la reserva de la biosfera (artículo 4.6). Finalmente, y como requisitos también, el lugar elegido debe haber tomado medidas para dotarse de: a) mecanismos de gestión de la utilización de los recursos y de las actividades humanas en las zonas tampón; b) una política o un plan de gestión para la zona en su calidad de reserva de biosfera; c) una autoridad o un dispositivo institucional encargado de aplicar esa política o esos planes; y d) programas de investigación, vigilancia permanente, educación y capacitación (artículo 4.7).

[192] Éste reserva a los Estados la competencia de iniciar la declaración, y de forma coherente también se les atribuye la facultad que tienen de retirar a una Reserva de la Red Internacional sin más requisito que la mera comunicación a la Secretaría del Programa.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Consejo Internacional de Coordinación [193].

Sobre la base de la recomendación del Comité Consultivo, el Comité Internacional de Coordinación decidirá finalmente acerca de la designación.

-- La situación de las Reservas de la Biosfera habrá de ser objeto de revisión periódica cada diez años, a partir de un informe preparado por el Estado u otra Autoridad competente con arreglo a los criterios establecidos en el propio Estatuto, Éste será transmitido por la Secretaría al Comité Consultivo sobre Reservas de la Biosfera que formulará una recomendación, la cual a su vez será comunicada al Consejo Internacional de Coordinación.

Éste puede adoptar una de las siguientes posturas: -- bien considerar que la situación o la gestión de la Reserva de la Biosfera es plenamente satisfactoria o que ha mejorado desde la designación o la última revisión; -- bien, estimar que la Reserva de la Biosfera no cumple los criterios establecidos en el artículo 4 del Estatuto, que ya han quedado expuestos en el apartado correspondiente, en cuyo caso recomendará al Estado interesado que adopte las medidas para corregir esta situación y se ajuste a las disposiciones del mencionado artículo, teniendo en cuenta el contexto cultural y socioeconómico del Estado interesado [194].

---

[193] Podemos destacar el interés por garantizar en el procedimiento la presencia de los elementos constitutivos de las Reservas, estableciendo un Informe del Comité Consultivo, lo que pone de relieve las cautelas que la UNESCO establece como garantías de la seriedad de la declaración.

[194] De estimar el Consejo Internacional de Coordinación que el Estado o la Autoridad competente no adopta las medidas recomendadas dentro de un plazo razonable, la zona dejará de ser considerada como una Reserva de la Biosfera y dejará de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Al margen del proceso de revisión, un Estado puede decidir por sí la retirada de una Reserva de la Biosfera de la Red Mundial comunicándolo a la Secretaría [195].

-- Obligaciones de los Estados por la declaración de una zona de su territorio como Reserva de la Biosfera. Se pueden dividir en tres apartados a los que seguidamente hemos de referir:

> Deberes de divulgación: el Estado o la autoridad competente deberán divulgar adecuadamente la designación de la zona como reserva de la biosfera, entre otros medios, a través de placas y de la difusión de materiales de información. Esta tarea debe ser permanente y abarcar también la integración de la reserva en la Red, así como sus objetivos.
>
> Participación en la Red: los Estados deben favorecer las actividades cooperativas de la Red y procurar una participación real, como, por ejemplo, en la investigación científica y la observación permanente en los planos mundial, regional y subregional. Además, las autoridades competentes deben facilitar los resultados de las investigaciones, las publicaciones correspondientes y otros datos a fin de garantizar el funcionamiento adecuado de la Red y aprovechar al máximo los beneficios derivados del intercambio de información [196].

---

formar parte de la Red. Adoptada la decisión de excluir una Reserva de la Red mundial, corresponde al Director General de la UNESCO comunicárselo al Estado interesado.

[195] Esta notificación se trasladará al Comité Internacional de Coordinación para su información y a partir de ese momento la zona queda fuera de la Red. Se deduce, pues, la inexistencia de un régimen coactivo que obligue al Estado a mantener la reserva de la Biosfera. Se trata por ello, más bien, de declaraciones honoríficas que cumplen una misión de propaganda y estímulo, pero que realmente no tiene poder coactivo. La única sanción que tiene no observar las funciones de una Reserva de la Biosfera es que la UNESCO retire tal declaración.

[196] También se dispone la obligación de que los Estados fomenten la educación y la capacitación relativas al medio ambiente, así como la formación de recursos humanos, en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Creación de subredes regionales y temáticas: los Estados asumen también la obligación de promover la constitución y el funcionamiento cooperativo de subredes regionales y/o temáticas de Reservas de la Biosfera, fomentando, en el marco de esas subredes, el intercambio de información, entre otras cosas, por medios electrónicos.

C) Reservas de la Biosfera y ENP.

Hasta aquí, básicamente, lo que dispone el Estatuto de las Reservas de la Biosfera, pero conviene añadir algo sobre la interrelación entre las Reservas de la Biosfera y las categorías de protección internas. En España existen trece Reservas de la Biosfera [197], y se da la circunstancia de que cada una de ellas está asociada a un Espacio Natural Protegido. La categoría de protección interna más utilizada es la de Parque Natural [198].

La relación entre el Espacio Natural Protegido y la Reserva de la Biosfera varía en cada caso: lo normal será que la Reserva y el Espacio coincidan en sus límites, pero en otras ocasiones la Reserva supera el ámbito del Espacio y viceversa.

---

colaboración con otras Reservas de la Biosfera de la Red.

[197] Las Reservas de la Biosfera declaradas en territorio español son: Grazalema (1977); Ordesa/Viñamala (1977); Montseny (1978); Doñana (1980); Mancha Húmeda (1980); El Canal y los Tiles (1983); Cazorla, Segura y Las Villas (1983); Marismas de Odiel (1983); Urdaibai (1984); Sierra Nevada (1986); Manzanares)1992); Lanzarote (1993); Menorca (1993).

[198] Cuestión lógica ya que en opinión de SEGURA CASTRO, F., "su definición se ajusta bastante a la filosofía y objetivos de las reservas de la biosfera, en el sentido de buscar una relación armónica y equilibrada entre la conservación de los recursos y el desarrollo de las poblaciones locales" (Panorama de la Red española de Reservas de la Biosfera, ed. Comité Español del Programa Hombre y Biosfera, Madrid, 1994. p. 29). Muchos de los datos que se exponen en esta parte se han extraído de este libro.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Hay así cuatro Parques Nacionales en el interior de los espacios declarados Reservas de la Biosfera: Ordesa y Viñamala, Parque Nacional de Ordesa y Monte perdido; Doñana, Parque del mismo nombre; Mancha Húmeda, Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, y Lanzarote, Parque Nacional de Timanfaya. Sin embargo, también existen Reservas de la Biosfera con una gran parte de su territorio excluidas de un Espacio Natural Protegido: Ordesa-Viñamala (82%), Mancha Húmeda (77%), Lanzarote (58%), y Menorca, (57%).

En cualquier caso, merecen destacarse dos casos singulares, los de Lanzarote y Mallorca, en los que la declaración de Reserva de la Biosfera abarca todo el territorio de la isla respectiva. En Lanzarote, concretamente, la gestión de la totalidad del territorio de la isla está sometida a un Plan de Ordenación del Territorio y supone una nueva concepción de las Reservas de la Biosfera, porque va ligada a una visión integral del territorio, y no exclusivamente a un Espacio Natural Protegido, y donde se dan todo tipo de usos humanos: agrícolas, ganaderos, industriales, etc.; y donde conviven zonas agrícolas, espacios protegidos, y ciudades y pueblos. Ello puede considerarse el reflejo de una nueva concepción de la política de conservación de la naturaleza seguramente más cercana a la realidad, pero también mucho más ambiciosa y difícil, ya que con ello se evita el que estos espacios aparezcan aislados y sin ninguna relación con el resto del territorio que les circunda. En definitiva, se trata de evitar el efecto de que, mientras en la zona declarada como Reserva no se pueda realizar ninguna actividad, en el resto del territorio todo esté permitido, hasta las acciones más destructivas con el medio. Por el contrario, esta acción de proteger un amplio

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

territorio permite tener una visión de conjunto de toda la actividad humana y logra superar la dicotomía entre lo protegido y lo no protegido, por que, en definitiva, lo que se busca es que el conjunto logre ser armonioso.

2.- **Los condicionamientos comunitarios.**

El análisis del marco comunitario sobre los Espacios Naturales Protegidos trata de poner de manifiesto el creciente interés de la Comunidad por su protección, que se manifiesta a través de la progresiva consolidación de una acción común sobre los mismos, y que se recoge en sus sucesivos programas.

El V programa de acción, aprobado en 1992, año también de al cumbre de Río, consolida definitivamente esta acción a través de la Directiva sobre Hábitats, que trata de crear una red europea de hábitats de interés comunitario, con la finalidad de lograr su gestión sostenible.

2.1.- <u>El marco general. Los programas de accción comunitarios sobre el medio ambiente.</u>

A) <u>La acción comunitaria sobre el medio ambiente.</u>

En el momento de la incorporación de España y Portugal a las Comunidades Europeas en 1986, éstas ya contaban con una amplia acción en materia medioambiental [199]. Como antecedentes

[199] LÓPEZ RAMÓN, F. ya indicaba que la política de medio ambiente era "un elemento consolidado de la actividad desenvuelta por las Comunidades Europeas", en "La política de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

directos se puede destacar el compromiso oficial adoptado en la Cumbre de 1972 de promover iniciativas comunes para la protección del medio ambiente, donde la Comisión y el Consejo quedarían emplazados a definir y aprobar un programa de acción en materia medioambiental.

Después habremos de referirnos a los distintos Programas aprobados hasta la fecha, pero antes procede presentar el marco normativo básico en materia de medio ambiente, ahora constituido, primero, por el Acta Única Europea [200], aprobado en 1987 [201], y después, por el Tratado de la Unión Europea de

---

medio ambiente en la Comunidad Europea y su incidencia en el derecho español", en Tratado de Derecho Comunitario, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ CAMPOS, J.; MUÑOZ MACHADO, S. (dirs.) ed. Civitas, Madrid, 1986. t. III, p. 499.

[200] Los artículos del Acta Única dedicados a este tema son los siguientes: el artículo. 130.- que establece, tanto el objeto de la acción de la Comunidad (conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas; y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales), como los principios en los que se ha de basar: acción preventiva; corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Además, se establece que las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad. En la elaboración de su acción en relación al medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente de las diversas regiones de la Comunidad; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; y el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones. También se consagra el principio de subsidiariedad, correspondiendo a los Estados miembros, con carácter general, la financiación y la ejecución de las medidas. La Comunidad y los Estados Miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Finalmente, el artículo 130 S regula la forma de adoptar decisiones en este campo.

[201] El Acta Única Europea incluyó dos menciones específicas al medio ambiente, los artículos 100A y 130. La primera como objeto de armonización de legislaciones en la consecución del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1992.

El Tratado de la Unión Europea [202], firmado en Maastrich el 7 de febrero de 1992, señala como uno de los objetivos de la Unión la consecución de "un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente" (art. 2), mediante la realización de las acciones y políticas comunes contempladas en sus artículos 3 y 3A, donde se recoge el medio ambiente como una materia propia de la Unión.

En esta materia, el artículo 100 A habilita al Consejo, de acuerdo con el procedimiento del artículo 189 B [203] para

---

mercado interior, y la segunda como una de las políticas específicas de la Comunidad. El artículo 100A, por su parte, establece un procedimiento destinado a adoptar las medidas necesarias para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. En los casos relativos al medio ambiente, dichas medidas se basarán en un nivel de protección elevado. Pues bien, en estos casos, el Consejo, que adoptará sus decisiones por mayoría cualificada, actúa a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social. Sobre la inclusión del medio ambiente en el Acta Única Europea, SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA D.: "La futura política Ambiental de la Comunidad Europea", Revista de Derecho Urbanístico, nº 101/1987, pp. 87-95. También MARTÍN MATEO, R.: "El ambiente y el Acta Única", pp. 1837-1848, y SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA D.: "La incidencia del Acta Única Europea en la política ambiental de la Comunidad Europea", pp. 1921-1946, ambos en Actualidad y Perspectivas del Derecho Público a fines del Siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla, Ed. Complutense, Madrid, 1992, Volumen II. También, GARCÍA URETA, A.: "Algunas notas sobre los artículo 130 R-T del Tratado CEE", Revista de Derecho Ambiental nº 7, pp. 27-39.

[202] Sobre el proceso de elaboración del Tratado, con especial referencia a la inclusión de los aspectos ambientales, SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: "La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", Revista de Estudios Europeos, nº 6, pp. 7-32.

[203] El artículo 189 B establece que cuando en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará un procedimiento que se

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

adoptar las medidas conducentes a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, cuya finalidad sea el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, y, en particular, en relación con el medio ambiente, se especifica que se actuará con base en el principio de una "protección elevada" [204].

Efectuadas estas declaraciones generales, y configuradas las acciones sobre medio ambiente como política comunitaria, a ella dedica el Tratado de la Unión Europea su Título VI, de la Parte III.

El artículo 130 R, fija los objetivos de la acción ambiental comunitaria [205]. Y su apartado segundo establece los

---

caracteriza por intentar buscar una posición común entre el Consejo y el Parlamento, creando incluso un Comité de conciliación que trata de buscar el acuerdo entre ambos órganos.

[204] Los apartados 4 y 5 de este artículo 100 A autorizan a establecer la posibilidad de excepciones nacionales a esta armonización, basadas en las razones contempladas en el artículo 36 del Tratado o relacionadas con la protección del puesto de trabajo o del medio ambiente. En cualquier caso, dado que la finalidad de este artículo que es la construcción del mercado interior, el apartado 5 contempla la prohibición de que estas medidas tengan por finalidad la discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros. por lo demás también cabe acordar, por los motivos económicos previstos en el artículo 36, medidas provisionales sometidas al control comunitario.

[205] Tales objetivos son: a) la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; b) la protección de la salud de las personas; c) la utilización prudente y racional de los recursos naturales; d) el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Un comentario sobre los principios de la política comunitaria sobre medio ambiente recogidos en el Tratado de la Unión Europea se pueden consultar en SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D: "La política ambiental

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

principios que inspirarán dicha acción en esta materia: cautela y acción preventiva, corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y el principio de que quien contamina paga [206].

En cuanto a la adopción de decisiones, el artículo 130 S.1 señala: "el Consejo, con arreglo al procedimiento del artículo 189 C [207] y previa consulta al Comité Económico y Social,

---

comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", cit., pp. 7-32, También GARCÍA URETA, A.: "La protección del medio ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", Revista Vasca de Administración Pública, n° 34, 1992 pp. 85-121. También LÓPEZ RAMÓN, F.: "Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental", Revista de Administración Pública, n° 142, pp. 53-74.

[206] Un comentario a estos principios en SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio: "La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", cit., pp. 7-32. También, GARCÍA URETA, "La protección del medio ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", cit., pp. 85-121.

[207] Este artículo establece: "Cuando, en el presente Tratado, para la adopción de un acto, se haga referencia al presente artículo, se aplicará el siguiente procedimiento: a) El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo, fijará una posición común; b) La posición común del Consejo será transmitida al Parlamento Europeo. El Consejo y la Comisión informarán plenamente al Parlamento Europeo acerca de las razones que han conducido al Consejo a adoptar su posición común, así como acerca de la posición de la Comisión. Si en un plazo de tres meses después de dicha comunicación, el Parlamento Europeo aprobara dicha posición común o si no se hubiere pronunciado en dicho plazo, el Consejo aprobará definitivamente dicho acto de conformidad con la posición común; c) El Parlamento Europeo, en el plazo de tres meses contemplado en la letra b), podrá, por mayoría absoluta de los miembros que lo integran, proponer enmiendas a la posición común del Consejo. El Parlamento Europeo podrá también, por igual mayoría, rechazar la posición común del Consejo. El resultado de las deliberaciones será transmitido al Consejo y a la Comisión. Si el Parlamento Europeo hubiera rechazado la posición común del Consejo, éste sólo podrá pronunciarse en segunda lectura por unanimidad; d) La Comisión reexaminará, en el plazo de un mes, la propuesta con arreglo a la cual el Consejo haya fijado su posición común basándose en las enmiendas propuestas por el Parlamento

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 130 R". Esta es la pieza esencial de la acción comunitaria sobre el medio ambiente [208].

B) Los programas comunitarios en materia de medio ambiente.

Los Programas de acción comunitarios en materia de medio ambiente representan el instrumento más importante mediante el

---

Europeo. La Comisión trasmitirá al Consejo, al mismo tiempo que su propuesta reexaminada, las enmiendas del Parlamento Europeo que no hubiere aceptado, acompañándolas de su dictamen sobre las mismas. El Consejo podrá adoptar las enmiendas por unanimidad; e) El Consejo, por mayoría cualificada, adoptará la propuesta reexaminada por la Comisión. El Consejo no podrá modificar la propuesta reexaminada por la Comisión si no es por unanimidad; f) En los casos contemplados en las letras c), d) y e), el Consejo deberá pronunciarse dentro de un plazo de tres meses. A falta de decisión dentro de este plazo, la propuesta de la Comisión se considerará no adoptada; g) Los plazos contempaldos en las letras b) y f) podrán prorrogarse de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo por un mes como máximo".

[208] Además, conviene indicar que el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento y al Comité Económico y Social, puede adoptar también : a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal; b) medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como las medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos; c) medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. En toda la política comunitaria del medio ambiente la Comunidad tendrá que tener en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado entre sus regiones. Sobre la aplicación de estos datos, el comentario de GARCÍA URETA, A.: "La protección del medio ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", cit., pp 103-104.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cual la Comunidad ha orientado su acción en la materia que nos ocupa. Carentes de encaje dentro de los Tratados originarios de las Comunidades Europeas, formalmente adoptaban entonces la forma de "declaraciones", o de "resoluciones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros ante el Consejo", asimilándose, por tanto, a las declaraciones u opiniones previstas en el artículo 189 del Tratado de la Comunidad Económica Europea. Carecían por ello de carácter vinculante [209].

A partir del Tratado de la Unión Europea obtienen un reconocimiento específico, al estar previstos expresamente en el artículo 130 S del mismo, donde se precisa que su finalidad es la de "fijar los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse" en la política común del medio ambiente [210].

No todos los programas siguen la misma forma de exposición. Suele ser frecuente que la Comunidad, en cada uno de los apartados en que se dividen, efectúe primero un análisis de la importancia y de los principales efectos de una

---

[209] Así se expresa MARIÑO MENÉNDEZ, F., afirmando que este tipo de actos "expresa la voluntad comunitaria y de los Estados miembros sobre objetivos, principios y acciones a desarrollar en la materia medioambiental y proporciona el marco fundamental de referencia para toda la actividad posterior en cada período" ("La configuración progresiva de la política medioambiental comunitaria", Revista de Instituciones Europeas, 1993, p. 802).

[210] En cuanto al procedimiento de aprobación el artículo 130.S.3 señala: "En otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B, y previa consulta al Comité Económico y Social programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse". En el momento actual, los programas de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente siguen careciendo de naturaleza obligatoria, aunque suponen una orientación en la política comunitaria en esta materia.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

determinada acción sobre el medio ambiente para, a partir de ahí, justificar las políticas o acciones concretas a ejecutar. También debe tenerse en cuenta que, pese a limitarse la exposición que sigue a examinar la protección de los recursos naturales y, más concretamente, de los Espacios Naturales, lo cierto es que los Programas abarcan la protección del medio ambiente desde una estrategia global, por lo que deben valorarse en su conjunto. Esta opción se ha escogido por dos razones: en primer lugar, porque los programas comunitarios en su consideración general han sido objeto de numerosos trabajos y son suficientemente conocidos [211]. En segundo lugar, porque nuestro objetivo específico se sitúa en esta materia concreta, con la finalidad de enmarcar el estudio de la Directiva sobre Hábitats, que constituye el hito fundamental en la materia que nos ocupa.

-- Todavía sin cobertura normativa suficientemente definida, el Primer Programa (1973-1976) fue aprobado en la reunión del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en Consejo, del 22 de noviembre de 1973 [212]. Apenas hay en él alusiones singulares a los

---

[211] Entre otros, el trabajo de SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: "La política Ambiental Europea: especial referencia a los Programas de acción, Revista de Instituciones Europeas, nº 3, sep-dic. 1992, p. También LÓPEZ RAMÓN, F.: "La política de medio ambiente de la comunidad europea y su incidencia en España", cit., pp. 514-520. Sobre el Cuarto Programa, SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: "El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)", Noticias CEE, nº 51, abril 1989, pp.

[212] El impulso a su aprobación vino proporcionado por la Conferencia de Estocolmo ya mencionada en otro lugar, y que, auspiciada por las Naciones Unidas, dio lugar a una Declaración sobre el Medio Ambiente.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

espacios naturales [213].

-- El Segundo Programa (1977-1983) afirma, con carácter general, la necesidad de que la acción de la Comunidad esté dirigida a "mantener un equilibrio ecológico satisfactorio y vigilar la protección de la biosfera", así como a "supervisar la correcta utilización de los recursos y del medio natural y evitar toda explotación que conlleve daños sensibles en el equilibrio ecológico". (ap. 12). En relación con los recursos naturales, el Título II, Capítulo I ya contiene claras alusiones a las necesidades de la protección y gestión racional del espacio natural [214]. En este último aspecto, el Programa

---

[213] Proclamada, en relación con la protección de los recursos naturales, la necesidad de "velar por la buena gestión de los recursos y el medio natural y evitar toda explotación de éstos que implique perjuicios sensibles al equilibrio ecológico", el Capítulo III del Título II se dedica específicamente al urbanismo y la ordenación del territorio, destacando que "problemas similares a los de las ciudades y los pueblos se presentan en los espacios naturales y los paisajes", y concluyendo acertadamente que "el desbordamiento de los pueblos hacia el campo, la intensificación de la circulación, los movimientos de personas y el turismo, la modernización de las estructuras agrícolas, etc. modifican rápidamente los campos, los paisajes rurales y los biotopos característicos de Europa que, como el centro de las villas constituyen un patrimonio cultural considerable y muy vulnerable". Finalmente, se destaca ya desde estos primeros momentos que los problemas principales se van a plantear en relación a las ciudades de rápida urbanización y a las regiones en regresión que amenazan con despoblarse sectores que van a tener en siguientes Programas tratamientos específicos. Las razones, a juicio del Programa, de todo ello son las dificultades naturales que los agricultores deben hacer frente, y el declinar de las industrias tradicionales. No obstante, este fenómeno se está presentando también en las regiones con vocación turística, tales como las litorales y la montaña.

[214] A partir de un análisis de la influencia de las distintas políticas comunitarias en el medio ambiente, y destacar la complejidad de estas cuestiones, sobre todo, "en la medida en que se encuentran en una encrucijada las políticas de localización industrial, de desarrollo de las regiones menos prósperas, del control del desarrollo urbano, así como también

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

es consciente de la necesidad de desarrollar nuevas técnicas de conservación y restauración del patrimonio cultural y natural, dado que "los espacios no construidos y los paisajes de la Comunidad están constantemente sometidos a presiones originadas en el crecimiento de las ciudades, la construcción de carreteras, los métodos agrícolas modernos y a la utilización realizada con bienes recreativos" [215].

-- El Tercer Programa de Acción (1982-1986), aprobado por Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Consejo, el 7 de febrero de 1983, pese a que todavía sigue sin formarse el adecuado contexto normativo, constituye un punto de partida esencial. Según en el mismo, se

---

las políticas de transporte y agricultura, por no citar más que las importantes". se postula que la acción de la Comunidad ha de centrarse en tres ejes principales: el establecimiento de un método de cartografía ecológica con datos del medio natural en el ordenamiento del espacio; la búsqueda de soluciones a ciertos problemas ambientales originados por la explotación agrícola intensiva, o el abandono o enrarecimiento, de las tierras agrícolas y forestales; y el ordenamiento del espacio urbano y de las zonas costeras y de montaña.

[215] Las zonas de montaña reciben también una atención específica; lo que interesa porque en ellas se concentran gran parte de los espacios naturales, destacándose, en este sentido, la influencia que en esta materia ha tenido la Directiva 75/268/CEE, del 28 de abril, sobre agricultura de montaña, de la que, no obstante, se determina que "no resuelve los problemas de la conservación del medio natural de las zonas de montaña", por lo que el Programa insiste en la necesidad de realizar un análisis más profundo y específico, tomando en cuenta principalmente una serie de criterios expresados en el mismo texto. Tales criterios hacen referencia a: la fragilidad física que hace que estas zonas estén particularmente expuestas a la erosión y a una serie de catástrofes naturales; la complejidad ecológica y fragilidad de los ecosistemas que tendrían que beneficiarse con una protección general; la necesidad de preservar los paisajes y los medios naturales, seminaturales y culturales; y la búsqueda del equilibrio entre la utilización natural y turística de esas zonas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

reconoce abiertamente: "los recursos del medio son la base, y también los límites, del desarrollo económico y social, y de la mejora de las condiciones de vida".

Dentro de la "Protección y gestión racional del espacio, el medio y los recursos naturales" [216], su Parte IV se dedica íntegramente a los Recursos Naturales, y en ella reconoce que la planificación física es uno de los campos idóneos para hacer más efectiva y beneficiosa la política ambiental preventiva [217].

Se alcanza así la conclusión de que el problema fundamental es la conservación de las hábitats "cuya gradual e irreversible desaparición constituye la amenaza fundamental para las especies". Y, en este sentido, pese a reconocer la importancia de las competencias estatales, regionales y locales, se suscita con toda claridad la necesidad de "asegurar una red de biotopos correctamente protegidos, suficientes en extensión y cantidad, y entrelazados de manera racional",

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[216] De esta manera su análisis parte de la afirmación de que "el suelo es, en la Comunidad, uno de los recursos naturales más limitados y solicitados", añadiendo que "su modo de utilización condiciona, por mucho tiempo, la calidad del medio ambiente".

[217] De este modo, contiene diversas medidas de política ambiental concretas. Entre éstas, la Comunidad se propone reforzar aquellas que tengan como objetivo: proteger y conservar mejor aquellas zonas que cumplan importantes funciones ecológicas o culturales; asegurar la gestión integrada de regiones que son particularmente sensibles debido a su importancia ambiental; y aumentar los efectos positivos y reducir los negativos sobre el medio agrícola que, junto con la silvicultura, cubre más del 80 por cien del territorio comunitario.

evidente antecedente de la Directiva sobre "Hábitats" [218].

-- El Cuarto Programa de Acción (1987-1992), aprobado por Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos el 19 de octubre de 1987, se caracteriza porque es aprobado ya después de la promulgación de Acta Única Europea, que incluye entre las políticas comunes de la Comunidad la Política de Medio Ambiente, como ya se ha indicado. Se reconoce un dato capital a los efectos de este estudio y es que de todos los aspectos de la acción sobre el medio ambiente, "ninguno interesa y preocupa tanto al público como la necesidad de proteger la naturaleza y el medio, el paisaje, la fauna y la flora del peligro de un mayor deterioro o destrucción" [219].

---

[218] Por lo demás, la citada red deberá asegurar la supervivencia de todas las especies nativas de la Comunidad, lográndose tal objetivo con mayor facilidad si "fuera posible utilizar los recursos financieros comunitarios y, en concreto, aquellos destinados a la protección del medio ambiente". Se añade que habría de buscarse "una utilización basada en el coste efectivo de esos recursos, para mantener las organizaciones voluntarias, para administrar reservas naturales, dentro de un marco normativo apropiado". Además, en referencia a las políticas comunitarias se plantea la necesidad de estudiar el "impacto ambiental de las subvenciones concedidas o propuestas en el marco de las política regional, industrial, energética, de transportes, turística y agrícola, para que contribuyera, de manera importante, a la realización de éstos objetivos de conservación". El Programa plantea concretamente la necesidad de conservación de la naturaleza en la política comercial, "en los casos en que estén en juego la protección de las especies animales y vegetales amenazadas y la supervivencia de ecosistemas raros". Finalmente se destaca la necesidad de participar activamente en las conversaciones internacionales para la conservación de las especies (Washington, Berna y Bonn), así como la adhesión al Tratado Antártico.

[219] Tras un balance sobre la aplicación, entre otras normas, de la Directiva 79/409/CEE, sobre protección de las aves, y del Reglamento (CEE) 3626/82, por el que se toman las medidas adecuadas para la incorporación al Derecho interno de la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Dentro de la preocupación por procurar un marco global para la protección comprensivo de toda la vida salvaje, animal y vegetal [220], el Cuarto Programa enfatiza la conveniencia de elaborar una lista de lugares protegidos dentro de las distintas categorías de zonas protegidas en el conjunto de la Comunidad [221].

Comunidad del Convenio Internacional sobre el comercio de especies amenazadas, se destaca la importancia que para la protección de la naturaleza alcanzan determinadas medidas sectoriales como las relativas a la agricultura, la contaminación del aire, del agua y del suelo, así como las medidas propuestas de carácter estructural, resaltando, entre éstas, la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, sobre aplicación de la evaluación de impacto ambiental en ciertos proyectos. Se constata de esta forma, una vez más, una de las constantes de toda la acción comunitaria en esta materia: la interdependencia entre la protección ambiental y las demás políticas comunitarias. Este hecho ya había sido destacado en Programas anteriores y es una de las ideas que a partir de este Programa va a ir progresivamente tomando más importancia, llegando incluso, como ya se ha tenido ocasión de exponer, a ser también una de las ideas claves de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992.

[220] Para el logro de este objetivo, el programa fija tres objetivos que deben tener las medidas que se adopten destinadas a proteger estas formas de vida. Estos objetivos coinciden con los de la Estrategia Mundial para la Conservación, presentada por la UICN en 1981: a) el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de apoyo a la vida; b) la preservación de la diversidad genética y c) la utilización razonable de especies y ecosistemas.

[221] Las zonas protegidas han de servir, también para conservar las especies amenazadas. Para ello, según el Programa, "un marco global de medidas de protección de la naturaleza a nivel comunitario contribuirá indudablemente a mejorar la situación de las especies amenazadas de animales y plantas en la Comunidad, contribuyendo al mismo tiempo a alcanzar los tres objetivos de la estrategia mundial de la conservación". Finalmente, recalca como la protección de la naturaleza no es sólo una cuestión que afecte a los departamentos de medio ambiente sino también a intereses más amplios entre los que se incluyen los industriales, comerciales y agrícolas. Todo ello supone, según el texto del Programa, la necesidad de "una mayor conciencia y comprensión así como actuar en un ámbito en que los intereses económicos inmediatos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- El Quinto Programa, aprobado por Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 1 de febrero de 1993 [222], tiene una denominación específica: "Hacia un desarrollo sostenible", y su idea central justamente es ésta, el logro de un desarrollo sostenible, con la implicación de todos los sectores económicos y sociales. El V Programa se divide en tres partes:

Política y estrategia de la Comunidad Europea: la importancia de los agentes que intervienen en la gestión del ambiente, gobiernos, empresas y consumidores centra la primera parte del análisis [223]. Después, se hace referencia a los sectores económicos clave para la consecución de un desarrollo sostenible [224].

---

difícilmente se beneficiarán de dichas medidas".

[222] 93/C 138/01. Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, de 17 de mayo de 1993. Sobre este Programa MARIÑO MENÉNDEZ, F. M.: "La configuración progresiva de la política medioambiental comunitaria", Revista de Instituciones Europeas, 1993, pp. 799-834.

[223] Se trata de poner de relieve, en primer lugar, la trascendencia de los diversos agentes económicos, incluidas las empresas públicas o privadas, los poderes públicos y los ciudadanos en general, destacando el necesario equilibrio entre los beneficios a corto plazo de personas, empresas y administraciones concretas y los beneficios a largo plazo de toda la sociedad. Al hacerlo así, se trata de modificar las pautas sociales de comportamiento por medio de la participación óptima de los distintos sectores de la sociedad con ánimo de compartir la responsabilidad (PÉREZ SALA, N.: "Instrumentos jurídicos y programas de la Política Comunitaria de Medio Ambiente", Revista Andaluza de Administración Pública, nº19/20, p. 72).

[224] Son sectores donde la Comunidad desempeña un papel primordial (industria, energía, transporte, agricultura y turismo), por lo que los problemas a los que se enfrentan pueden resolverse mejor a escala comunitaria.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Dentro de los problemas ambientales de mayor trascendencia se subrayan algunos [225], y se concluye que, por revestir una especial gravedad, la dimensión comunitaria resulta idónea, lo mismo que por sus implicaciones en el mercado interior, y porque repercuten de forma determinante en la calidad y condición del medio ambiente en casi todas las regiones de la comunidad.

Todavía en este apartado, el V Programa propugna la necesidad de ampliar los instrumentos de intervención comunitarios [226]. Destaca la revisión de los fondos estructurales ya existentes; y más aún, la creación del Fondo de Cohesión. Merece retenerse la pretensión de vincular la concesión de estos fondos al estudio de sus consecuencias ambientales.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El papel de la Comunidad en el escenario internacional: en esta parte se subrayan los aspectos de interés internacional, así como los instrumentos básicos de cooperación internacional utilizables para esos casos [227]. Responde ello a la Declaración

---

[225] Cambio climático, acidificación y contaminación de la atmósfera, merma de los recursos naturales y de la diversidad biológica, reducción y contaminación de los recursos hídricos, deterioro del medio ambiente urbano y de las zonas costeras y residuos.

[226] En este punto se menciona la mejora de la información ambiental, la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la planificación sectorial y espacial, el enfoque económico, estableciendo la necesidad de fijar los precios de mercado incorporando los costes medioambientales, la información pública y la educación, la formación profesional y los mecanismos de asistencia financiera.

[227] Los temas destacados son: Cambio climático, capa de ozono, deforestación, diversidad biológica, cambios demográficos. En cuanto a los instrumentos se mencionan , la

realizada por el Consejo Europeo de Dublín en junio de 1990, acerca de la responsabilidad internacional de la Comunidad en este campo [228],

Prioridades, Costes y Revisión del V Programa: más que establecer un catálogo de medidas concretas, se trata de seleccionar las prioridades que puedan impulsar la acción de la Comunidad y de los agentes públicos y privados con responsabilidades en el campo del medio ambiente. Sobre los costes, se trata de integrar los de carácter ambiental en el ámbito de los ingresos y gastos de una economía, pese a que el propio texto reconoce las dificultades para su cálculo. Y, finalmente, en cuanto a la revisión, aunque el Programa se aprueba para un período largo, la misma se prevé en una fase intermedia, hacia 1995, que de paso a una nueva etapa de desarrollo integral del Programa [229].

Expuesto el contenido del Programa en términos generales, dentro del apartado primero sobre "política y estrategia de la

---

cooperación regional, derecho ambiental internacional, comercio y medio ambiente, GATT, institucionalización y foros de cooperación con países industrializados.

[228] Concretamente, en dicha Declaración se afirmó que "la Comunidad debe utilizar más eficazmente su posición de autoridad moral, económica y política para impulsar los esfuerzos internacionales dedicados a resolver los problemas mundiales y para fomentar un desarrollo sostenible y el respecto al patrimonio común global".

[229] El informe de la Comisión previsto en este apartado ya se ha producido y lleva por título "Informe de la Comisión sobre la aplicación del programa comunitario de política y actualización en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible", COM (95) 624 final, de 10 de enero de 1996. Este documento vino precedido de otro, provisional, con el mismo título, se trata del COM (94) 453 final, de 20 de noviembre de 1994.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Comunidad Europea", uno de sus temas centrales es el de "la protección de la naturaleza y la diversidad biológica". El Programa, que precisamente se denomina "Hacia un desarrollo sostenible", pone especial hincapié en la interrelación entre las actividades económicas y la conservación del medio [230]. Y, a partir del análisis de las acciones llevadas a cabo hasta este momento [231], se apuntan las razones para conservar la diversidad biológica [232]. Finalmente se formula la estrategia

---

[230] Concretamente, se afirma en este punto que "todas las actividades humana, económicas y socioculturales, prosperan o fracasan según sea la relación entre la sociedad y el mundo natural. El desarrollo sólo puede llamarse así si sirve para aumentar la calidad de vida". Según el V Programa, "un desarrollo sostenible tiene las siguientes características principales: -- Mantiene la calidad de vida general; -- Permite un acceso continuo a los recursos naturales; -- Impide que perduren los daños al medio ambiente".

[231] Así comienza reconociendo que "pese a las medidas adoptadas por organismos internacionales, la Comunidad y los Estados Miembros, las amenazas que afectan más seriamente a la conservación de la naturaleza y al mantenimiento de la diversidad biológica siguen sin desaparecer y en algunas regiones, incluso, son cada vez mayores", señalando a continuación las consecuencias de las políticas llevadas a cabo hasta ahora: "los hábitats se han sacrificado para ser utilizados por los seres humanos y las especies que los ocupaban han perdido su marco de vida. Este tipo de situación, que sigue produciéndose hoy en día, va en contra del principal deseo de la humanidad que es vivir en armonía con la naturaleza y disfrutarla".

[232] Así, se afirma que "la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica es necesaria, además, por otras razones: en primer lugar para mantener el equilibrio ecológico; por otra parte, la naturaleza constituye un banco genético de valor incalculable, fundamental para el desarrollo de la medicina, la biología la agricultura y la ciencia", describiendo a continuación las actuaciones que llevan a la desaparición de la diversidad: "la descomposición y el aislamiento de hábitat, en la mayoría de los casos consecuencia de obras de infraestructura (por ejemplo, la instalación de cables de alta tensión), son las amenazas más graves que pesan sobre mayoría de las especies de fauna y flora. Si los hábitat se reducen demasiado y se bloquean o desaparecen las zonas de conexión entre ellos, se imposibilitan las migraciones y algunas especies podrán llegar a extinguirse".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de la Comunidad en esta materia:

> "La estrategia comunitaria va a pretender mantener la diversidad biológica en Europa, principalmente mediante la gestión sostenible de los hábitats de valor para la Comunidad y el mundo, así como el espacio circundante. Se va a crear una red articulada de hábitat basada en la idea de Natura 2000, labor que va a consistir en restaurarlos y conservarlos y en crear corredores entre ellos. La creación y conservación de esta red va a depender de que, en el futuro, las políticas agraria, de turismo y transporte se conformen y ejecuten cuidadosamente" [233].

Ello nos sitúa ya en el lugar idóneo para descender a la medida administrativa más sobresaliente de la Comunidad en el tema que nos ocupa.

2.2.- Acciones específicas sobre los ENP: la Directiva 92/43/CEE.

A) Objetivo de la Directiva y lugares de interés comunitario.

---

[233] Además de la Red Natura 2000, regulada en la Directiva sobre Hábitats, el Programa propone otras medidas: La actualización de la Directiva 79/409/CEE sobre aves silvestres; el establecimiento de criterios para identificar los hábitat, las zonas tampón y los corredores de migración; programas de medidas sobre conservación y control eficaces de los espacios declarados en virtud de Natura 2000; inventario y sistemas de control y planes de recuperación con respecto a especies amenazadas y sobreexplotadas; normativa sobre comercio nacional e internacional de especies amenazadas; convenios Internacionales (Diversidad Biológica, Alpes, Acuerdos regionales en virtud del Convenio de Bonn, etc.); Reforma de la PAC (especialmente, programas por zonas para apoyar las prácticas agrarias ecológicas); evaluación del impacto ambiental de planes y programas; programas de sensibilización de la población; medidas de conservación y protección de los bosques". Medidas, todas ellas, contenidas en el Cuadro 10: naturaleza y diversidad biológica".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Las Directivas comunitarias vinculan a los Estados miembros en cuanto a los objetivos a alcanzar. De ahí la importancia de destacar tales objetivos, ya que, más que los medios y técnicas dispuestas para su consecución, lo que realmente vincula a los Estados es el logro de los mismos [234].

Esto sentado, el objetivo de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo sobre la conservación de los hábitats naturales y la flora y fauna silvestres [235] es "contribuir a la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y la flora y fauna silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros a los que se aplica el Tratado" (art. 2.1). Más concretamente, se añade que "las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de

---

[234] Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal en numerosas sentencias señalando que son los objetivos que marcan las Directivas los que vinculan a los Estados Miembros. Por ejemplo, la sentencia de 2 de agosto de 1993 relativa a la Directiva sobre aves el Tribunal señala que "los artículos 3 y 4 obligan a los Estadios miembros a preservar, a mantener y restablecer los hábitats en tanto que tales, debido a su valor ecológico". Esta vinculación a nivel de objetivos a lograr se ve aún más clara en la sentencia 334/89, Comisión c. República Italiana, en la que el Tribunal había afirmado que "todos los Estados miembros están obligados, en virtud del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, a adoptar medidas especiales de protección y de conservación exigidas para estas especies".

[235] La Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna silvestres, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, número 206, de 22 de julio de 1992, pgs. 7-50. Tiene la siguiente estructura: un Preámbulo, 24 artículos, y 6 anexos. Sobre esta Directiva, ALVAREZ BAQUERIZO, C.; GONZÁLEZ VELA, V.: "La Directiva de hábitats", Revista de Derecho Ambiental, número 9, 1992, pgs. 57-64. Véase también ASPAS ASPAS, J. M.: "La conservación de la naturaleza en el derecho comunitario derivado: la Directiva de Hábitats", LÓPEZ RAMON, F. (coord.): Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, ed. Kronos, Zaragoza, 1996, pp. 57-84.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario" (art. 2.2.) [236].

Para el logro de tales objetivos, la Directiva distingue los espacios que, o bien constituyen un "hábitat" natural merecedor de protección por sus propias características, o bien resultan el medio natural para la preservación de una especie

-- Según la Directiva 92/43/CEE, en primer lugar, los Hábitats naturales son "las zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales, como seminaturales" [237].

-- En segundo lugar, la Directiva caracteriza el denominado Hábitat de una especie como el "medio definido por factores abióticos y bióticos específicos donde vive

---

[236] Finalmente se destaca que "las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales" (art. 2.3.). Una visión global de los objetivos e instrumentos de la política comunitaria en materia de protección de la naturaleza puede verse en KRÄMER, L. y CORTÉS MARTÍNEZ DE CARVAJAL, R.: "Protección de la Naturaleza", PICON RISQUEZ, J. (Coord.): Derecho medioambiental de la Unión Europea, ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 249-272.

[237] Dentro de esta categoría se distinguen, por una parte, los "tipos de Hábitats de interés comunitario", en los que concurre alguna de estas características: a) se encuentran amenazados de desaparición en su área de distribución natural; b) presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión o debido a su área intrínsecamente restringida; o c) constituyen ejemplos representativos de características típicas de una o de varias de las cinco regiones biogeográficas siguientes: alpina, atlántica, continental, macaronesia y mediterránea. Y, por otra parte, los "tipos de Hábitats naturales prioritarios", aquellos amenazados de desaparición cuya conservación supone una especial responsabilidad para la Comunidad habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio de aplicación de la Directiva.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la especie en una de las fases de su ciclo biológico" [238].

Delimitado el objeto de protección, corresponde ahora definir los lugares que van a ser objeto de inclusión en la Red Natura 2000 [239]. La Directiva entiende por lugares de importancia comunitaria aquellos que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuyen de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de Hábitat natural de los que se citan en el Anexo I o a una especie de las que se enumeran en el Anexo II en un estado de conservación favorable y que pueda de esta forma contribuir de forma apreciable a la coherencia de Natura 2000, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate [240].

---

[238] Se establecen también aquí dos categorías de especies a tener en cuenta para la protección de su Hábitat: especies de interés comunitario, las que están en peligro, sean vulnerables, raras o endémicas y requieran especial atención; y especies prioritarias, aquellas que estén en peligro y cuya conservación constituya una especial responsabilidad para la Comunidad habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio contemplado en el artículo 2. Como observación final, hay que mencionar que la Directiva no tiene por objeto la protección de estas especies, sino su "hábitat," de tal forma que lo que se protegen son los territorios donde se encuentran estas especies, es decir, aquellos que sean precisos para que se desarrollen en su ámbito natural.

[239] Lugar es, según la Directiva, "un área geográfica definida, de superficie claramente delimitada".

[240] Finalmente, hay que estudiar lo que se entiende por las condiciones de conservación que exige la Directiva. Y, por estado de conservación de una especie se entiende el conjunto de influencias que actúan sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio europeo de la Comunidad, Y se considera favorable cuando: a) los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir consituyendo a largo plazo un elemento

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) Determinación de los lugares a proteger: procedimiento, criterios y efectos.

La determinación de los lugares a incluir en la Red Natura 2000 sigue un procedimiento específico, que se verifica en dos etapas: una, estatal, de propuesta, y otra comunitaria, de decisión. Además, se prevé un procedimiento especial para cuando la Comisión estima que concurren los requisitos necesarios para declarar una zona de especial protección, y el Estado miembro no la haya propuesto [241].

-- Procedimiento normal. Con base en los criterios del Anexo III (etapa 1) [242] y la información científica pertinente,

---

vital de los hábitats naturales a los que pertenezca; b) el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y c) exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo.

[241] El artículo 3 de la Directiva 79/409, relativa a la conservación de las aves silvestres (el antecedente de la Directiva Hábitats) establece la obligación de adoptar "todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1", añadiendo que esta obligación impondrá en primer lugar las medidas siguientes: a) creación de zonas de protección; b) mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección; c) restauración de los biotopos destruidos; d) desarrollo de nuevos biotopos".

[242] Los criterios de esta etapa pueden resumirse de la forma siguiente: **A.** Criterios de evaluación de lugar para un tipo de Hábitat natural del Anexo I: a) Grado de representatividad del tipo de hábitat natural en relación con el lugar; b) superficie del lugar abarcada por el tipo de hábitat natural en relación con la superficie total que abarque dicho tipo de hábitat por lo que se refiere al territorio nacional; c) Grado de conservación de la estructura y de sus funciones y posibilidad de restauración; d) Evaluación global del valor del lugar para la conservación del tipo de hábitat en cuestión. **B.** Criterios

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cada Estado miembro propone una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares. El plazo para remitir a la Comisión la lista de lugares propuesta es el de los tres años siguientes a la notificación de la Directiva y junto a la lista se enviará la documentación de cada lugar: su denominación, ubicación, extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios que se especifican en el Anexo III (etapa 1) [243].

A partir de la recepción de las propuestas de los Estados miembros, corresponde a la Comisión, de común acuerdo con cada uno de ellos, aprobar un proyecto de lista de los lugares de importancia comunitaria, de acuerdo con los criterios del Anexo III (etapa 2) [244]. Los Estados miembros, donde los lugares que

---

de evaluación del lugar para una especie dada en el Anexo II: a) Tamaño y densidad de la población de la especie que esté presente en el lugar en relación con las poblaciones presentes en el territorio nacional; b) Grado de conservación de los elementos del hábitat y posibilidad de restauración; c) Grado de aislamiento de la población existente en el lugar; d) Evaluación global del valor del lugar para la conservación de le especie de que se trate.

[243] En el Informe de la Comisión sobre la aplicación del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, COM (95) 624 final, señala que la mayoría de los Estados miembros no han procedido a la transposición de la Directiva al derecho interno, así como destaca el retraso en la presentación de las listas y de los datos necesarios para seleccionar las hábitats de la Red Natura 2000.

[244] Los criterios para la evaluación de la importancia de los lugares incluidos en las listas nacionales, recogidos en el Anexo II, etapa 2, en síntesis, son: en primer lugar, todos los lugares definidos por los Estados miembros en que existan tipos de hábitats naturales y/o especies prioritarias se considerarán lugares de importancia comunitaria. Para la evaluación de la importancia comunitaria de los demás lugares incluidos en las listas de los Estados miembros: a) el valor relativo del lugar

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios y una o varias especies prioritarias representen más del 5% del territorio nacional, podrán solicitar, con el acuerdo de la Comisión, que los criterios enumerados en el Anexo III (etapa 2) se apliquen de un modo más flexible con vistas a la selección del conjunto de los lugares de importancia comunitaria (artículo 4.2).

La lista será aprobada por la Comisión, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 21, en el plazo de seis años desde la notificación de la Directiva, destacando en el mismo la consulta a un Comité compuesto por representantes de todos los Estados Miembros, y presidido por un miembro de la Comisión [245].

-- Procedimiento especial. Como alternativa, el artículo 5 de la Directiva prevé que la Comisión pueda también iniciar de oficio el procedimiento para la declaración de una zona de especial conservación. Tras un proceso de concertación con el

---

a nivel nacional; b) la localización geográfica del lugar en relación con las vías migratorias de especies del Anexo II; c) la superficie total del lugar; d) el número de tipos de hábitats naturales del Anexo I y de especies del Anexo II existentes en el lugar; e) el valor ecológico global para la región o regiones biogeográficas de que se trate y/o para el conjunto del territorio a que se hace referencia en el artículo 2.

[245] De acuerdo con el citado artículo 21, la Comisión presenta inicialmente a dicho Comité un proyecto de lista, sobre el que éste emite su dictamen de conformidad con la mayoría requerida por el artículo 148.2 del Tratado CEE para las decisiones que el Consejo deba adoptar a propuesta de la Comisión. Si el dictamen es favorable, la Comisión aprobará la lista de lugares protegidos, y si es disconforme, la Comisión presentará al Consejo una propuesta. El Consejo dispone de un plazo de tres meses para pronunciarse, y si no lo hace, la Comisión adoptará su propuesta.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Estado miembro, si tras seis meses persiste la discrepancia, la Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta relativa a la selección del lugar como de importancia comunitaria, y el Consejo por unanimidad podrá dar su aprobación a la misma en un nuevo plazo de seis meses.

-- Al tratar de los criterios para la declaración de una zona de especial protección, conviene comenzar recordando la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a propósito de otra Directiva, la 79/409/CEE sobre las aves, puesto que, por presentar problemas similares en la determinación del alcance de las obligaciones asumidas por los Estados, puede servir para interpretar la Directiva sobre "Hábitats". En una de las sentencias en las que el Tribunal de Justicia ha sido más claro, la de 2 de agosto de 1993, establece:

> "si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el Anexo I y, por otro, a la clasificación de un hábitat como zona húmeda".

Con la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 puede plantearse similar problema, si existe o no la obligación de clasificar determinados territorios como Zonas de especial protección. De los términos utilizados por la propia Directiva no parece que pueda deducirse la falta de efectos obligatorios, puesto que el artículo 3.2 indica que "cada Estado miembro contribuirá a la constitución de Natura 2000 en función de la representatividad que tengan en su territorio los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies que se refiere el apartado 1" y, en consonancia, el artículo 4.1 obliga a los Estados a proponer una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas enumeradas en el Anexo II, señalando, además, unos criterios para delimitar dichas zonas [246].

Hay que precisar que, en todo caso, la decisión ha de adoptarse siguiendo unas pautas técnico-científicas: la existencia o no de determinados hábitats o determinadas especies, y la realización de unas valoraciones de acuerdo con unos criterios predeterminados en la Directiva. Todo lo cual pone de relieve la aplicación analógica de la Sentencia antes mencionada en el sentido de eliminar, en muchos casos, la discrecionalidad en la elección o no de aquellos lugares [247].

Otra cuestión es la referida a la posibilidad de disminuir

---

[246] Ahora bien, a diferencia de la Directiva 79/409/CEE de aves, en la que ahora nos ocupa, la Comisión se reserva el derecho de aprobar dicha lista (art 4.2), por lo que será la Comunidad la que finalmente decida si un lugar ha de ser o no protegido, cuando la anterior no preveía esta intervención de la Comunidad. Es más, con arreglo a la Directiva sobre Hábitats, la Comisión, como ya se ha resaltado, aún sin la propuesta del Estado Miembro, puede proponer la inclusión de un lugar en la Red Natura 2000 (art. 5.1).

[247] El Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia de 11 de julio de 1996, ha señalado que para la selección de los lugares de especial protección de la Directiva sobre Hábitats no pueden tenerse en cuenta las exigencias económicas que, en cambio, sí están contempladas en los artículos 6.3 y 6.4 dentro del procedimiento para que un Estado pueda adoptar, por razones imperiosas de interés público de primer orden y bajo ciertas condiciones, un plan o proyecto que afecte a una de estos lugares.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

el territorio ya protegido. A ello se refiere también la Sentencia de 2 de agosto de 1993 destacando la imposibilidad de que los Estados miembros adopten decisiones que impliquen la disminución de la zona protegida. Doctrina que no es nueva, pues con ocasión de la sentencia 57/89, de 28 de febrero, el Tribunal ya señaló que la reducción de la superficie de un espacio protegido no está contemplada expresamente en la Directiva y que los Estados no disponen del mismo margen de apreciación que tienen al escoger los territorios apropiados para clasificarlos como zonas de protección especial, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas, puesto que, en definitiva, ellos mismos reconocieron en sus declaraciones que dichas zonas reúnen las condiciones de vida más apropiadas para las especies recogidas en el Anexo I [248].

-- Finalmente, a los efectos de concretar las consecuencias de la designación como zona de especial protección, hay que tener presente que el artículo 130 S.4 del Tratado de la Unión Europa encomienda a los Estados "la ejecución de la política en materia de medio ambiente". De conformidad con dicho precepto, la Directiva sobre Hábitats establece que, una vez la Comunidad ha determinado los lugares de importancia comunitaria, surge la obligación del Estado de otorgar a dicho lugar el estatuto de zona especial de conservación, debiendo proceder a ello lo antes posible y, en

[248] Sin embargo, en la citada Sentencia de 11 de julio de 1996, el Tribunal sí ha admitido que la Directiva sobre Hábitats contiene en sus artículo 6.3 y 6.4 un procedimiento destinado a que los Estados miembros aprueben un proyecto por razones imperiosas de interés público que puede conllevar la disminución del lugar protegido.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

todo caso, en plazo de seis años [249].

C) Instrumentos de protección.

-- Medidas de conservación. No basta con declarar una zona como de especial protección, pues de lo que se trata es de proceder a la adopción de las medidas necesarias para que la conservación sea efectiva. En este sentido, el artículo 6.1 de la Directiva 92/43 enumera algunas medidas de protección que los Estados deben adoptar: elaboración de planes de gestión, específicos o integrales, y apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales. Los términos son amplios y permiten cualquier medida legislativa o administrativa adecuada para alcanzar los fines de conservación que la Directiva pretende. Lo que es obligado es adoptarlas.

La interpretación en supuestos similares del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas puede ser de utilidad para comprender el alcance de las obligaciones de los Estados. Así, en la Sentencia de 2 de agosto de 1993, entre los argumentos en defensa manifestados por el representante del Estado demandado, se afirmaba que se habían cumplido las obligaciones impuestas en la Directiva, ya que se había procedido a declarar la zona como Espacio Natural Protegido. El Tribunal, y aquí reside su aportación, estima que la mera declaración no es suficiente:

[249] Además se dispone que este proceso debe ser llevado a cabo de conformidad con un orden de prioridades, marcado por los tres criterios siguientes: -- la importancia de los lugares, -- el mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural del Anexo I o de una especie de las del Anexo II, así como la coherencia de Natura 2000,-- las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

> "la declaración de las marismas de Santoña como Reserva Natural mediante la Ley número 6, de 27 de marzo de 1992 no se puede considerar que satisfaga las exigencias establecidas por la Directiva tanto en lo relativo a la extensión territorial de dicha zona como a su estatuto jurídico de protección", ya que "no se han precisado las medidas de protección necesarias, ni siquiera para las marismas situadas en la zona clasificada" [250].

Además, la Directiva contempla una obligación específica, la Evaluación de Impacto Ambiental en la realización de proyectos, planes o programas que puedan incidir en un lugar protegido. Los apartados 2°, 3° y 4° del artículo 6 especifican los supuestos sometidos a evaluación:

> "cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en relación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar" [251].

---

[250] Y es que, según el Tribunal, de los autos se deduce que "las autoridades competentes no han aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales previsto en el artículo 4 de la Ley. Sin embargo, este Plan tiene una importancia primordial para la protección de las aves silvestres, ya que está dirigido a identificar las actividades que supongan una alteración de los ecosistemas de la zona".

[251] Este mandato, dicho sea de paso, obligará a adaptar la Ley de Evaluación de Impacto Ecológico de Canarias a esta Directiva. Efectivamente la Ley 11/1990 de 13 de julio, al definir los proyectos sometidos a dicha técnica, no utiliza los criterios de esta Directiva. Concretamente, los artículos 6 y 7 someten determinados proyectos a Evaluación de Impacto Ecológico siempre que los mismos se realicen dentro de un Área de Sensibilidad Ecológica, definiendo la Ley 12/1994 de Espacios Naturales de Canarias como tales sólo algunas de las zonas declaradas como protegidas. Como es fácil ver, la Directiva obliga a evaluar no sólo los proyectos que se realicen dentro de éstas áreas, sino todos los que puedan afectar a las mismas aunque se realicen fuera de las mismas. También habrá que adaptar el artículo 10 de la misma Ley, ya

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Definidos tales supuestos, se pasa a determinar el procedimiento a seguir. Realizado el Estudio, a la vista de las conclusiones alcanzadas en la evaluación de las repercusiones en el lugar, los Estados Miembros sólo podrán autorizar un plan o proyecto después de asegurar que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. La regla general es, por tanto, que ningún proyecto que pueda afectar negativamente a los Hábitats naturales o de las especies de interés comunitario, podrá ser autorizado por las autoridades competentes.

La Directiva sólo establece una excepción cuando concurran "razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica" [252]. Una vez

---

que en el caso de los Proyectos sometidos a la Directiva Hábitats, el Gobierno no podrá excluir ninguna Evaluación sin cumplir los requisitos del artículo 6.

[252] En materia de excepciones a la Directiva de Aves, el Tribunal de Justicia, en su Sentencia de 8 de julio de 1987, (Comisión c. Italia, 262/85) enumera sus requisitos: en primer lugar, el Estado miembro debe limitar la excepción para el caso en que no exista otra solución satisfactoria. En segundo lugar, la excepción debe basarse al menos en uno de los motivos enumerados de modo taxativo en las letras a, b y c del apartado 1 del artículo 9. En tercer lugar, debe responder a los criterios formales enumerados en el apartado 2 de dicho artículo, que tiene como objetivo limitar las excepciones a lo estrictamente necesario y permitir la vigilancia de la Comisión. En el Fundamento 13 de la Sentencia, si bien reconoce a los Estados la posibilidad de establecer excepciones a las obligaciones de la Directiva, éstas "debe cumplir los tres requisitos del enumerado artículo 9". Finalmente obliga a que la excepción se motive adecuadamente: "El Gobierno italiano no ha puesto de manifiesto ningún elemento que demuestre que la mención del arrendajo y la urraca en la lista italiana de las aves que pueden ser cazadas era necesaria para evitar daños importantes a los cultivos al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas", ni tampoco se justifica "que no existía ninguna otra solución satisfactoria". Tampoco menciona "las condiciones de riesgo, ni las circunstancias de tiempo y

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

más, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas recaída en supuestos similares, permite interpretar el sentido de este último inciso [253].

Sin embargo, la Directiva sobre "Hábitats" establece también una excepción a la excepción. Concretamente, cuando el lugar considerado albergue algún tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios para la Comunidad, las circunstancias

---

lugar en las cuales pueda producirse la excepción ni los controles que se realizarán".
En la Sentencia de 15 de marzo de 1990 (Comisión c. Países Bajos, 339/87) el Tribunal ha afirmado que los criterios según los cuales los Estados pueden introducir excepciones a las prohibiciones establecidas en la Directiva deben recogerse en disposiciones nacionales precisas habida cuenta de que la exactitud de la transcripción reviste una importancia particular en un asunto como éste, en que se confía la administración del patrimonio común a los respectivos Estados miembros".

[253] En la sentencia de 2 de agosto de 1993, sobre las Marismas de Santoña, ya citada, se contiene un resumen de la jurisprudencia emanada a este respecto: "este Tribunal ha precisado en la (...) Sentencia [de 28 de febrero de 1991 (C-57/89, Rec., p. I-883] que, para ser admisibles, estas razones deben obedecer a un interés general superior a aquél al que responde el objetivo ecológico previsto por la Directiva. En particular, no se pueden tomar en consideración los intereses enunciados en el artículo 2 de la Directiva, a saber, las exigencias económicas y recreativas. A este respecto, este Tribunal de Justicia declaró efectivamente, en sus sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica y Comisión/Italia (247/85, Rec. p. 3029 y 262/85, Rec. p. 3073), que esta disposición no constituía una excepción autónoma al régimen de protección establecido por la Directiva". (f 19). Y más tarde añade: "las consideraciones relativas a problemas económicos, como consecuencia del declive de los sectores industrial y piscícola de la región, que, por otra parte, han resultado contradichas por el abandono de otros proyectos debido a la falta de rentabilidad, no pueden justificar una excepción a las exigencias de protección establecidas por el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva". Si esta es la doctrina general, el matiz introducido en la Directiva sobre Hábitats obliga a admitir ahora que las consideraciones económicas sí pueden ser tenidas en cuenta a la hora de aprobar determinados proyectos dentro de un lugar protegido.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

excepcionales sólo se pueden estar relacionadas con "la salud humana y la seguridad pública o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden" (art. 6.4 párrafo 2°) [254]

Dos aspectos sobre la regulación de la Evaluación de Impacto Ambiental merecen todavía destacarse. En primer lugar, la amplitud con la que se contemplan los supuestos sometidos a la misma: todo proyecto en grado de afectar a la conservación de los Hábitats naturales debe ser sometido a una decisión administrativa específica de compatibilidad con los fines de la Directiva. En segundo lugar, la exigencia de someter los Estudios de Impacto Ambiental al trámite de información pública, lo que resulta coherente no sólo con el planteamiento global del V Programa, sino también con la reciente Directiva sobre la Información ambiental, que pretende extender la información ambiental al público, como más adelante se dirá.

-- Medidas financieras. Se ha dicho con acierto que "la Directiva tiene presente y reconoce que la adopción de medidas de conservación de hábitats y especies prioritarias de interés comunitario constituye una responsabilidad común de todos los Estados miembros", no obstante lo cual "es consciente de que ello puede imponer una carga financiera excesiva a determinados

[254] Por lo demás, cuando, a pesar de las consecuencias negativas para la protección de los Hábitats, vaya a adoptarse la decisión de ejecutar un proyecto, la Directiva obliga a tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida (art. 6. párrafo 4°).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Estados miembros" [255]. De ahí la necesidad de que la Comunidad contribuya con financiación propia para lograr los objetivos de protección.

La financiación comunitaria de las medidas de medio ambiente está prevista en el propio Tratado, si bien con carácter excepcional [256]. Así el artículo 130 S.4 señala que

> "sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación (...) de la política en materia de medio ambiente".

Sin embargo, el apartado 5 del mismo artículo, tras recoger el principio de quien contamina paga, establece que cuando una medida "implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá en el acto jurídico correspondiente: medidas de carácter temporal; apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión que será creado a más tardar el 31 de diciembre de 1993 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 D, o ambas posibilidades" [257].

---

[255] GARCÍA-VALDECASAS y FERNÁNDEZ, R. y MURIEL PALOMINO, J. M.: "El medio ambiente: conservación de los espacios protegidos en la legislación comunitaria", Gaceta Jurídica de la CEE, enero 1993, p. 115.

[256] Sobre las medidas de financiación de la política de medio ambiente ver GARCÍA URETA, A.:"La protección del medio ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", cit., pp. 101-103. También en SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA D.: "La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", cit., pp. 24-28, especialmente para el nuevo instrumento financiero de los Fondos de Cohesión.

[257] La decisión acerca de la financiación de las medidas de protección se lleva a cabo en tres fases: petición de los Estados miembros; decisión de la Comisión; y fijación del marco de financiación. Según el artículo 8 de la Directiva sobre

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En esta materia, hay que hacer referencia al Reglamento 1973/92, de 21 de mayo, que regula la iniciativa LIFE con la finalidad de "contribuir al desarrollo y aplicación de la política y de la legislación medioambiental comunitaria" [258].

"Hábitats", los Estados miembros han de remitir a la Comisión una estimación de lo que consideren necesario en relación con la financiación comunitaria para poder cumplir sus obligaciones. Evaluadas tales peticiones, la Comisión, con la previa conformidad de cada uno de los Estados miembros, decidirá las medidas indispensables para el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los tipos de hábitats naturales prioritarios y especies prioritarias en los lugares afectados, así como los costes totales que se deriven de tales medidas. Posteriormente, por acuerdo entre la Comisión y el Estado afectado, se evaluará su financiación, incluida la cofinanciación, teniendo presente, entre otras cosas, la concentración en el territorio del Estado miembro de hábitats naturales prioritarios y/o especies prioritarias y las cargas que impliquen, para cada Estado miembro, las medidas que se requieran. Acordada la financiación, y de conformidad con las fuentes disponibles con arreglo a los pertinentes instrumentos comunitarios y de conformidad con el procedimiento establecido en el Artículo 21, debe establecerse un marco de acción prioritaria de las medidas que deban adoptarse. Cuando los medios financieros no permitan conceder las ayudas a todas las medidas propuestas, la Directiva entiende que no puede obligarse a los Estados a adoptarlas sin los adecuados medios económicos. Por ello, se permite que, a falta de la financiación comunitaria, el Estado miembro pueda posponer las medidas de conservación, sin que ello signifique que pueda adoptar medidas en perjuicio de la conservación, medidas que, antes al contrario, están expresamente prohibidas.

[258] Podrán concederse ayudas financieras de la Comunidad para acciones de interés comunitario, que contribuyan de manera significativa a la puesta en práctica de la acción comunitaria en el ámbito del medio ambiente (referencia a los Programas de acción), y que no contravengan el principio de que quien contamina paga (artículo 2.1). Concretamente, se establece que, en relación a los hábitats y a la naturaleza, la ayuda deberá contribuir "a la cofinanciación de las medidas necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento de un estado de conservación favorable de los tipos de hábitats naturales prioritarios y de las especies prioritarias en los lugares de que se trate, que figuran en los Anexos I y II respectivamente de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre". Queda patente de esta forma la intención de esta iniciativa de financiar las medidas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La especial relación de este instrumento con la Directiva sobre "Hábitats" queda determinada en el artículo 8, que permite que el límite de la financiación comunitaria destinada a los hábitats y las especies prioritarias supere los de las demás acciones [259], Cuando los proyectos afecten a biotopos o hábitáts prioritarios, dicho límite puede ser superado dependiendo de que los proyectos se refieran a los hábitats prioritarios (hasta el 50 por ciento), o a las especies en peligro de extinción, hábitats sometidas a riesgo de extinción, o de poblaciones de especies en peligro de extinción en la Comunidad (75 por ciento) [260].

Además de estas medidas específicas, están los

---

necesarias para la aplicación de la Directiva Hábitats. Por otra parte, la ayuda financiera puede consistir tanto en la cofinanciación de acciones como en la bonificación de intereses (artículo 4), mientras que el artículo 5 establece la incompatibilidad entre las ayudas por el LIFE y los fondos estructurales y otros instrumentos financieros, obligando a la Comisión a asegurar la coherencia entre las ayudas en aplicación del Reglamento LIFE y las provenientes de los fondos estructurales (art. 6).

[259] Esta ayuda es del 30 por ciento del coste del proyecto para las acciones generadoras de ingresos, del 100 por cien en los casos de obtención de información y asistencia técnica, y del 50 por ciento en los demás casos.

[260] Los demás artículos de la Directiva se refieren al procedimiento de adopción de las acciones a financiar (Art. 9); a la adopción de medidas destinadas a controlar el buen fin de la financiación (Art 10); a las potestades de suspensión y revocación de las ayudas por parte de la Comisión en los casos en los que compruebe que se ha cometido un abuso o se han introducido modificaciones importantes incompatibles con la naturaleza o condiciones de ejecución del proyecto sin que se haya solicitado la aprobación de la Comisión (art. 11); el control mediante informes de las acciones realizadas (art. 12); la creación de una comisión de asesoramiento (art. 13); la previsión de un Informe al Parlamento antes del 31 de diciembre de 1994 sobre el estado de aplicación de la Directiva y las propuestas sobre posibles modificaciones (art. 14).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

instrumentos financieros generales de la Comunidad. Tras un período transitorio donde se aprobó con carácter provisional un "instrumento financiero de cohesión" (Reglamento 792/93, del Consejo, de 30 de marzo de 1993), se ha aprobado definitivamente el Reglamento 1164/94, de 16 de mayo de 1994 que regula el Fondo de cohesión [261]. Este instrumento está destinado específicamente a los cuatro países cuyo Producto Nacional Bruto per cápita sea inferior al 90 por ciento de la media comunitaria, es decir, Grecia, España, Irlanda y Portugal (art. 2) [262]. Y los proyectos a financiar son los destinados a infraestructuras y al medio ambiente.

Concretando nuestro análisis en los proyectos relativos al medio ambiente, se indica que éstos deben estar destinados a conseguir "los objetivos del artículo 130 R del Tratado, incluyendo los proyectos derivados de medidas adoptadas con arreglo al artículo 130 S del Tratado" (art. 3) [263]. No es preciso, sin embargo, exponer el resto de la normativa de aplicación del Fondo de cohesión, puesto que lo que interesa es

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[261] Sobre los instrumentos financieros de la Unión Europea para el medio ambiente, RUIZ-TOMÁS Y PARAJÓN, J.: "Ayudas Financieras, Unión Europea y Estados miembros. Fondos estructurales. Fondo de cohesión. LIFE. Ayudas de Estado", en PICON RISQUEZ, J. (Coord.): Derecho medioambiental de la Unión Europea, ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996.

[262] Los criterios a seguir para el reparto de los Fondos de Cohesión vienen recogidos en el "Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social" del Tratado de la Unión Europea.

[263] Además, deben inscribirse en las prioridades de la acción de medio ambiente comunitaria, de acuerdo con el V Programa de política y acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. También se prevé la financiación con este instrumentos de los estudios preparatorios, "en particular, evaluaciones previas y análisis de costes y beneficios, y medidas de asistencias técnica relacionados con los proyectos subvencionados".

poner de relieve la posibilidad de utilizarlo para los fines que pretende lograr la Directiva sobre "Hábitats".

-- La información. La inclusión de un apartado dedicado a la información se comprende desde su consideración como parte de la acción medioambiental comunitaria y, más concretamente, como uno de los aspectos fundamentales del V Programa, el cual partía, como se recordará, del principio de la corresponsabilidad de los diversos agentes en la gestión del medio ambiente [264].

Desde la perspectiva de la información, con carácter general, la Comunidad ha aprobado una Directiva específica recogiendo el derecho a la información ambiental, concretamente, la Directiva 90/313/CEE, del Consejo de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en

[264] La información supone una de las condiciones necesarias para que el público participe en los procesos de toma de decisiones y para que, como consumidores, procedan a modificar sus hábitos hacia productos más ecológicos. Como muy expresivamente se afirma en el texto del Programa "de los conocimientos y de la información que obren en poder de una persona va a depender que su actividad contamine o proteja el medio ambiente". La faceta de los ciudadanos como consumidores no representa la única perspectiva desde la que valorar la información sobre el medio ambiente. El propio Programa establece como uno de sus objetivos el de facilitar la participación de los ciudadanos y los agentes en la toma de decisiones, para lo cual estima de vital importancia una adecuada información sobre el medio ambiente. Al logro de tal objetivo, se dirige la estrategia comunitaria, que establece la necesidad de organizar los medios pertinentes para informar al público en general, a los interlocutores sociales y económicos, a las administraciones regionales y locales y a las organizaciones no gubernamentales de los objetivos y las metas de la política comunitaria del medio ambiente.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

materia de medio ambiente [265]. Su objetivo es "garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas, así como establecer los plazos y las condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información" [266].

---

[265] La Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente incorpora esta Directiva al Derecho interno. Sobre esta Directiva, GARCÍA URETA, A.: "Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el ambiente: Un repaso a la Directiva 90/313/CEE", Revista de Derecho Ambiental, nº 13, pp. 119-164, SÁNCHEZ MORÓN, M.:"El derecho de acceso a la información en materia de Medio Ambiente", Revista de Administración Pública, nº 137, 1995, pp. 57-92.

[266] Dos aspectos concretos interesa destacar: el artículo 7 establece que "los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para facilitar al público información de carácter general sobre el estado del medio ambiente, utilizando medios como la publicación periódica de informes descriptivos". El artículo 3 impone la obligación a todos los Estados miembros de procurar todo lo necesario "para que las autoridades públicas estén obligadas a poner la información relativa al medio ambiente a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado". La obligación de suministrar información se extiende a los "organismos con responsabilidades públicas en materia de medio ambiente y bajo el control de las autoridades públicas" (artículo 6).
Las únicas limitaciones que podrán establecer los Estados a esta libertad son las que se refieren a: -- la confidencialidad de la deliberaciones de las autoridades públicas, de las relaciones internacionales y de defensa nacional; -- la seguridad pública; -- los asuntos que se encuentren sub judice o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar; -- los secretos comerciales e industriales, incluida la propiedad intelectual; -- la confidencialidad de datos y/o de expedientes personales; -- los datos proporcionados por un tercero sin que éste esté obligado jurídicamente a proporcionarlos; -- los datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente (art. 3.2). Incluso se prevé la obligación de suministrar parcialmente la información "cuando sea posible separar de la misma la información sobre puntos relacionados con los intereses antes mencionados". Además se excluye de la obligación de dar la información, cuando ésta "implique el suministro de documentos o datos inconclusos o de comunicaciones internas o cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma demasiado

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En la Directiva sobre Hábitats, la información requerida es de dos tipos: 1.- El Informe nacional. El artículo 17 de la Directiva obliga a los Estados miembros a presentar un informe cada seis años sobre la aplicación de la Directiva, que deberá hacer referencia a las medidas de protección, así como a los resultados que dichas medidas han tenido en la conservación de las especies y los hábitats comunitarios. Su objetivo es, pues, servir de control para medir en grado de ejecución de la Directiva, pero, además, al obligar a hacerlo público, cumple una finalidad de información general. Y 2.- El Informe Comunitario. El artículo 17.2 impone a la Comisión la exigencia de sintetizar los diferentes informes nacionales y de evaluar los progresos realizados, así como la contribución de la Red Natura 2000 al logro de los objetivos del artículo 3 de la Directiva [267]. Este Informe comunitario ofrece una visión general de la aplicación de la Directiva, y no sirve sólo a una finalidad de información, sino también de evaluación de los resultados, es decir, constituye un instrumento de conocimiento de la aplicación de la normativa comunitaria, lo que permite valorar sus necesidades de adaptación o la adopción de nuevas medidas complementarias de la misma [268].

---

general" (art. 3.3).

[267] En cuanto al procedimiento para la elaboración de este Informe, la Comisión, tras la remisión a cada Estado miembro de su parte correspondiente, en el plazo de dos años desde la recepción de los informes nacionales, lo hará público.

[268] No obstante, también permite fiscalizar la aplicación de la normativa comunitaria, y a ello se hace referencia con la audiencia a los Estados para que aleguen lo que consideren necesario antes de publicar la versión definitiva del Informe. La Directiva incluye en el apartado correspondiente a la información lo relativo a la señalización, estableciendo la posibilidad de que los Estados miembros indiquen los espacios protegidos por la Comunidad "mediante los carteles comunitarios previstos a tal efecto por el comité".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- Investigación. La importancia de la investigación en el mantenimiento de la diversidad biológica ha sido asimismo destacada cuando se estudió el Tratado de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad de junio de 1992. Centrando ahora su estudio en la regulación que contienen la Directiva sobre Hábitats, ésta obliga tanto a los Estados miembros como a la propia Comisión a fomentar la actividad investigadora, favoreciendo su coordinación, así como el intercambio de información.

-- Medidas de ordenación territorial. Destacada la ordenación del territorio como instrumento para alcanzar los objetivos ambientales (artículo 130 S del Tratado de la Unión Europea) el artículo 10 de la Directiva 92/43/CEE, sobre hábitats, establece:

> "cuando lo consideren necesario, los Estados miembros, en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo y, especialmente, para mejorar la coherencia ecológica de la red "Natura 2000", se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la flora y fauna silvestres".

El precepto trata de hacer efectivo el principio de integración de la variable ambiental en el resto de las acciones de la Comunidad, principio que se recoge ya desde el Tercer Programa de Acción en materia de Medio Ambiente [269] y que representa un notable avance en la definición de una política coherente, no sólo de protección de los recursos naturales, sino también de cualquier acción ambiental. Se

---

[269] Entre otros, MARTÍN MATEO, R.: "El ambiente y el Acta Única Europea", Noticias CEE, nº 51, 1995, p. 72.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

aprecia también una cierta limitación de sus planteamientos, ya que parece subrayar sólo los aspectos paisajísticos de importancia para la flora y fauna. Sin embargo, de su tenor literal, no debe deducirse una interpretación restrictiva, pues se pretende sólo que en la ordenación del territorio tenga especial incidencia la protección de los aspectos paisajísticos, pero sin que ello signifique que éstos sean los únicos a tener en cuenta [270].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[270] Una interpretación distinta supondría una grave contradicción, pues soslayaría otros aspectos que aparecen permanentemente en el conjunto de la Directiva, por lo que resultaría incoherente que ahora la misma norma se olvidara de ellos. Igual que sería incoherente una postura rigurosa con la Evaluación de Impacto, que trata de estudiar los efectos ambientales en su conjunto, ocurre ahora con la ordenación del territorio por hacerse mención solamente al aspecto del paisaje.

CAPÍTULO III.- CONDICIONAMIENTOS CONSTITUCIONALES.

1.- El derecho constitucional al medio ambiente (artículo 45.1 de la Constitución).

Dentro de los condicionamientos constitucionales que han de enmarcar la materia que nos ocupa, sobresale el reconocimiento del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. Según el artículo 45.1 de la Norma Fundamental: "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo, así como el deber de conservarlo". Nuestra tarea ahora es adentrarnos en el estudio de este derecho; pero, antes, conviene situarlo dentro del contenido general de la Constitución.

1.1.- Introducción: marco constitucional general y debates constituyentes.

A) El marco constitucional: Estado liberal y Estado social y democrático de Derecho.

Según el artículo 1 de la Constitución, "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su Ordenamiento Jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político", configurando de este modo el régimen político como un Estado social, el cual representa una clara superación del viejo Estado liberal decimonónico [271].

---

[271] GARCÍA PELAYO, M.: Las transformaciones del estado contemporáneo, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1977.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El Estado liberal burgués, en efecto, patrocina la separación entre Estado y sociedad, propugnando como consecuencia de ello el "laissez faire", es decir, la total abstención del Estado en la economía. De manera bastante diferente a las ilusiones de los ideólogos liberales [272], sin embargo, el Estado liberal fue incapaz de crear las condiciones de estabilidad necesarias, produciendo una inestabilidad que hizo ilusorio su mantenimiento. Desde la perspectiva económica, ya el inglés KEYNES formuló en 1936 una teoría que postulaba la intervención del Estado en la actividad económica con el fin de evitar los desequilibrios que el libre mercado producía [273]. La extensión de la democracia, la precaria situación de las clases obreras azotadas por las crisis económicas y el paro terminaron produciendo la transformación del Estado desde sus propios cimientos convirtiéndose en uno nuevo, el Estado social, que vino a consolidar la intervención en la economía y en la sociedad, no ya de manera puntual y subsidiaria respecto de la acción privada, sino con un carácter permanente y con

---

[272] Ídem, p. 19.

[273] Fundamentalmente, en su Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, edición de 1970 (1ª reimpresión de la segunda edición), pp. 328 y ss. También hay que destacar otro trabajo suyo "El fin del Laissez faire", publicado en julio de 1926 por Hogarth Press y reeditado en Ensayos de persuación, 1ª edición Magmilan Press, 1972, y traducido al castellano y editado por Ed. Crítica, 1988. Precisamente en este ensayo afirma: "Debemos tender a separar aquellos servicios que son técnicamente sociales de aquellos que son técnicamente individuales. La agenda del Estado más importante no se refiere a aquellas actividades que los individuos privados ya están desarrollando, sino a aquéllas funciones que caen fuera de la esfera del individuo, aquellas decisiones que nadie toma si el estado no lo hace. Lo importante para el gobierno no es hacer cosas que ya están haciendo los individuos, y hacerlas un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquéllas cosas que en la actualidad no se hacen en absoluto" (cit, p. 293).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ánimo de conformar la realidad.

Aún con orígenes más remotos y bien conocidos, la plasmación constitucional del Estado social no tuvo lugar sino tras la segunda guerra mundial [274]. Su significado, en efecto, puede condensarse en la idea que se acaba de citar: el Estado social abre la posibilidad de intervención de los poderes públicos en la actividad económica con la finalidad de corregir los desequilibrios producidos por el mercado. Hoy por hoy, puede decirse incluso que, sin esa acción estatal no pueden entenderse las sociedades actuales.

Sin embargo, a los efectos de este estudio, interesa destacar una nota más acusada: la puesta en juego de la acción del Estado para afirmar nuevos valores y derechos fundamentales: los derechos sociales y económicos. Y no sólo eso, puesto que la cláusula del Estado social exige también una transformación en la interpretación dominante de los derechos y libertades clásicas, sobre todo, de aquellos que fundamentaban el orden liberal: el derecho de propiedad y la libertad de empresa. Tributaria de tales planteamientos es la Constitución española, que los asume, en su más clara formulación, en el artículo 9.2: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integren sean

---

[274] Doctrinalmente ABENDROTH, atribuye el término al político socialista Louis Blanc, y a la Revolución de París de 1848 su primera aparición histórica como un compromiso entre los partidos demoliberales y las primeras organizaciones obreras, y su contenido estaba dirigido esencialmente a garantizar ante todo el derecho al trabajo (ABENDROTH, W; FORSTHOFF, E. y DOEHRING K.: El estado social, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 15-16).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" [275].

B) Artículo 45 de la Constitución: debates parlamentarios.

Si bien el contexto descrito vino a marcar el debate constituyente en su conjunto, de cara a este estudio, hemos de concentrarnos en el análisis del artículo 45, precepto del que merecen destacarse distintos aspectos.

Desde el primer momento, la protección del medio ambiente apareció en los debates constituyentes. Ya en el Anteproyecto que elaborara la Comisión encargada específicamente de la preparación de la norma fundamental se contenía un precepto dedicado a esta materia:

> 1. Todos tienen el derecho a disfrutar y el deber de preservar el medio ambiente. La Ley regulará los procedimientos para el ejercicio de este derecho.
> 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, la

[275] PAREJO ALFONSO ha sabido concluir que la asunción del Estado social por nuestra Constitución, representa, en suma, "la aspiración de la consecución de una sociedad justa (entendida como sociedad montada sobre la dignidad de la persona concebida como ser integral y social), es decir, de la justicia social como valor resultante de la libertad en la igualdad", precisando que ello constituye, a la vez, una habilitación y una exigencia para que los órganos estatales actúen positivamente en orden a configurar la sociedad con vistas a la igualdad, aunque manteniendo íntegro el respeto a la libertad y al pluralismo político, PAREJO ALFONSO, L.: Estado social y Administración pública, ed. Civitas, Madrid, 1983, p. 93.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

> conservación del paisaje y por la protección y mejora del medio ambiente.
>
> 3. Para los atentados más graves contra el paisaje protegido y el medio ambiente se establecerán por Ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño producido.

Sin embargo, este precepto sufrió diversas modificaciones en el debate en el Congreso, debido a las numerosas enmiendas que se presentaron. Por lo que a nosotros nos interesa, se aprobó una propuesta presentada por el Grupo socialista, al apartado segundo. Y tras el paso por el Congreso el texto quedó en los siguientes términos:

> 1. Todos tienen el derecho a disfrutar y el deber de preservar el medio ambiente. La Ley regulará los procedimientos para el ejercicio de este derecho.
>
> 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos y espacios naturales y de los montes y por la conservación del paisaje y de la fauna, garantizando el mantenimiento y potenciación de los recursos naturales renovables y la protección y mejora del medio ambiente.
>
> 3. Para los atentados más graves contra lo dispuesto en los dos apartados anteriores se establecerán por Ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño producido.

Asimismo, durante el debate desarrollado en el Senado se produjeron también algunas modificaciones importantes. Es de destacar, a tal efecto, la enmienda "in voce" del senador SAMPEDRO SÁEZ cursada a las presentadas por los senadores LÓPEZ MARTOS, DE BENITO, MARTÍN RETORTILLO Y MATEO NAVARRO. Dirigida a eliminar la extensa redacción del precepto dada por el Congreso, y a sustituir la enumeración de valores por una apelación genérica a los "recursos naturales", puede observarse que la redacción dada por el Congreso, con una mención específica a los "espacios naturales", ahora desaparece.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Merece la pena destacar, sin embargo, según la explicación dada por el propio senador SAMPEDRO SÁEZ a quien se debe la presentación de la enmienda, que con ello no se pretendía otra cosa que sustituir una enumeración, que siempre puede resultar incompleta, por un término que englobara a todos los elementos de la misma: ésta era, por tanto, la intención, la de lograr la protección de los recursos naturales sin excepción. En definitiva, lo que nos interesa destacar es que los "espacios naturales" han de considerarse incluidos, con toda claridad, dentro del concepto constitucional de "recursos naturales".

Otra novedad que vino también a introducirse en el Senado es la expresa alusión a la solidaridad colectiva, con el objetivo confesado de evitar las diferencias entre las distintas partes del territorio, así como el incontrolado y abusivo uso de los recursos naturales, que podía comprometer su continuidad. La solidaridad se pregona de las generaciones presentes hacia las futuras. Tal y como, en suma, fue aprobado por el Senado, el precepto vino a quedar redactado de la siguiente forma:

> 1. Todos y cada uno de los españoles tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su personalidad, así como el deber de conservarlo.
> 2. Los poderes públicos garantizarán la utilización racional de los recursos naturales sin excepción, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. La defensa y restauración del medio ambiente se apoyará en la indispensable solidaridad colectiva, tanto de la nación en su conjunto como en la generación presente y las futuras.
> 3. Para quienes violen lo dispuesto en los dos números anteriores, en los términos en los que la Ley fije, se establecerán sanciones penales, así como la obligación de reparar el daño producido.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En su paso por la Comisión Mixta, se registraron igualmente algunas modificaciones que interesa destacar. Junto a la introducción de la mejora de la calidad de vida como concepto, se cifra como objetivo de la acción del Estado la de "defender y restaurar el medio ambiente", lo que aspira a limitar el excesivo antropocentrismo del precepto. En resumidas cuentas, el texto definitivo aprobado estableció finalmente:

> 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
> 2. Los poderes públicos garantizarán la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
> 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Cabe advertir, desde luego, otras variaciones respecto del texto originario, que también se introducen en el curso de los debates constituyentes, durante la sucesiva tramitación del texto constitucional por el Congreso de los Diputados, el Senado y la Comisión mixta: la mera confrontación de los textos transcritos permite deducir sin dificultad el sentido de tales variaciones; pero, en cualquier caso, las destacadas en el texto son las que interesa resaltar a los efectos de este estudio.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1.2.- Naturaleza jurídica del derecho al medio ambiente: controversias.

A) La tutela judicial del derecho al medio ambiente.

El precepto constitucional dedicado al medio ambiente, concretamente, el artículo 45.1 de la Constitución, suscita, en primer lugar, un debate importante y decisivo: si se está en presencia de una verdadera norma jurídica o si, por el contrario, se trata de una mera declaración carente de contenido jurídico, lo que determinará a la postre si puede ser alegado ante los Tribunales.

Elucidar esta controversia, requiere primero examinar el artículo 53.3 más que el propio artículo 45, puesto que aquél trata de precisar en conjunto el valor de todos los principios rectores de la política social y económica, reconocidos en la Constitución, y a los que ésta dedica íntegro el Capítulo III de su Título I, artículos 39 a 51. El artículo 53.3, concretamente, afirma:

> "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

A la consideración del derecho al medio ambiente como derecho subjetivo (y a los demás principios comprendidos en el Capítulo III, del Título I) se opone el hecho de que no sea alegable ante los Tribunales. En este sentido, ATIENZA afirma que difícilmente puede admitirse que lo que contiene el Capítulo III sean derechos, como sugiere la denominación

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

conjunta del Título I, en que dicho Capítulo se integra, puesto que no son alegables ante los Tribunales, añadiendo, en consecuencia, que mucho menos pueden considerarse fundamentales [276]. Más precisa, es la crítica de GARRIDO FALLA, para quien el contenido del Capítulo III carece de la condición de norma jurídica: "para que una declaración constitucional (o legal) tenga naturaleza de norma jurídica no basta con su inclusión en tal texto (constitucional o legal), sino que resulta necesario además que tenga estructura lógica de norma jurídica; es decir, que consista en un mandato, una prohibición o una correlativa delimitación de esferas jurídicas entre sujetos, con establecimiento de recíprocas obligaciones y derechos" [277].

Frente a esta postura, sin embargo, otros autores afirman que estamos ante verdaderas normas jurídicas y que, por consiguiente, pueden ser alegadas ante los Tribunales. La doctrina favorable a la consideración de la Constitución en su totalidad y sin excepción de ningún tipo como norma jurídica arranca de GARCÍA DE ENTERRÍA, a quien se debe el extraordinario mérito de formularla por vez primera. No hace falta exponer ahora el pensamiento del mencionado profesor acerca de la naturaleza jurídica de la Constitución.

---

[276] "Sobre la clasificación de los Derechos Humanos en la Constitución. Los Derechos Humanos y la Constitución de 1978", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nueva época, n° 2, monográfico, p. 125.

[277] "El artículo 53 de la Constitución", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 21, 1979, p. 176. Igualmente, para MARTÍN MATEO, el artículo 45 "está concebido en términos de tal abstracción y generalidad que resulta problemático extraer con trascendencia práctica su significado y alcance. No es que el precepto sea ambiguo, es simplemente inexpresivo", "Medio Ambiente y Constitución", La Constitución española diez años después, Revista Tapia, 1988, p. 75.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Limitándonos al aspecto relativo al Capítulo III del Título I de la Constitución, para este autor, la Constitución es una norma de directa aplicación en toda su extensión "sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecerían de valor normativo" [278]. Los principios rectores de la política social y económica son susceptibles de alegación ante los Tribunales ordinarios, partiendo de una doble consideración: por un lado, se precisa que dichos principios "informarán la práctica judicial", por lo que "son algo más que normas "programáticas" en el sentido tradicional, que les negaba toda aplicabilidad judicial": "los Jueces y Tribunales --concluye-- deberán, pues, tenerlos en cuenta para esas funciones de aplicación constitucional que hemos visto que el sistema les

---

[278] La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 68. Su postura no es compartida por la totalidad de la doctrina. Por ejemplo NIETO GARCÍA, A., "Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional", Revista de Administración Pública, nº 100-102, 1983, pp. 371-415, la rechaza afirmando que la Constitución contiene también meros deseos o normas programáticas. La cuestión no es si la Constitución es una norma jurídica "sino en determinar cuáles son los efectos jurídicos de ella": "el asunto no es, por tanto, si se está ante una norma jurídica sino ante el valor de tal norma, ante si contiene un mandato o un mero programa" (p. 387). Posteriormente, con base en la doctrina de las normas incompletas, afirma que los preceptos de la Constitución son como "perchas en las que hay que encajar luego el contenido material propiamente dicho, y que les viene de fuera" (p. 390), concluyendo que "determinados preceptos constitucionales, aparentemente polémicos, son normas inequívocas, e incluso normas válidas, pero su eficacia se encuentra interferida por la peculiaridad de su naturaleza o por el tenor literal de su estructura". Para el autor, en suma, la Constitución no es una norma jurídica ordinaria sino que tiene unos efectos peculiares: es "al tiempo un proyecto nacional que se autoasigna la comunidad nacional, y a cuya realización se encomienda en gran parte al Estado" (396). Otra peculiaridad más está en los destinatarios de la Constitución, ya que unas veces es el Estado, otras los poderes públicos y otras el legislador (p. 402).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

reserva"; por otro lado, si bien se prevé que "sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen", no hay que interpretar el precepto, a pesar de su defectuosa redacción, "como una prohibición de alegación, y menos de aplicación, en el sentido que hemos visto, de tales principios por los Tribunales ordinarios". Ello, siguiendo a este autor, sería contradictorio "con el párrafo inmediatamente anterior del mismo precepto, que hemos visto que impone --en la forma imperativa de futuro-- que dichos principios "informarán la práctica judicial" [279].

En el mismo sentido indicado, se manifiesta PRIETO SANCHÍS: en modo alguno se puede suponer que los artículos 39 a 50 no sean alegables ante los Tribunales ordinarios. Si el reconocimiento, respeto y protección de tales principios debe informar "la práctica judicial", es evidente no sólo que son capaces de amparar una pretensión judicial, sino que deberán ser aplicados por los Tribunales. Los ciudadanos pueden alegar los principios del Capítulo III con motivo de cualquier proceso dirigido a obtener la tutela jurídica de un derecho subjetivo

---

[279] Tampoco se muestra de acuerdo NIETO GARCÍA, A. que sostiene que "el rigor de este precepto no puede ser aparentemente más extremado: prohibición de hacer alegaciones ante los Tribunales", aunque el propio autor ya advierte sobre lo incongruente que resulta dicha prohibición: "resulta difícil imaginar que una alegación de este tipo sea atacada de oficio por el juez"; ello resulta contradictorio "puesto que una línea más arriba se dice que informarán la práctica judicial". Pese a ello, su conclusión es paradigmática, ya que afirma a continuación que "prescindiendo de estos detalles técnicos de menor cuantía, lo importante es constatar que la Constitución, al prohibir la alegación ante los Tribunales, está suprimiendo lo que siempre se ha venido considerando como la esencia misma de las normas jurídicas, recordando incluso la figura de las "obligaciones naturales" del Derecho romano" ("Peculiaridades jurídicas...", cit., p. 398).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

o de un interés legítimo: "lo único que impide el artículo 53 es que dichos principios se invoquen como fundamento único de la pretensión" [280].

B) El contenido normativo del derecho al medio ambiente.

Un segundo debate se polariza ya en torno al artículo 45.1: el contenido normativo del derecho al medio ambiente. El debate tiene lugar entre quienes consideran que el artículo 45.1 reconoce y garantiza derechos subjetivos y quienes, por el contrario, entienden que más bien este precepto pretende establecer un mandato en punto a exigir del Estado una acción positiva [281]. ESCRIBANO COLLADO Y LÓPEZ GONZÁLEZ afirman que

---

[280] "Comentarios al artículo 53", ALZAGA VILLAMIL, O. (dir.) Comentarios a las Leyes políticas, Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1983, tomo IV, p. 456.

[281] SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: Fundamentos de Derecho Administrativo, Tomo I, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 449-451 subraya la heterogenidad de las normas de la Constitución, que clasifica en cinco grandes grupos: normas principiales, directivas, de organización, materiales y de reconocimiento de derechos constitucionales. Dentro de las normas directivas distingue entre mandatos o habilitaciones al legislador, reservas de ley, y directrices materiales de la actuación de los poderes públicos. Los mandatos contendrían órdenes de elaboración de una Ley específica, es decir, impodrían la obligación de regular una materia. Las habilitaciones establecen la posibilidad de regular, potestativamente, unas materias determinadas, con indicaciones parciales acerca del contenido de dicha regulación. Finalmente, las reservas de ley, impondrían la necesidad de una norma con rango de Ley para la regulación de una materia. Además de estas Normas directrices, la Constitución contiene meras directrices, es decir, preceptos que ordenan perseguir determinados fines. Las normas relativas al medio ambiente se incluyen dentro de éstas últimas, respecto de las cuales afirma, el autor, que precisan una posterior operación concretizadora: "bien mediante normas, bien mediante la puesta en práctica de políticas públicas específicas tendentes a la consecución de los fines constitucionales impuestos". Además, destaca que tales normas no generan en sí mismas derechos subjetivos en sus eventuales destinatarios, por

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

el artículo 45 "contiene una declaración dirigida más que a reconocer un derecho, que el artículo 53 desmiente categóricamente, a establecer el deber del Estado de mantener el medio ambiente en un nivel de conservación apto para la existencia y desarrollo del ser humano, por tanto, a reconocer y garantizar la existencia de una función pública dirigida a este fin" [282]. También GARRIDO FALLA opina que se trata de normas de acción dirigidas a los poderes públicos para que actúen en un sentido determinado [283]. Sin duda, no dejan de tener razón estos autores, puesto que los derechos sociales y económicos implican en su conjunto, casi siempre, una actuación positiva del Estado. Sin embargo, esta faceta que indudablemente comprende también al derecho al medio ambiente no impide considerar que al mismo tiempo estamos ante derechos alegables ante los Tribunales, es decir que un aspecto no excluye el otro.

Así, frente a la consideración del artículo 45.1 como una norma dirigida exclusivamente a la acción del Estado, otros autores mantienen la existencia de un derecho subjetivo al medio ambiente, si bien con determinados matices. La del profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ es la primera de las opiniones que traemos a colación. Respecto de los derechos fundamentales de la Constitución, este autor afirma en general que "sin una

---

lo que su contenido sustantivo no puede ser objeto de exigencia judicial: "tales normas no permiten, pues, ni la exigencia de una prestación individualizada [...], ni la pretensión ejercida ante un órgano judicial tendente a poner en práctica las previsiones constitucionales" (ídem, p. 453).

[282] "El medio ambiente como función administrativa", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 26, 1980, p. 371.

[283] "El artículo 53...", cit, p. 177.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

actividad de procura existencial de los poderes públicos, capaz por su extensión e intensidad de asegurar las bases materiales de la existencia individual y colectiva, el reto lanzado sobre el sistema democrático en la ya clásica pregunta "libertad ¿para qué?" quedaría sin respuesta adecuada" [284]. Y concretando ya el análisis al artículo 53, éste "asegura la efectividad del derecho que el artículo 45 reconoce, aunque esa efectividad exija un proceso de concreción del mismo a través de la legislación ordinaria": "el derecho del que habla el artículo 45 adquiere el perfil de un verdadero derecho subjetivo, que inicialmente no tiene, por intermedio del legislador ordinario, está obligado a concretar los precisos contornos que haya de tener en cada caso" [285]. En sentido parecido, BASSOLS COMA comienza señalando que los principios rectores de la política social y económica "constituyen directrices constitucionales de ámbito general", y son "fuente de cláusulas sociales modulares de los derechos económicos y sociales". Concluye que pueden devenir auténticos derechos a través de la legislación de desarrollo, que no necesariamente tiene que ser general y estatal, pudiendo también ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas dentro de los límites constitucionales [286]. También, para PRIETO SANCHÍS, los derechos que pueden derivarse de estas normas constitucionales "exigen, para su configuración como verdaderos derechos la mediación del legislador, cuya función

---

[284] "Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos", Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, n° 15, p

[285] "El medio ambiente en la Constitución española", Boletín Informativo del Medio Ambiente, n° 20, 1981, p. 18.

[286] Constitución y sistema económico, ed. Tecnos, Madrid, 1985, pp. 99-100.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

será concretar el alcance de la declaración, establecer formas de tutela, sanciones por el incumplimiento, etc." [287]. Sin duda, esta interpretación es la que mejor se ajusta al tenor literal del artículo 53.2 de la Constitución y destaca, además, uno de los aspectos más interesantes de los principios rectores de la política social y económica: el protagonismo en el desarrollo y consolidación de tales derechos es del legislador, y a él corresponde decidir el campo específico de actuación de los mismos, y diseñar los instrumentos jurídicos para su efectividad.

A partir de este planteamiento, obligado es referirse a la propuesta doctrinal de considerar el derecho del medio ambiente como un derecho de configuración legal. Aunque aparentemente estamos ante el mismo supuesto que el anterior, se trata de buscar una mayor profundización: no estamos ante el reconocimiento de un derecho subjetivo a través de la Ley, sino ante un derecho subjetivo reconocido ya desde la propia Constitución, al que la Ley tiene el poder de configurar. Representativo de esta postura es DELGADO PIQUERAS, que atribuye al medio ambiente la condición de "un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, de configuración legal y protección judicial ordinaria" [288]. No es sólo un derecho prestacional que obliga a la Administración a velar por la conservación del ambiente y que otorga a los ciudadanos el derecho de instarla, con todas las dificultades comunes a los

---

[287] "Comentarios al artículo 53...", ALZAGA VILLAAMIL, O: Comentarios a las Leyes Políticas, cit, p. 456.

[288] "Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente", Revista Española de Derecho Constitucional, n° 38, Mayo-Agosto 1993, p. 56.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

derechos de esta naturaleza. Nos encontramos ante "un derecho cuya tutela puede hacerse valer igualmente frente a cualesquiera sujetos privados", e incluso "frente al legislador, que si bien goza de la discrecionalidad que le es propia para disciplinarlo, para determinar las condiciones y consecuencias de su ejercicio, no puede legiferar en una dirección opuesta a la tutela".

Todavía hay que aludir a una última tesis doctrinal. Recientemente, se ha postulado la consideración del derecho al medio ambiente como auténtico derecho subjetivo, la postura más novedosa en la doctrina. VELASCO CABALLERO defiende esta postura de entrada con diversos argumentos: a) el Capítulo III, junto a la proclamación de meros principios rectores, contendría también el reconocimiento de auténticos derechos subjetivos, "verbi gracia", los derechos a la salud y, precisamente, al medio ambiente; b) aunque el Capítulo III tenga por rúbrica los principios rectores de la política social y económica, está encuadrado dentro del Título I denominado "De los Derechos y Deberes fundamentales"; c) la interpretación de la Constitución desde el valor de la "dignidad humana" (art. 10.1 CE) favorece la identificación de un derecho subjetivo medioambiental, en lugar de un mero principio rector [289]. Pese

[289] "El medio ambiente en la Constitución: ¿Derecho público subjetivo y/o principio rector", Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 19, julio-septiembre 1994, pp. 92-93. En similares términos se expresa LOPERENA ROTA, D., quien utiliza casi los mismos argumentos que este autro, para concluir con una idea interesante: "es evidente que el régimen de cautelas y garantías constitucionales es más vigoroso en el capítulo segundo, pero una reserva de ley o la tutela judicial especial y sumaria no son rasgos mínimos exigibles de todo derecho subjetivo, antes al contrario, son únicamente elementos que, en nuestro ordenamiento, los caracterizan como fundamentals, pero no como

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a estos datos, admite el autor que acostumbra a negarse la existencia de un derecho subjetivo a un medio ambiente adecuado como resultado de tres prejuicios: Se trata de un derecho social; los derechos sociales se garantizan mediante prestaciones; y no es posible formular derechos de prestación directamente derivados de la Constitución, porque la prestación para ser real, ha de referirse a un objeto preciso, y esta labor ha de desarrollarse a través de la Ley. Esta última crítica es aceptada, pero el autor objeta las dos anteriores: rechaza la contraposición planteada entre derecho social y libertad pública: el "derecho al medio ambiente no es sólo un derecho social (si se opone este tipo de derechos a los de libertad), sino que garantiza una esfera de libre desenvolvimiento de la persona; y cuestiona también la oposición conceptual entre "derecho de libertad" y "derecho social", ya que "en ambos casos, el objeto de protección es la libertad", explicando a continuación que en los derechos de libertad, ésta aparece como algo dado, mientras que en los sociales "como algo a conseguir (y en la medida en que se consiga, se realizan los valores de justicia e igualdad)". En el trasfondo de este planteamiento, late un debate ya antiguo entre el Estado de Derecho y el Estado Social, que trata de superarse afirmando la existencia en la Constitución, tanto de derechos de libertad que exigen prestaciones del Estado, como de derechos sociales cuyo principal instrumento de realización es la acción de defensa o amparo, más que la acción de

---

derechos", El derecho al medio ambiente adecuado, Civitas, Madrid, 1996, pp. 51-52.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

prestación [290].

PIÑAR DÍAZ defiende similar postura. El autor parte de la distinción entre derechos y principios rectores dentro del Capítulo III del Título I de la Constitución. Esta particularidad, afirma, se encuentra en la misma Constitución, y obliga a diferenciar sus consecuencias. Así, los principios rectores "contienen mandatos dirigidos a los poderes públicos para que hagan efectivo su contenido", mientras que un derecho "conlleva la atribución de una legítima expectativa y una llamada implícita a actuar para recabar la tutela de su contenido (art. 9.1) convirtiéndose en derecho fundamental el hacerlo entre los Jueces y Tribunales (art. 24 de la Constitución)" [291].

---

[290] Resulta necesario, en este punto, formular algún comentario acerca de la pretendida superación del debate entre el Estado de Derecho y el Estado Social. Este aspecto viene siendo debatido desde el surgimiento mismo del Estado social y democrático de Derecho, sin que hasta el momento se haya logrado consenso alguno acerca de su solución. Dar por solucionada en la Constitución española la contraposición entre el Estado de Derecho y el Estado Social basándose sólo en el artículo 9.2 de la misma, como pretende el autor, es mucha pretensión. Por todos, el debate acerca de este tema, PAREJO ALFONSO, L.: Estado social y administración pública..., cit.

[291] "El derecho de la persona a disfrutar del medio ambiente en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo", Actualidad Administrativa, n° 18, 19/1995, pp. 243-259, 261- 275. El autor desarrolla su argumentación en su libro El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia, ed. Comares, Granada, 1996, pp. 45 y ss. La exposición se completa distinguiendo, como ya había hecho GARCÍA DE ENTERRÍA, dos aspectos dentro del artículo 53.3: a) la posibilidad de alegación por los particulares ante la jurisdicción ordinaria de las expectativas legítimas, que a modo de interés legítimo se derivan de los principios rectores de la política social y económica; b) la vinculación que conllevan para todos los poderes públicos, incluido el judicial de tal forma que aunque no resulten alegables ante la jurisdicción ordinaria, ello no significa que los poderes públicos, en el ejercicio de sus funciones, puedan dejar desatendidos tales principios. Del artículo 53.3 sólo se

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Un paso más en la clarificación de este asunto propone el autor, destacando que así como todos los artículos que se contienen en el Capítulo III tienen una característica común: dirigen mandatos a los poderes públicos, sin embargo, estos mandatos se realizan de dos formas. En unos casos "se manda a los poderes a intervenir en un sector acotado por el precepto constitucional"; de esta manera, se crea, un área de intervención administrativa, "en el que la ley desarrolladora se convierte en fundamento de legitimación y en fundamento de pretensiones de fondo, sean anulatorias de la actividad administrativa o de exigencia". En cambio, en otros supuestos, este mandato se realiza tras hacer una proclamación de un derecho, en cuyo caso, la acción de los poderes públicos "está en función de un derecho previamente proclamado y se encamina a la prestación y procura del mismo". De este modo, "la intervención administrativa no se produce por la atracción del interés general sino porque la Constitución ha significado de modo especial este derecho y ha querido que el Estado inicie actividades gestionando aspectos de su procura, de tal forma que la Ley desarrolladora a que se refiere el artículo 53.3 es sólo fundamento de la pretensión de fondo, "pero la existencia de la misma resulta indiferente como fundamento de legitimación porque éste ya viene determinado en el precepto constitucional al proclamarlo como derecho" [292].

Pero la última formulación del derecho al medio ambiente

---

deriva una limitación para alegarlos ante la jurisdicción ordinaria, al quedar supeditada a lo que disponga la Ley desarrolladora, pero "no se condiciona la existencia de la Ley con referencia a la vinculación que para los poderes públicos representan tales principios".

[292] Ibídem, p. 251.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

como derecho subjetivo se debe a JORDANO FRAGA, que caracteriza el derecho al medio ambiente como derecho subjetivo con base en una triple línea argumental [293]:

a) La interpretación literal del artículo 45, precepto que expresamente se refiere al "derecho" al medio ambiente, adoptando de este modo el primer criterio de exegético previsto en el artículo 3 del Código Civil.

b) La apelación que el artículo 10.2 de la Constitución efectúa a favor de las Declaraciones Universales de derechos humanos para interpretar los derechos fundamentales de la Constitución, entendiendo que las conclusiones alcanzadas por la Conferencia de Estocolmo de 1972 y la Carta de la Tierra de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, que ya hemos tenido ocasión de pormenorizar en otro lugar de este estudio, constituyen elementos que confirman la existencia de un derecho subjetivo al ambiente.

c) La diferencia existente entre los dos incisos del artículo 53.2, afirmando, por un lado, el carácter informador de los principios rectores y, por otro, su posible alegación ante los Tribunales Ordinarios. Efectivamente, junto al carácter de principios informadores de la actuación de los poderes públicos, determinados preceptos del Capítulo III reconocen directamente derechos a los particulares, por lo que no tienen sólo un carácter informador, sino que, además, son auténticos derechos subjetivos. El autor cita como ejemplos los

[293] JORDANO FRAGA, J.: La protección del derecho a un medio ambiente adecuado, ed. J.M. Bosch, Barcelona, 1995, pp.472 y ss.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

artículos 43, 45 y 47 [294].

Por lo demás, la remisión del artículo 53 al desarrollo legislativo se refiere a la concreción de los aspectos sustantivos del medio ambiente, pero en ningún caso a los de legitimación.

C) Recepción jurisprudencial.

El análisis doctrinal efectuado hasta ahora ha de completarse con el examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo acerca del artículo 45 de la Constitución.

-- De entrada, ha de subrayarse que el Tribunal Constitucional ha proclamado que la Constitución formula sin excepción un conjunto de normas jurídicas, en varias sentencias: 15/1982, de 28 de abril; 16/1982, de 28 de abril;

---

[294] Una opinión interesante puede ser la del profesor LÓPEZ RAMÓN que de defender que "no se está en presencia de derechos subjetivos, [...]. sea más bien de normas e acción dirigidas a los poderes públicos, derechos-prestaciones que suponen una acción positiva del Estado", La conservación de la naturaleza..., cit, p. 43, ha comentado recientemente que "cada vez hay menos razones para no concordar con quienes propugnan que el artículo 45.1 de la Constitución, al establecer que "todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona", se traduce precisamente en lo que dice y no en otra cosa. La fuerza de las palabras utilizadas en el precepto, por lo que ellas mismo significan, junto con la fuerza de la conciencia social sobre la necesidad de compromisos ambientales en el texto fundamental, son elementos que justifican interpretar que la palabra "derecho" equivale, como es habitual en el lenguaje jurídico, a derecho subjetivo, esto es, a una situación de poder individual suceptible de tutela judicial" , "Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente", Revista Española de Derecho Administraivo, n° 95, julio-septiembre de 1997, pp. 357-358.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

80/1982, de 20 de diciembre. Referida a otro de los principios rectores, la Sentencia 19/1982, de 5 de mayo, establece la siguiente doctrina:

> "La determinación de lo que deba entenderse en el contexto del presente caso por desigualdad que entrañe discriminación viene dada esencialmente por la Constitución que obliga a dar relevancia a determinados puntos de vista entre los cuales descuella el principio del Estado social y democrático de Derecho del artículo 1.1, que informa una serie de disposiciones, como el mandato del artículo 9.2, que prescribe a los poderes públicos "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas", y "remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud", y el conjunto de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título primero, cuyo reconocimiento, respeto y protección "informarán" la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes públicos, según dice el artículo 53.3 de la Constitución, que impide considerar a tales principios como normas sin contenido y que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas de constitucionales como de las leyes".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

También el Tribunal Supremo se ha manifestado a favor de la consideración de la Constitución y de los principios rectores, en particular, como verdaderas normas jurídicas. Ya la Sentencia de 2 de febrero de 1987 (ar. 2943), por ejemplo, declara que el derecho al medio ambiente, "al integrar un principio rector de la política social y económica, ha de informar la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos", añadiendo que el mismo ha de tenerse en cuenta "a la hora de interpretar conforme a la Constitución todo el Ordenamiento Jurídico (art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)". De manera mucho más precisa, la de 25 de abril de

1989 (ar. 3233) afirma que "los preceptos contenidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución, pese a girar bajo la rúbrica de "principios rectores de la política social y económica", no constituyen meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica": "este artículo 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos". Y en similar sentido, la de 18 de abril de 1990 (Ar. 3650), al resolver la posiblidad de establecer un vertedero a menos de dos mil metros de distancia de una población, concluye que "cualquier interpretación que se haga del citado precepto debe ser analizada desde la perspectiva del artículo 45 de la Constitución, que, como ha tenido ocasión de decir en más de una ocasión este Tribunal, no es una norma programática ni un pío deseo cuya eficacia deba quedar al albur de las convicciones ecologistas o no de los titulares de los poderes públicos" [295].

-- Las consideraciones precedentes, que llevan a afirmar el valor normativo de los principios rectores de la política social y económica, traen también como consecuencia inmediata

[295] Para un estudio más exhaustivo de la jurisprudencia, PIÑAR DÍAZ, M.: El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia, ed. Comares, Granada, 1996, pp. 55-59. El autor destaca de la jurisprudencia la diferencia entre el medio ambiente como derecho subjetivo y el principio rector: "el régimen jurídico y la respuesta deba ser distinta en función de que se ejercite la prerrogativa que surge del derecho, al igual que la que atribuyen todos los derechos, o la que surge a modo e interés legítimo para exigir a los poderes públicos que cumplan con el deber de velar por la utilización racional de los recursos" (p. 59).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que dicho principios vinculan a los poderes públicos y constituyen un fin en sí mismos.

De la vinculación de los Poderes Públicos a los principios rectores es buena muestra el Auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989 (ar. 3812). Al resolver sobre la suspensión de la clausura de una discoteca por el ruido que producía, se afirma tajantemente que, como poder público que es, la Administración está conminada "constitucionalmente a velar por ese medio ambiente que supone velar también por la salud" y debe "velar con particular rigor por el exacto y eficaz cumplimiento de las medidas" que la legislación impone para evitar tales ruidos. Sentencias, como la de 26 de diciembre de 1989 (ar. 9649), aluden también a un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos que adquiere, dice, "en estos casos mayor imperatividad" [296]; o, como la de 18 de abril de 1990 (ar. 3650), afirman que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona "tiene un contenido protegible y por eso los poderes públicos tienen el deber de velar por su efectivo ejercicio". En definitiva, la jurisprudencia destaca la imperatividad y vinculatoriedad para los poderes públicos de los principios rectores.

-- La jurisprudencia ofrece un nuevo paso al admitir la posibilidad de alegar los principios rectores ante los Tribunales, ya que ello requiere una doble premisa: no sólo

[296] La Sentencia enjuicia una concesión otorgada para la explotación de aguas continentales en el Parque Nacional de Daimiel, concesión ya limitada por el volumen, profundidad y lugar en el que tenía lugar. La Confederación Hidrográfica pretendió limitar aún más esta concesión, y por este motivo su titular promovió el recurso correspondiente.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

debe defenderse su carácter de norma jurídica y su plena eficacia y vinculatoriedad, lo que ya ha sido expuesto, sino también la legitimación de una persona para fundamentar dicha defensa. Nos encontramos ante el problema de la titularidad del derecho; y, en este aspecto, el Tribunal Supremo ha mantenido en su doctrina la existencia de una titularidad compartida en el derecho al medio ambiente. Podemos citar las Sentencias de 7 y 30 de noviembre (ar. 8750, 9269), de 21 de diciembre (10.181) de 1990 y de 26 de diciembre de 1991 (ar. 378/92); pero, sin duda, es la de 25 de abril de 1989 (ar. 3233) la que más claramente afirma la existencia de un derecho alegable ante los Tribunales.

Conviene recordar el supuesto que suscita la controversia: un vecino reclama a la Administración por las deficiencias que presentan las instalaciones de tratamiento de residuos y las molestias que ello le causa, solicitando la mejora de dichas instalaciones. La queja del vecino, referida al vertido de aguas residuales que causaba perturbaciones en su vivienda, e incluso podía acarrear graves transtornos y peligros sanitarios, es atendida por el Tribunal Supremo: "es claro por tanto que el Ayuntamiento de Puigpunyent tiene la obligación --correlativa al derecho del recurrente-- de adoptar las medidas adecuadas para poner fin a la situación de que ha dado origen". Si se repara bien, los términos empleados --obligación, derecho del recurrente-- son exactamente los mismos que pueden fundamentar cualquier otra pretensión ante los Tribunales. Ninguna dificultad encuentra el Tribunal Supremo en establecer la correlación entre la petición basada en un derecho y la obligación correlativa de actuar, cual si de cualquier otra pretensión se tratara.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Otro buen ejemplo lo constituye la Sentencia de 7 de noviembre de 1990 (ar. 8750). El titular de una actividad con licencia de apertura recurre las medidas impuestas, no colocar altavoces de música en el recinto exterior, con el fin de evitar molestias para el descanso del vecindario. El Tribunal Supremo asegura que "el derecho de unos vecinos a gozar de un medio ambiente adecuado es un derecho constitucional por cuyo respeto han de velar --y a ello les conmina la Constitución-- los poderes públicos", sosteniendo que "el recurrente tenía que saber que si su local es al aire libre en su casi totalidad no podía pretender que ese derecho al medio ambiente adecuado -- que implica, entre otras cosas, medio ambiente acústicamente no contaminado-- deba verse abatido en su beneficio", y concluyendo que "los vecinos tienen derecho al descanso y a la salud, y uno y otro se ven gravemente conculcados si no se respeta la moderación en la música ambiental".

-- No cabe dudar tampoco del carácter informador de los principios rectores. En una jurisprudencia reiterada, el Tribunal Constitucional tiene establecido que la Constitución constituye, en su conjunto, un elemento fundamental en la interpretación del ordenamiento jurídico: las leyes "han de interpretarse de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental" (Sentencia 64/1983, de 21 de julio). Criterio que ha sido también utilizado en relación al medio ambiente en la Sentencia 227/1988: "entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, sólo pueden respaldarse aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato de "velar por la utilización racional de los recursos naturales" y alcanzar los objetivos de protección y

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente".

El Tribunal Supremo también ha seguido esta doctrina y, por ejemplo, en la Sentencia de 26 de diciembre de 1989 (ar. 9649) afirma que "cualquier interpretación que se haga por los órganos competentes de las normas aplicables ha de partir de aquel mandato constitucional de protección de la naturaleza, por lo que en caso de duda han de inclinarse por negar la autorización para cualquier actividad que pueda dañar o menoscabar el deseable equilibrio natural". El citado Tribunal va incluso más allá al introducir un criterio que empieza a tenerse en cuenta, sobre todo, tras la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, y es que el desconocimiento científico no puede avalar un daño ambiental: por eso, ante la duda, hay que denegar la actividad a realizar.

-- Finalmente, es preciso dejar constancia de un último avance: los principios rectores obligan a la Administración a desplegar una actividad positiva de protección, restauración y mejora del medio ambiente. Ya se ha hecho referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989 (3233) que afirma: "la obligación de incluir en sus presupuestos, si fuera necesario, las partidas para realizar las obras que sean adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado". Intangible hasta ahora el dogma de la discrecionalidad en el funcionamiento de los servicios públicos, la afirmación transcrita abre una brecha clara a la citada doctrina. La actividad administrativa puede revisarse frente a los derechos de los ciudadanos, cuando lo que está en juego es un principio

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

constitucional como, en este caso, el del medio ambiente.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 102/1995, sobre la Ley 4/1989, de Espacios Naturales Protegidos y de protección de la flora y fauna silvestre también afirma que "la protección consiste en una acción de ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva", añadiendo que la misma "pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos". En otra resolución precedente, la Sentencia 329/1993, de 12 de noviembre, sobre la competencia para declarar áreas de ambiente contaminado, el Tribunal Constitucional ya había adelantado que el derecho al medio ambiente "puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

2.- **Las demás previsiones contenidas en el artículo 45 de la Constitución.**

El artículo 45.2 establece: "Los poderes públicos garantizarán la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". Por su parte, el artículo 45.3 de la Norma Fundamental añade: "Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos en los que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado". Corresponde ahora analizar el alcance de estos

preceptos.

2.1.- El uso racional de los Recursos Naturales: el artículo 45.2 de la Constitución.

A) Carencia en la Constitución de un sistema económico cerrado. En particular, desarrollo económico y medio ambiente.

El análisis del artículo 45.2 debe partir de unas breves consideraciones acerca del sistema económico diseñado en la Constitución. Existe consenso en la idea de la no rigidez de la interpretación de la Constitución en materia económica [297]. Sin embargo, esto no significa que nuestra Norma Suprema sea neutra desde el punto de vista de la definición del sistema. Al contrario, como ha señalado MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, ésta "configura, y lo hace en términos definidos por demás, unas hipótesis determinadas; en modo alguno caben en ellas todas las opciones", matizando a continuación que "no obstante, su aplicación práctica y su desarrollo es marcadamente flexible y puede presentar distintas y diferentes opciones". En definitiva, estaríamos ante una Constitución que establece unos principios necesarios de respeto a determinados valores que permiten una aplicación práctica distinta según la opción

[297] Por ejemplo, para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., la Constitución, como fruto de un consenso básico de las distintas fuerzas políticas, "no podía, lógicamente, incorporar una opción rígida en materia económica y social, ya que ésta, cualquiera que fuese, hubiera resultado excluyente para una parte, al menos, de la comunidad representada en las Cortes" ("Derecho, medio ambiente y desarrollo", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 24, 1980, p. 7).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

política que dirija el Gobierno en cada caso [298].

Especial relevancia a la hora de determinar el contenido económico de la Constitución tienen, sin duda, los "principios rectores de la política social y económica". En opinión de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, a partir de los mismos se constata que existe "una voluntad cierta de corrección de la realidad tomada como punto de partida" [299]. O, como afirma MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, "de la existencia de tales principios, más concretamente, de la habilitación que los mismos hacen para la actuación de los poderes públicos, deriva la confluencia de vectores distintos: derecho a la libertad de empresa, por una parte; ordenación de la actividad económica por los Poderes

[298] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: Derecho Administrativo Económico, Tomo I, ed. La Ley 1991, p. 72. Sin ánimo de exhaustividad, los preceptos constitucionales de mayor relevancia a la hora de interpretar el sistema económico que deriva de la Constitución serían: el artículo 1, que define un Estado social y democrático de Derecho; el artículo 9.2, que asigna a los poderes públicos la función de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida económica; el artículo 38, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, y encomienda a los poderes públicos el deber de garantizar y proteger el ejercicio de dicho derecho, si bien introduce la matización de la necesidad de atender, en dicha tarea, las exigencias de la economía general; el artículo 40, que, dentro de los "principios rectores de la política social y económica", insta a que los poderes públicos "promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico"; el 128, que subordina "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual sea su titularidad al interés general"; y, en este mismo sentido, el artículo 131, que recoge la necesidad de estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución. Por último, el artículo 138, que establece el deber de los poderes públicos de fijar "un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español".

[299] "Derecho, medio ambiente...", cit, p. 7.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

públicos, por otra" [300], concluyendo que "lograr que una y otra se mantengan con toda la variedad de matices que se quiera, pero sin que una elimine y reduzca a la otra es, en última instancia, el difícil equilibrio que requieren los postulados que ofrece nuestra Constitución económica" [301]. Interesa destacar, de nuevo, la idea de que la Constitución permite una pluralidad de soluciones políticas a la hora de llevar a cabo la actividad de los poderes públicos, quedando únicamente excluidas las "interpretaciones unilaterales, sesgadas, frecuentemente de marcada conveniencia" [302].

Todo lo expuesto nos sirve de fundamento para estudiar la relación entre medio ambiente y desarrollo económico. Asimismo, esa relación no es unívoca, y caben pluralidad de soluciones igualmente constitucionales, desde diferentes perspectivas políticas. Es lógico y coherente que lo sentado hasta ahora se proyecte sobre este asunto más concreto, puesto que resulta claro que la interpretación de los preceptos constitucionales ha de hacerse dentro del contexto de dicha norma, evitando que una visión parcial de la misma desfigure este sentido de pluralidad que tiene nuestra máxima Norma.

En la relación entre sistema económico y medio ambiente, lo primero que debemos destacar es la aparente contradicción entre dos valores, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Lejos de ello, lo que se impone en buscar el

---

[300] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: Derecho administrativo económico", cit, tomo I, p. 82.

[301] Ídem.

[302] Ídem, p. 78.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

modo de hacerlos compatibles. Acierta FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, cuando afirma que de la relación de ambos principios se deriva que la Constitución no renuncia "al crecimiento y al desarrollo, pero quiere cerrar el camino a un tipo de desarrollo -- el que padecimos en la década de los sesenta-- que todo lo subordina al crecimiento puro y simple de las grandes magnitudes económicas y que al actuar de ese modo reafirma y consolida la herencia recibida". Puede deducirse que la Constitución apuesta por un modelo de desarrollo cualitativo, más que cuantitativo, que permita una mejora de la calidad de vida de las personas, entendida ésta como un conjunto que incluye elementos no sólo económicos, sino también educativos, culturales, sociales, medioambientales, etc [303].

La relación entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente fue tempranamente analizada por el Tribunal Constitucional. Interesa poner de manifiesto el supuesto planteado para comprender en sus justos términos la decisión del Tribunal Constitucional. Se trataba de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre de la Generalidad, por la que se establecían normas adicionales de protección para los espacios de especial interés afectados por actividades extractivas. El Abogado del Estado, en lo que ahora nos interesa, reprochaba a la Ley catalana haber establecido una prioridad absoluta de la protección ambiental sobre la actividad extractiva, contradiciendo de este modo el planteamiento de la legislación básica estatal. El representante de la Generalidad de Cataluña replicó a estos argumentos y negó la existencia de dicha

[303] "Derecho, medio ambiente...", cit, p. 8.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

contradicción.

Acogiendo los argumentos de la Generalidad, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, declararía que "no puede considerarse objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa", sino que se ha de armonizar la "utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida".

Interesa destacar en este momento que el Tribunal Constitucional realiza una interpretación del sistema económico en la que otorga una prevalencia sólo relativa al desarrollo económico sobre la protección del medio ambiente, procurando, en cualquier caso, una interpretación conjunta de la Constitución, que integre sus diversas partes y eludiendo cualquier planteamiento sesgado y unilateral, centrado en algunos de sus preceptos, y prescindiendo de otros, de forma que ello impida tener una visión global de la norma suprema.

B) Los restantes elementos de interpretación: explotación racional de los recursos naturales y solidaridad colectiva.

La interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional, que acabamos de exponer, se sirve de dos elementos contenidos en el apartado segundo del artículo 45: la utilización racional de los recursos naturales y la solidaridad colectiva. Sin embargo, el uso de ambos conceptos ha sido desigual: importantes han sido las consecuencias respecto de la solidaridad colectiva, pero de la utilización racional de los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

recursos naturales apenas han derivado resultados en la interpretación constitucional.

La Sentencia 64/1982, incurre, en efecto, en una importante confusión, al contraponer la "utilización racional de los recursos naturales" con la "protección del medio ambiente", para concluir a renglón seguido que "es preciso compaginar en la forma en que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico". La aludida confusión proviene de la inclusión de un valor, como la utilización racional de los recursos naturales, del lado del desarrollo económico y no, como sería lo correcto, del de la protección del medio ambiente. Para el Tribunal Constitucional, la "utilización racional de los recursos naturales", más que un principio que pretende concretar y profundizar en la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado, es un término de contraposición con la citada protección. La interpretación realizada resulta contradictoria: no busca armonizar el desarrollo económico con el medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales, que sería lo pertinente, sino que obliga a armonizar la protección del medio ambiente con la explotación racional de los recursos naturales [304].

---

[304] En este sentido, se expresa también JORDANO FRAGA, J.: "La tensión medio ambiente-desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Revista Andaluza de Administración Pública, nº 17, 1994, p. 99: que "el modelo constitucional de desarrollo sea cualitativo es, efectivamente, una consecuencia del artículo 45 de la Constitución, y de la necesidad de armonizar dos bienes constitucionales, no de armonizar la "utilización racional" con la protección de la naturaleza, pues el fin y el efecto, sin necesidad de armonización, de la utilización racional de los recursos naturales es precisamente la "protección de la naturaleza", o más correctamente, en la dicción del artículo 45, la defensa y restauración del medio

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, relativa al Parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares, confirma la postura expuesta. Incluso la confusión se hace más patente todavía, ya que en este caso se olvida el artículo 45.2 y se acude a la contraposición entre el medio ambiente y los recursos económicos citados por el artículo 128.1 de la Constitución. Este precepto no menciona los recursos naturales, como incorrectamente sostiene el Tribunal, sino las "riquezas", es decir, bienes con un valor económico.

Frente a la timidez de la jurisprudencia constitucional, la doctrina se decanta de otra manera en punto a determinar el sentido del término "utilización racional" de los recursos naturales. Se reconoce, en principio, la dificultad que presenta la interpretación del término "uso racional": no se trata de "una medida de valoración clara ni objetiva, ni un concepto jurídico, sino una expresión metafísica, en cuanto presume que la persona puede conocer y definir por sí misma el significado de la utilización racional de los recursos naturales en cada caso" [305]. Como afirma DOMPER FERRANDO, estamos ante un concepto jurídico indeterminado para cuya concreción procede acudir a otros conceptos no menos indeterminados como la calidad de vida, el medio ambiente y la solidaridad colectiva [306].

---

ambiente".

[305] ESCRIBANO COLLADO, P. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I.: "El medio ambiente como función...", cit. p. 372.

[306] "El medio ambiente y la intervención en las actividades clasificadas", Tomo I, Planteamientos constitucionales, ed. Civitas, Madrid, 1992, p. 110. Sin embargo, siguiendo a este mismo autor, "los recursos naturales no podrán usarse ni explotarse en unas condiciones y con un alcance destructor o

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Así pues, frente a la contraposición efectuada por el Tribunal Constitucional entre "utilización racional de los recursos naturales" y "protección del medio ambiente", interesa subrayar que la doctrina afirma la coincidencia de ambos, y la existencia entre ellos de una relación de medio a fin, de manera que la primera (utilización racional de los recursos naturales) no es sino un medio para lograr la segunda (protección del medio ambiente) [307].

Sin duda, en la posición del Tribunal Constitucional pesaron las dificultades interpretativas antes expuestas, y, por ello, apenas se han alcanzado resultados tangibles. A lo más que ha llegado es a aceptar la planificación como técnica adecuada que da cumplimiento al mandato constitucional de asegurar el utilización racional de los recursos naturales: así lo hizo en la Sentencia 227/1988, relativa a la Ley de Aguas, y posteriormente lo ha confirmado definitivamente en la Sentencia 120/1995, de 26 de junio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad promovidos por cinco Comunidades Autónomas contra la Ley 4/1989, de 27 de junio, de Conservación de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestres. Al enjuiciar el sistema de planificación establecido en la Ley, el

---

deteriorador del medio ambiente y, aún más, deberá ordenarse de tal forma que permitan la regeneración del medio ambiente y, por tanto, la regeneración misma de los recursos naturales, al menos de los renovables (agua, aire, suelo, flora y fauna), sin los cuales resulta impensable un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona", Ibídem, p 115.

[307] Puede concluirse que "la habilitación de intervención de los poderes públicos queda aquí constreñida a los recursos naturales, y tiende a evitar no sólo que su uso pueda deteriorar el medio ambiente, sino además que contribuya a la restauración de la parte del mismo deteriorada hasta el presente", Ibídem, p. 115.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Tribunal afirma:

> "la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir su utilización racional (art. 45.2). Es una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística".

Más allá de ello, se impone, en nuestra opinión, una conclusión de mayor envergadura: la "utilización racional de los recursos naturales" da lugar a una función pública propia y autónoma de las restantes que habilita el artículo 45. Es un medio para lograr la finalidad pretendida de conservar el medio ambiente, y en consecuencia, no puede aparecer como contrapuesto al mismo. De ahí la endeblez de la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto concreto y la existencia de un planteamiento excesivamente contemporarizador al pronunciarse sobre la tensión entre la protección de los recursos naturales y desarrollo económico. Lejos de ello, el Tribunal Constitucional debió extraer las debidas consecuencias del mandato de racionalizar el uso de los recursos naturales, contraponiéndo dicho valor a su explotación económica.

Más fácil resultó para el Tribunal Constitucional, en cambio, el empleo de la solidaridad colectiva como criterio de valoración. Si bien dicho empleo denota también una cierta unilateralidad en la interpretación. La solidaridad colectiva es utilizada en el sentido de que impide sustraer a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, con base en otras finalidades como pudiera ser la finalidad ambiental.

Sin embargo, de los debates constituyentes se deduce más

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

bien otro sentido de la solidaridad. El término "solidaridad" aparece en la Constitución --ya lo hemos expuesto-- como resultado de una enmienda transaccional que hacía mención expresa de la solidaridad "tanto de la nación en su conjunto como de la generación presente y las futuras" [308]. La solidaridad hace referencia tanto a la relación entre los diferentes territorios del Estado, como a la de unas generaciones con otras, pero nada más lejos de la intención de los constituyentes que entenderla en el sentido empleado por el Tribunal Constitucional, esto es, como límite económico a las opciones ambientales. Antes al contrario, la solidaridad, acaso, lo que justificaría precisamente es la no utilización de los recursos naturales de forma irracional, de manera que éstos pudieran peligrar en el futuro y correr el riesgo de desaparecer. Al mismo tiempo que justificaría una acción compensatoria desde las regiones o zonas más ricas y explotadas hacia las menos ricas, que son las que suelen mantener recursos naturales en buen estado de conservación. Éstos han de protegerse y conservarse, pero no a costa de la pérdida de calidad de vida.

En definitiva, la solidaridad colectiva debe ser entendida

---

[308] En la explicación de dicha enmienda, el senador SAMPEDRO SÁEZ resaltó que se trataba tanto de asegurar la solidaridad espacial como la solidaridad temporal. El medio ambiente es un problema global que no puede tratarse localmente: "porque no se pueden entender políticas de medio ambiente distintas --en sus grandes concepciones no en sus detalles-- en una región que en otra, y menos cuando vivimos una época en la que se busca una política medioambiental para toda Europa, y habrá que buscarla para todo el mundo", Diario de Sesiones del Senado, de 30 de agosto de 1978, número 46, p. 2090.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de otra forma [309], como refuerzo de la opción constitucional a favor de un desarrollo armónico y cualitativo, complementando los criterios finalistas a que se reconducen los recursos naturales [310].

C) La armonización de intereses como medio de solución del conflicto. Objetivos de la acción pública: calidad de vida y conservación de los recursos.

Expuesto nuestro planteamiento en el sentido de que no puede considerarse constitucionalmente correcto que la explotación al máximo de los recursos económicos sea prioritaria respecto a la protección del medio ambiente, procede buscar el modo de armonizar tales intereses y superar la contradicción entre ambos fines constitucionales. Corresponde ahora analizar los términos concretos en los que debe realizarse.

La doctrina del Tribunal Constitucional destaca por el carácter acusadamente formal que desprende en este punto: es el legislador competente en medio ambiente, es decir, normalmente el de las Comunidades Autónomas, el que ha de declarar prioritario uno de los dos intereses.

---

[309] DOMPER FERRANDO, J.: El medio ambiente y las actividades..., cit., p. 117.

[310] La solidaridad así entendida tiene el sentido de postular la distribución de cargas y responsabilidades, sea en la adopción de decisiones, sea en la necesaria socialización de los costes derivados de la protección del medio ambiente, entendidos tales costes como los derivados de la adopción de medidas destinadas a evitar el perjuicio al medio, más que como medida reparadora de los daños ya producidos, Ídem, 117.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Sin embargo, pese a que el Tribunal Constitucional reconoce que los poderes públicos y, más concretamente, el legislador, debe ponderar los bienes constitucionales, no deja total libertad para realizar dicha ponderación. Marca, por el contrario, los criterios a los que han de atenerse tanto las Comunidades Autónomas como el Estado. La relevancia de tales criterios reside en que éstos, precisamente, son los que el Tribunal Constitucional va a utilizar para revisar en su caso la decisión adoptada al respecto. Según la jurisprudencia constitucional, en la valoración de los intereses implicados hay que estar a:

a) la naturaleza del recurso o de la actividad que pretende limitarse. Lo primero que procede valorar es el propio elemento afectado que se pretende proteger o la actividad que se quiere realizar en sí mismos considerados (Sentencia 64/1982).

b) La mayor o menor extensión territorial a que afectan las limitaciones medioambientales. Debe tenerse en consideración la amplitud del territorio afectado. No es lo mismo, por ejemplo, una restricción generalizada que otra que sólo afecte a un lugar concreto (Sentencias 64/1982 y 170/1989).

c) La importancia de la actividad o del recurso para el interés general. Concretamente, su importancia económica, valorada de conformidad con las orientaciones de política económica discrecionalmente adoptadas por el Gobierno (Sentencias 64/1982, y 170/1989).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

d) La posiblidad de restauración. Forzozo es efectuar aquí algunas consideraciones: en primer lugar, cuando técnicamente fuera imposible la restauración no puede calificarse de desproporcionada la denegación de la autorización para efectuar la actividad económica; en segundo lugar, la restauración puede no ser siempre total y completa, sino que ha de interpretarse con criterio flexible; y, finalmente, cuando entre en juego la declaración de interés para la economía general, el deber de restauración deberá ajustarsea las posibilidades de llevarlo a cabo sin detrimento de la explotación (Sentencia 64/1982).

Sin embargo, en cualquier caso, la ponderación presenta un importante condicionamiento: si bien cada Poder Público, en especial, las Comunidades Autónomas en función de sus competencias en materia de medio ambiente, ha de tratar de armonizar la protección del medio con el desarrollo económico, cuando la armonización afecta a una actividad o recurso declarado prioritario por el Estado, la Comunidad Autónoma deberá tener en cuenta esta circunstancia a la hora de ponderar su importancia con la protección del medio ambiente.

Esta segunda ponderación introduce un quiebro importante en la doctrina constitucional antes resaltada. Supone una limitación en las potestades de las Comunidades Autónomas, ya que la valoración que ésta ha de efectuar debe respetar las declaraciones de prioridad de los recursos o actividades económicas que haya efectuado el Estado. En definitiva, la protección de los recursos naturales que pretendan realizar las Comunidades Autónomas se va a ver condicionada por las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

prioridades económicas que el Estado determine.

Consecuencia de la aplicación de estos criterios es que el Tribunal Constitucional prima los intereses económicos sobre los ambientales. Y lo que merece destacarse aún más: dicha conclusión se obtiene y justifica por argumentos competenciales. Como al Estado es al que corresponde la defensa del interés general sus decisiones en materia económica prevalecen sobre las ambientales, que corresponden, en cambio, a las Comunidades Autónomas.

Esta conclusión es criticable por dos tipos de razones. En primer lugar, el Tribunal Constitucional no debió mezclar las cuestiones competenciales implicadas con las relativas a la ponderación estricta de los intereses públicos en presencia. El interés general del que tanto habla el Tribunal Constitucional, ni está exclusivamente atendido por el Estado Central, ni excluye los componentes ambientales como parece a veces deducirse de la doctrina constitucional. Los argumentos ambientales deben estar incluidos en la valoración del interés general y forman parte del mismo [311]. En segundo lugar, se debe tener en cuenta que el uso de los recursos naturales está hoy presidido por otro principio, de acuerdo con la Declaración sobre el medio ambiente y el desarrollo aprobada en Río de Janeiro en 1992, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el

[311] A este respecto, DOMPER FERRANDO, J. ha afirmado que "el interés general económico no puede ser tampoco el único criterio determinante. Y no lo será en la medida en que la protección del medio ambiente también representa un interés general, de tal forma que cuando entrenen conflicto dichos intereses deberán ponderarse ambos antes de señalar a uno de ellos como prioritario si procede" (El medio ambiente y las actividades..., cit., p. 102).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Tratado de una Unión Europea [312]: el criterio de la sostenibilidad, que debe aplicarse tanto en al desarrollo económico, como al uso de los recursos naturales que tengan esa cualidad [313].

Por todo ello, al realizar la ponderación entre desarrollo económico y protección del ambiente, los poderes públicos competentes, y el propio Tribunal Constitucional, eventualmente, han de tener presente el principio indicado, de manera que, en cualquier caso, y sea cual sea la importancia económica de la actividad, siempre se habrá de buscar el uso sostenible de los recursos naturales. Más aún, si el desarrollo económico ha de venir caracterizado por el calificativo de sostenible, ello significa, de acuerdo con las definiciones

---

[312] Tras la reforma de la Unión Europea, el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea, señala como objetivo de la Comunidad "promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la coherencia económica y social y la solidaridad ente los Estados miembros".

[313] En la formulación más cercana a lo que nos interesa, la Ley 4/1989, de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres, afirma que uno de sus principios inspiradores es el de la utilización ordenada de los recursos. Y señala a continuación que su significado no es otro que garantizar "el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora". También se añade algo más, puesto que la Ley obliga a que las Administraciones Públicas garanticen que "la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras". Precisamente, ésta es una de las formulaciones del principio del desarrollo sostenible, y coincide con el sentido de la solidaridad generacional, a la que ya nos hemos referido.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

internacionalmente reconocidas, que ese desarrollo ha de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas o, como aquel que pretende "mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan" [314].

Es preciso constatar, por último, la escasa incidencia que la función de "defender y restaurar el medio ambiente", contemplada también en la Constitución, ha tenido en la doctrina del Tribunal Constitucional frente a la de "proteger y mejorar la calidad de vida". Efectivamente, si bien es cierto que el artículo 45.1 reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado "para el desarrollo de la persona", hay que recordar que el artículo 45.2 marca una doble finalidad para la intervención de los poderes públicos en esta materia: proteger y mejorar la calidad de vida y, asimismo, defender y restaurar el medio ambiente. Con esta dualidad de objetivos se quieren superar los términos estrictamente antropocentristas a los que podría conducir la declaración del apartado primero.

Los fundamentos filosóficos e ideológicos del actual Estado social y democrático de Derecho siguen descansando sobre el individualismo, es decir, sobre la consideración del hombre como centro del universo y sobre la confianza en la idea de

---

[314] La primera definición proviene de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y está tomada de la Estrategia "Cuidar la Tierra. Estrategia para el Futuro de la Vida", de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF): Suiza, 1991, p. 10, recuadro 1. La segunda definición es la que aporta la propia Estrategia.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

progreso continuo [315]. Sin embargo, la salida a la luz de las repercusiones negativas y disfuncionales a que conduce este planteamiento, así como los límites del progreso provocados justamente por la restricción de los recursos naturales, ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar, al menos en parte, esta concepción antropocéntrica y su inmediata consecuencia: ha de procederse a la integración de los valores ambientales en el progreso económico [316]. Acontecimientos ya mencionados, como la asunción por la Conferencia de Río de Janeiro, o por la Comunidad Europea del principio del desarrollo sostenible, llevan también a replantear esta cuestión y a abandonar una visión fundada exclusivamente en los intereses del hombre, para pasar a valorar, en sus justos términos, los intereses de la naturaleza.

---

[315] PAREJO ALFONSO, L.: "La fuerza transformadora de la Ecología y el Derecho: ¿Hacia el Estado ecológico de Derecho?", Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº 100-101, 1994, pp. 219-232.

[316] Ídem, p. 223. El autor plantea la armonización como "la solución jurídica vigente", afirmando que el Derecho positivo "es consciente de la tensión radical, y su progresiva agudización, entre los valores del orden social exterior o natural y el progreso humano". El autor destaca seguidamente la presencia en la Constitución española de tal tensión, para a continuación manifestar la inexistencia de una regla material precisa para su satisfacción, de tal manera que todo queda inevitablemente remitido al resultado, en cada caso, del funcionamiento de los mecanismos propios del Estado, en especial del Estado de Derecho, resaltando la perspectiva antropomórfica que inevitablemente subyace en el mismo: "el medio ambiente, que ha de ser adecuado al "desarrollo de la persona", aparece visto como objeto de un deber de conservación (de los sujetos, los hombres) para su disfrute (por los sujetos, los hombres)". El autor llega a una clara conclusión: la solución jurídica se ofrece necesariamente lastrada por la desigualdad, inmanente a su misma proclamación constitucional, y en disfavor de los segundos, entre los valores pertenecientes al mundo de lo humano o social (básicamente la persona y su esfera de acción, comprensiva de la capacidad de incidencia en la naturaleza) y los propios del orden exterior o natural.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La racionalidad en la explotación de los recursos naturales a que se refiere el precepto constitucional objeto de nuestro análisis hay que situarla en relación con la propia dinámica del mundo natural al que pertenecen y se inscriben dichos recursos [317].

2.2.- El aspecto instrumental: el artículo 45.3, acciones preventivas, represivas y restauradoras.

A) Acción ambiental e instrumentos de intervención.

Si en el apartado anterior nos referimos a la función del Estado de velar por la protección del medio ambiente, tarea que se traduce básicamente en su conservación, restauración y mejora, es preciso aludir también a los aspectos instrumentales de la protección del medio ambiente, para concluir el estudio del artículo 45 de la Constitución,

El estudio de las técnicas de intervención en esta materia es una cuestión clásica entre los autores [318]. Todos, de una

[317] PAREJO ALFONSO, L.: "Ordenación del territorio y medio ambiente", I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, ponencias, Sevilla, 1995, p 120.

[318] MARTÍN MATEO, R.: Tratado de Derecho ambiental, Tomo I, pp. 11-122. Quien las clasificas en medidas preventivas, represivas, disuasorias, compensatorias y estimulatorias. RODRÍGUEZ RAMOS, L.: "El medio ambiente en la Constitución española", cit, pp. 39-40, clasificas estas técnicas dentro de dos grupos: medidas preventivas y represivas. TRENZADO RUIZ, M.: "Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos", Derecho y medio ambiente, ed. Ministerio de Obras Públicas, CEOTMA, p. 77, las incluye dentro de lo siguientes epígrafes: técnicas prohibitivas, preventivas, estimulatorias, disuasorias, compensatorias y represivas. JORDANO FRAGA, J. después de exponer las clasificaciones aportadas por la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

forma u otra, proponen una clasificación y analizan a reglón seguido las diferentes técnicas de intervención administrativa. En este momento nos interesa sólo quedarnos con la clasificación más elemental, que distingue las técnicas preventivas de las represivas, advirtiendo ya desde este momento que dicha distinción tiene carácter tendencial: las medidas represivas (básicamente, sanciones administrativa y penales [319]) no dejan de tener carácter preventivo y han de ser consideradas como la "última ratio" en la protección del medio ambiente.

Efectuada esta advertencia, se deduce de la Constitución, concretamente, de un análisis conjunto de sus artículos 45.2 y 3, que la intervención administrativa queda sin duda legitimada en este sector; y en ella, además, prima la actividad preventiva frente a la meramente represiva. Los citados preceptos aluden a la preservación del medio ambiente, a su conservación y mejora en términos positivos y efectivos, lo que lleva a propugnar una intervención fundamentalmente preventiva, mediante cualquiera de los instrumentos admitidos en Derecho a tal fin, puesto que lo que pretende la norma es el logro del

---

doctrina realiza otras basadas en criterios distintos: a) técnicas e instrumentos jurídico públicos y privados; b) técnicas e instrumentos jurídicos específicamente ambientales o importados de otras disciplinas; c) técnicas de defensa, promoción y restauración del medio ambiente (La protección del derecho a un medio ambiente adecuado, cit., pp. 208-217).

[319] Véase RODRÍGUEZ RAMOS, L.: "El delito ecológico", Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente, Comisión de las Comunidades Europeas, Principado de Asturias, Asturias, 1991, p. 79 advierte del riesgo de utilizar el Derecho Penal como una coartada para evitar una intervención administrativa eficaz en elación a la protección del ambiente, más que como un instrumento eficaz.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

resultado antes indicado por el propio precepto.

Siguiendo las clasificaciones propuestas desde la doctrina, cabe destacar, por lo que a la presente investigación interesa, las siguientes:

a) Entre las técnicas preventivas, se impone resaltar las autorizaciones, como la especie más significativa de las técnicas de control previo existentes. Así las evaluaciones de impacto ambiental, o el control y vigilancia de las actividades, públicas o privadas.

b) Entre las represivas, destacan las sanciones administrativas y penales.

c) También, en tercer lugar, se añaden técnicas de fomento, las destinadas a asegurar el mantenimiento de formas tradicionales de explotación de los recursos y a compensar las pérdidas derivadas de dicho mantenimiento. Y, medidas de apoyo económico, destinadas a subvencionar la reconversión hacia formas de explotación racional de las actividades económicas, sobre todo, agrícolas y ganaderas.

Por lo que se refiere a las medidas represivas, merece resaltarse la apelación específica de la Norma Suprema a la utilización del Derecho Penal para la protección del ambiente. Sólo existe en la Constitución otra mención puntual al Derecho Penal, en el artículo 46, lo cual nos da idea del interés, naturalmente ideológico-político, de que la protección ambiental llegue hasta sus últimas consecuencias. Sin embargo,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ha de añadirse que las sanciones penales contempladas aparecen en el artículo 45 como alternativa a las administrativas, mientras que en el artículo 46 sólo hace referencia a las primeras, de lo que acaso puede deducirse que para el constituyente, en materia ambiental, la acción primordial debe ser la administrativa. En cualquier caso, no conviene olvidar que las sanciones han de constituir la "ultima ratio" en toda acción pública, así como que el Derecho Penal tiene un carácter subsidiario respecto de los demás sectores del Ordenamiento, según la doctrina mayoritaria en un Estado social y democrático de Derecho [320].

B) El deber de restaurar.

En fin, hemos de terminar el análisis del artículo 45.3 haciendo referencia al deber de restaurar los daños producidos al medio ambiente, sea por los particulares o por la propia Administración. Merece destacarse que la Constitución con razón contempla la reparación como una acción diferente de la sanción, ya que la finalidad de ambas instituciones es

[320] Se ha señalado que por establecer las sanciones administrativas como alternativas a las penales no significa que no deban atenderse a los principios generales que rigen el Derecho Penal, afirmando a este respecto que "los ataques más graves, tanto por el resultado como por el desvalor de la acción, deberán ser objeto de respuesta penal. El empleo excesivo del Derecho Penal para proteger un bien jurídico de estas características puede hacer que la protección penal se reduzca, con relativa facilidad, a una aplicación justamente contraria a lo expresado, pues puede llevar a aplicarse sólo a los casos de escasa relevancia en cuanto que éstos plantean normalmente un menor problema de prueba" (BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I. : "El medio ambiente como bien jurídico tutelado", en TERRADILLOS BASOCO, J. (dir.): El Delito ecológico, Ed. Trotta, Madrid, 1992, p. 48).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

diferente: restitutiva y aflictiva, respectivamente [321].

La mención a la reparación por la Constitución sólo se comprende si se parte de que la regulación constitucional del medio ambiente tiene por finalidad su conservación, es decir, su no alteración. A partir de esa idea, resulta coherente que la Constitución obligue a la reparación del daño causado si lo que se pretende es conservar el medio ambiente, es necesario contemplar el supuesto de que si éste se ve alterado, el causante del daño o de la alteración se ve obligado a devolver el medio su situación anterior [322].

Desde distinta perspectiva, se alude también a la reparación del daño ambiental para referirse a la indemnización. No se trata en este caso tanto de reparar un daño ambiental, como de sustituir dicha reparación por una cantidad económica. Ahora bien, como ha destacado JORDANO FRAGA, esta sustitución sólo será admisible

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[321] PEREZ LUÑO, al ocuparse de este aspecto, destaca tanto necesidad de restablecer las situaciones previas provocadas por las actividades contaminantes del medio ambiente, como la de compensar los daños producidos, "Comentarios al artículo 45", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.): Comentarios a las leyes políticas, ed. Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1984, Tomo IV, p. 272.

[322] El Libro Verde sobre reparación del daño ecológico señala que "la finalidad de las medidas de protección del medio ambiente consiste en mantenerlo en un grado de calidad socialmente deseado. Cuando el medio se degrada por debajo de esa norma, la restauración es la única reparación razonable desde el punto de vista ecológico. Al objeto de que la restauración del medio ambiente sea una medida eficaz, las bases jurídicas de tal mecanismo, así como sus principios de valoración económica deben estar claramente establecidos" (Revista de Derecho Ambiental, nº 11, p. 150.

constitucionalmente cuando la reparación física sea imposible [323]. Dentro de la indemnización de daños ambientales, procede incluir la que tiene por finalidad reparar el daño causado y la que tiene por fin sufragar los costes de reparación [324]. En este contexto tiene encaje el principio de "quien contamina, paga": el que causa el daño ambiental debe sufragar los costes, además de su restauración, de la reposición de una situación análoga; en este sentido, se estaría ante una fórmula económica que trataría de internalizar los costes ambientales.

Ensayando ahora una especie de recapitulación, del estudio que hemos realizado del artículo 45 de la Constitución podemos deducir dos conclusiones: por un lado, que el protagonismo en materia de los principios rectores de la política social y económica pertenece al legislador. Por otro, el artículo 45 exige de los poderes públicos, especialmente del ejecutivo, una acción positiva de tutela ambiental, en general, y de los recursos naturales, en particular.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[323] JORDANO FRAGA, J.: La protección del derecho a un medio ambiente adecuado, cit, p. 512.

[324] En este sentido, PIÑAR DÍAZ, M.: El derecho a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia, Ed. Comares, Granada, 1996, p. 142. Precisamente, este es el aspecto que interesa destacar en este punto: la indemnización debe tener también la finalidad de sufragar el coste de reparación del daño ambiental causado, o de su sustitución, es decir, de la búsqueda de otra alternativa que compense la pérdida ambiental sufrida. En este sentido, el Libro Verde sobre reparación del daño ecológico señala que "si por un lado existe la obligación de mantener esos elementos del medio ambiente en buen estado, existe por otro la obligación de restaurarlos cuando hayan sido degradados, lo cual lleva aparejado el derecho de exigir al autor de los daños los costes de esa reparación. La indemnización que el responsable tiene la obligación de pagar se calcula sobre la base del coste real de esa restauración" (Revista de Derecho Ambiental, nº 11, p. 150).

Al legislador corresponde tomar la iniciativa y marcar las pautas, así como desarrollar y dar contenido al derecho. De ahí la importancia de las leyes ambientales que han de dictarse en esta materia, ya que son éstas las que van a establecer el nivel de protección del medio ambiente.

El protagonismo del legislador supone un reto, ya que obliga a una nueva forma de legislar, en la que lo importante son los fines a conseguir, para el logro de tales fines, las Leyes tendrán que diseñar los instrumentos jurídicos adecuados. Como ya se ha señalado por algún autor, el reto de los derechos sociales y económicos es el de un legislador nuevo, que establezca las normas de obligación y los estándares mínimos que la Administración debe respetar y no meras habilitaciones que puede o no cumplir [325].

Sin embargo, también hay que destacar el papel de la Administración, ya que los principios rectores de la política social y económica habilitan, e incluso exigen, una amplia intervención pública. El logro de los objetivos en este campo

---

[325] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: "Los derechos fundamentales y la acción...", cit, p. 32: "este modo tradicional de legislar, que reduce el contenido de la Ley a habilitar a la Administración para actuar, sin obligarla a hacerlo casi nunca y sin establecer unos estándares concretos de prestación, en cantidad y calidad capaces de garantizar al ciudadano un nivel mínimo de derechos exigibles, debe ser pura y simplemente erradicado por incompatible con la Constitución, que reclama imperativamente --y no sólo recomienda, recuérdese lo ya dicho antes, a propósito de las pretendidas e inexistentes normas programáticas-- del legislador un desarrollo completo de los derechos económicos y sociales que proclama, capaz de convertir los deberes genéricos de los poderes públicos que ese reconocimiento supone en obligaciones jurisdiccionalmente exigibles por los ciudadanos".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

resulta imposible de alcanzar sin esa intervención. La Ley cobra el principal protagonismo, pero es la intervención administrativa la que ha de hacer reales y efectivos tales objetivos, como así lo señala el artículo 9.2 de la propia Constitución.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

PARTE SEGUNDA: EL MARCO NORMATIVO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. Análisis del régimen jurídico.

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
LAS PALMAS DE G. CANARIA
N.º Documento 535.158
N.º Copia 535.166



© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

INTRODUCCIÓN

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Una imagen cabal de los Espacios Naturales Protegidos exige despejar, en primer lugar, la incógnita sobre su titularidad en el actual Estado de las Autonomías. Sin duda, las Comunidades Autónomas resultan las protagonistas principales a partir de los vigentes Estatutos de Autonomía. Sin embargo, frente a lo que se desprende en apariencia, el Estado desde diversos títulos tiene competencias para establecer el régimen jurídico básico de protección de los Espacios Naturales Protegidos. Y el Tribunal Constitucional ha legitimado su intervención para legislar no sólo sobre determinaciones generales, sino también sobre algunas tan concretas como son las relativas a las clases de Espacios, o los requisitos para su declaración. Incluso, conserva algunas funciones ejecutivas, como la declaración y gestión, ésta última compartida, de los Parques Nacionales.

Apuntados los aspectos subjetivos procede después escender al examen jurídico de los aspectos objetivos. El concepto de Espacio Natural Protegido se construye a partir de tres elementos (natural, teleológico y formal). La importancia de los fines da lugar a diferentes tipos de Espacios Naturales Protegidos. Desde las Reservas, donde, casi exclusivamente, se atiende a una finalidad de conservación, hasta los Parques, que combinan esta finalidad con el uso público y el desarrollo socioeconómico. Asimismo, los Monumentos son elementos aislados a conservar y en los Paisajes prima una forma peculiar de evolución. Sin duda, es el elemento formal, la declaración de un Espacio Natural Protegido como tal, el que presenta los más complejos y variados problemas jurídicos.

La declaración de dichos espacios puede provenir del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Legislador o de la Administración. Las declaraciones administrativas ofrecen una mayor participación de los sectores interesados y facilitan un control más intenso y efectivo; pero las declaraciones legislativas, en determinadas ocasiones, pueden tener también importantes ventajas, pues permiten actualizar y adaptar un régimen jurídico caduco o inadecuado. A propósito del procedimiento de declaración, un lugar destacado ocupan la planificación de los recursos naturales, como exigencia previa; y la adopción de medidas cautelares, ajenas a nuestra tradición histórica en esta materia, pero que, pueden suponer una garantía excepcional para el logro de los fines que con la declaración se pretenden alcanzar. Finalmente, no cabe descuidar en este punto el examen del control de la declaración de un espacio natural como protegido, aspecto escasamente atendido, lo que ha obligado a dedicarle una mayor atención. Tratándose de las declaraciones legislativas, el control por el Tribunal Constitucional se articula a través de las técnicas ideadas para las leyes singulares; en cambio, en las declaraciones administrativas, se acude por los Tribunales a las técnicas ya consolidadas del control de la discrecionalidad administrativa.

A partir de los elementos de los Espacios Naturales Protegidos, se está en disposición de abordar los efectos que la declaración de dichos Espacios Naturales Protegidos produce sobre los particulares, especialmente, sobre el derecho de propiedad, que es el derecho constitucional más implicado en nuestro caso. Como la Constitución no otorga a este derecho el mismo alcance que el Código Civil y condiciona, además, su contenido concreto a la función social desempeñada por cada tipo de bienes, las facultades que comprende dicho derecho

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

resultan particulares en materia de Espacios Naturales protegidos.

En relación con la propiedad territorial, existen dos estatutos jurídicos para la propiedad urbana y para la propiedad rústica. Incluso, dentro de esta última, puede llegar a formarse un estatuto específico de la propiedad natural. En cualquier caso, existe siempre un límite general de la función social, que gravita sobre el derecho de propiedad en donde la intervención se convierte en una verdadera expropiación.

El presente estudio se completa con el examen de las técnicas puestas al servicio de la Administración para la intervención sobre los Espacios Naturales Protegidos. Aspiran éstas a realizar dos funciones fundamentales: satisfacer los fines de conservación, uso público y desarrollo socioeconómico propios de la institución; pero también, delimitar el contenido de los derechos de propiedad de los particulares sobre los bienes afectados por una declaración de Espacio Natural Protegido. Como técnicas diseñadas por la propia legislación sobre Espacios Naturales Protegidos, destaca la tipología de usos previstos (permitidos, autorizables y prohibidos). Plantea problemas especiales la diferencia entre la separación de los usos permitidos y autorizables.

Como técnica general de control medioambiental, la Evaluación de Impacto Ambiental también tiene encaje singular en nuestro campo, aunque no deja de provocar algunos problemas, de llevar a la paradoja de que espacios más valiosos desde el punto de vista ambiental resultan sometidos a menor evaluación que otras actuaciones. También, desde la perspectiva de la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

clasificación del suelo prevista en la legislación urbanística, se incide efectivamente sobre los Espacios Naturales Protegidos, en función de las diferentes categorías de protección. Finalmente, volviendo a la legislación específica sobre Espacios Naturales Protegidos, procede ocuparnos del régimen de infracciones y sanciones, como garantía última del sistema entero.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPÍTULO I.- UNA CUESTIÓN PREVIA: LA TITULARIDAD SOBRE LOS ENP.

1.- Atribución de las competencias sobre ENP: Estado y Comunidades Autónomas.

La legislación actual de Espacios Naturales Protegidos, como ya se ha tenido ocasión de exponer, está formada por una norma estatal básica, que actúa como un marco de referencia general, y por la norma de desarrollo que cada Comunidad Autónoma establezca respecto dentro de su propio territorio [326]. Este es el sistema resultante del denominado "bloque de la constitucionalidad", esto, de la yuxtaposición de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. la Constitución y los Estatutos de Autonomía determinan la competencia que en materia de Espacios Naturales Protegidos corresponde concretamente a cada uno. Es preciso despejar las controverisas suscitadas en torno a este asunto, a través del examen de los diversos títulos competenciales susceptibles de invocarse en esta materia.

1.1.- La configuración en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de la competencia sobe ENP: las dos alternativas fundamentales.

[326] Para un estudio general sobre el sistema de distribución de competencias, la lista de trabajos es muy amplia. A pesar de su antigüedad, sigue siendo imprescindible el libro de MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, ed. Civitas, Madrid, 1982. También, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: Estudios sobre Autonomías Territoriales, ed. Civitas, Madrid, 1985.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A) Constitución y Estatutos de Autonomía: un examen general.

En efecto, la Constitución establece en su artículo 149.1.23 que "el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 23ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias". Por su parte, el artículo 148.1. establece que "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] 9ª la gestión en materia de protección del medio ambiente".

Entre la legislación básica sobre medio ambiente y la gestión queda un espacio, el de la legislación de desarrollo, que puede ser ocupado por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según lo disponga cada Estatuto de Autonomía [327]. Todo ello, en virtud de la cláusula residual del apartado 3° del artículo 149, que establece que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus

[327] Un estudio global sobre el sistema de distribución de competencias en materia de medio ambiente, en LARUMBE BIURRUM, P.: "Medio ambiente y Comunidades Autónomas", Revista Vasca de Administración Pública, n° 8, 1984, pp. 9-71. También en DOMPER FERRANDO, J.: El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen I, Planteamientos constitucionales. ed. Civitas, Madrid, 1992; ESCRIBANO COLLADO, P.: "La ordenación del territorio y medio ambiente en la Constitución", MARTÍN RETORTILLO, S. (coord.): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría, ed. Civitas, Madrid, 1991, vol. IV, pp. 3705 y ss; MARTÍNEZ MORALES, P. y SEVILLA MERINO, I.: "Las competencias en materia de protección del medio ambiente", Revista de Estudios de la Vida Local, n° 220, Madrid, 1983, pp. 633 y ss.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

respectivos Estatutos. Igualmente, la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado ...".

A partir de estos preceptos constitucionales, los Estatutos de Autonomía acogen distintos títulos, que permiten actuar a las diferentes Comunidades Autónomas en el campo que nos ocupa, ya sea apelando genéricamente al medio ambiente, ya sea con referencia específica a los Espacios Naturales Protegidos. Esta materia no aparece citada como tal en la Constitución, si bien los Estatutos de Autonomía la han incluido entre las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Concretamente, entre los Estatutos de Autonomía se advierten los siguientes modelos [328]:

a) Los de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias y la Comunidad Foral Navarra atribuyen directamente a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre Espacios Naturales Protegidos. Sólo el de Cataluña incluye, en este caso, la cláusula "dentro del marco de la legislación básica del Estado" [329].

---

[328] La exposición se va a realizar conforme a la reforma de los Estatutos realizada en 1994. El texto de los artículos reformados se encuentra en las Leyes Orgánicas 1 a 12/1994, de 24 de marzo, publicadas en el Boletín Oficial del Estado de 25 de marzo de 1994.

[329] Con respecto a Canarias ha de tenerse en cuenta la modificación de su Estatuto de Autonomía operada en virtud de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b) Los de Cantabria, Murcia, Castilla-La Mancha, Asturias y Baleares también otorgan directamente a las Comunidades Autónomas competencias en Espacios Naturales Protegidos, en este caso, de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado.

c) Los de Extremadura, La Rioja, y Castilla y León establecen la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución, pero referida a las normas adicionales de protección del medio ambiente. El de Madrid, al aludir a esta competencia, añade: "para evitar el deterioro de los equilibrios ecológicos, especialmente en lo relativo al aire, aguas, espacios naturales y conservación de la flora, la fauna y los testimonios culturales".

d) El del País Vasco atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

e) Finalmente, el de Galicia establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente.

La variedad de los títulos asumidos por los Estatutos de Autonomía hace preciso estudiarlos de manera separada; pero cabe adelantar ya que ésta diversidad ha sido aceptada por el propio Tribunal Constitucional, que admite la utilización de tales títulos para adoptar medidas relativas a la los Espacios

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Naturales Protegidos [330].

B) La competencia sobre ENP como competencia independiente.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, la Constitución de 1978 no contiene una mención específica sobre los Espacios Naturales Protegidos ni en la lista de las competencias exclusivas del Estado (art. 149), ni en la de las competencias de las Comunidades Autónomas (art. 148). Sin embargo, diversos Estatutos de Autonomía, entre ellos el de Canarias, sí contienen una atribución específica de ésta competencia a las Comunidades Autónomas.

En una de sus primeras resoluciones, la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, el Tribunal consideró que eran títulos distintos los espacios naturales protegidos y el medio ambiente, si bien ambos estaban relacionados. En este caso, se sometía a la consideración del Tribunal la legislación catalana que establecía normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. Para el Tribunal, esta Ley no entra dentro de la competencia sobre Espacios Naturales Protegidos, sino en la de

[330] Sobre este tema, MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: "Dimensión constitucional del medio ambiente", La Ley-Actualidad Administrativa, nº 18, 1996, pp. 323-334. Pese a reconocer la variedad de títulos con los que los Estatutos recogen la protección del medio ambiente, el autor afirma que todas coinciden en sustancia. Concretamente resalta lo común que estas competencias se establezcan "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca", correspondiendo a las Comunidades Autónomas, "el desarrollo legislativo y la ejecución", todo ello sin perjuicio de sus facultades para establecer "normas adicionales de protección" (cit, p. 324).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la protección del medio ambiente: por lo que se está ante una competencia propia, "no sólo de ejecución sino de "desarrollo legislativo" de la legislación básica, la de imponer "normas adicionales de protección". Al decidir sobre la aplicación de uno u otro título, lo que realmente está aceptando el Tribunal es la necesidad de separarlos [331].

Con posterioridad, en la Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre, referida a la declaración por el Parlamento de Cataluña del Paraje Natural de Interés Nacional de la zona volcánica de la Garrotxa, el mismo Tribunal dice confirmar la doctrina anterior. La competencia autónoma sobre Espacios Naturales Protegidos va más allá del establecimiento de "normas adicionales de protección". En realidad, para el Tribunal Constitucional se trata de una competencia distinta de la del desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente: "Siendo títulos competenciales diferentes el relativo a los espacios naturales protegidos (art. 9.10 EC) y el de protección del medio ambiente (art. 10.1.6. EC) no parece en principio y atendiendo ahora sólo al texto estatutario que la competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos no comporte competencia legislativa del Parlamento catalán o que ésta deba quedar reducida a establecer normas adicionales de protección, pues entendido de este modo el adjetivo "exclusivas", referido a las competencias sobre una materia, quedaría vacío de significado y privado del que le atribuye el artículo 25.2 del Estatuto catalán".

---

[331] Especialmente merecen consultarse los fundamentos jurídicos 3° y 4° de la Sentencia. El debate entre de ambos títulos requiere completar el examen con la lectura de los Antecedentes 1° y 3° donde se exponen la opinión del Abogado del Estado, y del Abogado de la Generalidad de Cataluña.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A continuación, no obstante, el Tribunal Constitucional matiza, en este caso, y señala que, pese a su carácter de competencia exclusiva, "el Estatuto catalán, aunque asume respecto a ellas competencias de distinta amplitud (artículos 9.10 y 10.1.6.), ha querido que su legislación sobre espacios naturales protegidos respete las normas básicas estatales relativas al más amplio sector de la protección del medio ambiente".

SOSA WAGNER ha sabido ofrecer una explicación de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional sobre este punto específico: "la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña se basa en el aislamiento del título competencial específico espacio natural protegido por lo que, a partir de esta toma de postura, resulta sencilla la conclusión: como los espacios naturales protegidos no están incluidos en las listas de competencias del artículo 149,1 en virtud del juego de la cláusula del artículo 149,3 puede la Comunidad Autónoma recabar por medio de su Estatuto la competencia exclusiva en la materia, por lo que es indudable el alcance de la competencia comunitaria sobre espacios" [332].

[332] SOSA WAGNER, F.: "Espacios naturales protegidos y comunidades autónomas", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 38, 1983, p. 347. En este mismo sentido, CANALS AMETLLER, D.: "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales, versus competencias autonómicas", Revista de Administración pública, nº 142, pp. 310-311. No obstante, esta autora reconoce que, de acuerdo con esta Sentencia, "la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre espacios naturales protegidos no podrá definirse de exclusividad absoluta [...] las bases estatales acotarán sustancialmente tanto la legislación como la ejecución autonómica de aquella materia jurídica", ídem, p. 311.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por último, cabe señalar que la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, la más importante por recaer sobre la Ley 4/1989 de conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la flora y fauna silvestres, también asume la diferencia entre ambos títulos. Así, afirma que para seis Comunidades Autónomas, los Espacios Naturales Protegidos suponen "el soporte de un título competencial distinto del que cobija la protección del medio ambiente", por lo que el protagonismo de esas Comunidades Autónomas "es mayor y más intenso en este ámbito, situándolas en una posición peculiar más sólida". No obstante, esta sentencia matiza la separación entre ambos títulos al reconocer que "los propios Estatutos de Autonomía encuadran esta competencia, no obstante su carácter de exclusivo, en el marco de la Constitución, invocando explícitamente el precepto pertinente (artículo 149.1.23ª), pues a su luz debe ser leída cualquier otra norma, incluso las estatutarias (Sentencia 89/1982)". Se concluye que "la protección del medio ambiente es, por ello, el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre espacios naturales protegidos", citando expresamente las Sentencias 64/1982 y 170/1989.

En definitiva, puede afirmarse que, para el Tribunal Constitucional, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre "Espacios Naturales Protegidos" se funda en el hecho de que se trata de una competencial residual. Respecto de ella, cada Comunidad Autónoma puede recabar por medio de su respectivo Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva de la materia, si bien la misma se haya objetivamente limitada por las competencias básicas sobre el medio ambiente.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

C) La competencia sobre ENP como parte del título de medio ambiente.

Como procede ahora recordar, en materia de medio ambiente, la Constitución reconoce al Estado competencia para dictar la legislación básica (art. 149.1.23) y a las Comunidades Autónomas la gestión de dicha competencia (art. 148.1.9) [333]. Además de ésta última, los Estatutos de Autonomía, en su mayoría, reconocen a las Comunidades Autónomas la competencia para el desarrollo legislativo de la legislación básica.

Es en su Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, sobre la Ley 1/1985 de la Comunidad Autónoma de Madrid de declaración del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, en la que el Tribunal Constitucional sitúa claramente la competencia sobre Espacios Naturales Protegidos dentro del título del medio ambiente [334]. Al analizar la Ley madrileña, señalará, por primera vez, que "ésta establece normas de protección, conservación, restauración y mejora de un espacio natural, lo

[333] Sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente, entre otros, DOMPER FERRANDO, J.: El medio ambiente y la intervención administrativa..., cit, pp. 223-252.

[334] Para entender esta posibilidad de que una misma cuestión (espacios naturales protegidos) pueda ser abordada desde diferentes perspectivas, hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha declarado que la distribución de competencias en materia de medio ambiente "se complica aún más por su necesaria coexistencia con otros títulos competenciales, unos afines y otros colindantes", y ello ya que el medio ambiente afecta "a los más variados sectores del ordenamiento jurídico y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", aunque también se encarga de señalar que "la transversalidad predicada no puede justificar su "vis expansiva" ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino la que directamente tienda a su presevación, conservación o mejora" (Sentencia 102/1995).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que ha de considerarse que se integra dentro de la legislación sobre protección del medio ambiente" [335].

Por consiguiente, esto significa que también als Comunidades con competencias en materia de medio ambiente pueden establecer medidas de protección de los Espacios Naturales Protegidos [336]. La Ley 4/1989, así parece reconocerlo: "las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores, otras diferentes regulando sus correspondiente medidas de protección" (artículo 21.2). Hay que entender este precepto en el sentido de que cualquiera de los dos títulos (Espacios Naturales Protegidos, normas adicionales de protección) es suficiente para poder ejercer esta competencia, ya que lo contrarío supondría que el

---

[335] CANALS AMETLLER opina que esta sentencia "supuso un primer distanciamiento respecto a las anteriores en materia de protección de espacios de interés natural", en el sentido de que , al utilizar el concepto de medio ambiente, el Tribunal está recortando la competencia propia de las Comunidades Autónomas en espacios naturales protegidos, CANALS AMETLLER, D.: "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional...", cit., p. 314.

[336] Sobre este precepto, el Consejo Consultivo de Canarias entiende que la Ley 4/1989 condiciona la posibilidad de las Comunidades Autónomas de establecer, además de las figuras básicas (parques, reservas naturales, monumentos, y paisajes protegidos), otras diferentes en que "las mismas ostenten la titularidad de determinadas calidades competenciales (cfr. art. 21.2)". El Consejo niega que este precepto pueda interpretarse en el sentido de que ambas competencias deban concurrir para que pueda ejercerse esta competencia, ya que ello conllevaría la imposibilidad para la Comunidad Autónoma de ejercer sus competencias "por impedírselo un requisito adicional, condicionante de dicho ejercicio, de imposible configuración como materialmente básico".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Estado, sin título para ello, condiciona las competencias asumidas estatutariamente [337].

En definitiva, lo cierto es que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente podrán legislar sobre Espacios Naturales Protegidos, teniendo en cuenta que la legislación básica estatal cumple sólo una función de mínimos, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, pero que, más allá, la competencia es propia de las Comunidades Autónomas que así la hayan asumido.

---

[337] En relación con Canarias, se planteó un problema interpretativo en relación con el artículo 33, a) del Estatuto de Autonomía, ya que éste sólo reconoce a la Comunidad Autónoma competencias en materia de "gestión del medio ambiente". Sin embargo, en virtud de la Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias se debía interpretar que la Comunidad Autónoma contaba además con competencias legislativas en la materia. Esta era la interpretación del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias. Según sus Informes, "la ampliación competencial operada, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, por la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias, ha venido a ampliar el ámbito competencial asumido estutariamente, debiendo entenderse que dicha ampliación abarca la competencia normativa en materia de protección de medio ambiente, en cuanto desarrollo de la legislación básica del Estado, así como en cuanto a la aprobación de normas adicionales de protección, esto es, en cuanto no afecte a la competencia que sobre legislación básica viene reservada al Estado por la Constitución, tal como se deduce del artículo 1,b) de la Ley Orgánica de Transferencias Complemrentarias a Canarias". Esta Ley fue producto del proceso de reconducción que tuvo lugar por los Acuerdos Autonómicos de 1981. En aquel momento se decidió no tramitar más Estatutos a través del artículo 151, y reconducir todos los que estaban pedientes a la vía del artículo 143. Este problema no se plantea en la actualidad ya que, con la modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, en virtud de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, la Comunidad Autónoma ha pasado a asumir competencias exclusivas en materia de Espacios Naturales Protegidos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1.2.- Otras alternativas.

A) Montes y ENP.

En materia de montes, la Constitución sigue un planteamiento análogo al del medio ambiente: la competencia sobre la legislación básica se reserva al Estado, mientras la de gestión puede confiarse a las Comunidades Autónomas, pudiendo también los Estatutos de Autonomía atribuir a éstas la competencia para el desarrollo legislativo (arts. 149.1.23, 148.1.8). En este caso, sin embargo, el artículo 148.1.8 de la Constitución no limita las competencias autonómicas a las meras de gestión [338].

A favor de la utilización de este título competencial en relación con los Espacios Naturales Protegidos, opera una circunstancia perfectamente advertida por LÓPEZ RAMÓN: "los espacios naturales protegidos, y la protección de la naturaleza en general, han estado siempre, desde la Ley de Parques Nacionales de 1916, en la órbita competencial de la Administración de Montes" [339]. Además, la administración de los Espacios Naturales Protegidos ha estado confiada a los mismos órganos --adscritos al Ministerio de Agricultura--, concretamente, al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza. Por ello, no parece descabellado pensar que la intención del artículo 148,1° de la Constitución, al enumerar

[338] Sobre montes, además de la referencia de MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho público..., cit, tomo I, pp. 521- 523, LÁZARO BENITO, F.: La ordenación constitucional de los recursos forestales, ed. Tecnos, Madrid, 1993.

[339] La conservación de la naturaleza..., cit, p. 396.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

como materias de posible competencia regional la agricultura (número 7) y los montes y aprovechamientos forestales (número 8), quiere incluir dentro de ellos a los Espacios Naturales Protegidos.

B) ENP y ordenación del territorio.

La Constitución no reconoce al Estado competencia alguna sobre ordenación del territorio y urbanismo y, al contrario, permite que dicha competencia puede pertenecer de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3) [340]. Los Estatutos de Autonomía han asumido, sin excepción, esta competencia para sus respectivas Comunidades Autónomas.

Podrían también los Espacios Naturales Protegidos entrar dentro de este título. LÓPEZ RAMÓN recuerda cómo la legislación estatal en este punto "ha posibilitado, aun cuando muy limitadamente, la realización de algunas políticas de ámbito municipal y supramunicipal en materia de protección de la naturaleza, con apoyo en los instrumentos planificatorios y al margen del sistema de la Ley de Espacios Naturales" [341].

En la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, antes mencionada, la Comunidad Autónoma defiende su competencia con

---

[340] BASSOLS COMA, M.: "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos", Revista de Administración Pública, nº 95, 1981, pp. 41 y ss. PAREJO ALFONSO, L.: "La organización administrativa de la ordenación del territorio", Revista de Derecho Urbanístico, nº 105, 1977, pp. ; y "La ordenación territorial: un reto para el Estado de las autonomías", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 226, 1985, pp. 209-240.

[341] La conservación de la Naturaleza..., cit., p. 397.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

base en este título: "la Ley impugnada no posee su base competencial en las funciones reconocidas a la Comunidad en materia de protección del medio ambiente, sino en la competencia de ésta para la "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", competencia de las denominadas habitualmente de exclusivas". Se concluye así que "la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo lleva implícita la competencia para adoptar las medidas de protección medioambiental inherentes a la ordenación del territorio, sin que sea preciso acudir para ello a un título competencial específico".

Sin embargo, el Tribunal Constitucional rechaza este planteamiento y se inclina por aplicar su doctrina a favor del criterio del título competencial más específico. No es fácil, sin embargo, asumir esta interpretación tan restrictiva. Aunque es cierto que, por haber títulos más específicos como los de "Espacios Naturales Protegidos" y "protección del medio ambiente", debe acudirse normalmente a éstos, también lo es que en ocasiones las medidas de conservación van a ser más propias de la legislación urbanística que la medioambiental, de tal forma que no puede existir una separación tajante entre ambas competencias, dándose una concurrencia de títulos que no puede ser obviada acudiendo sencillamente al criterio del título más específico. En definitiva, en ocasiones no habrá más remedio que reconocer la legitimidad de determinadas medidas de protección territorial adoptadas en función de una competencia distinta a la de Espacios Naturales Protegidos o, incluso, la de medio ambiente, ya que la realidad es mucho más rica en matices que la que contempla el reparto de competencias que necesariamente actúa mediante la creación de compartimentos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

estancos que no se dan en la realidad.

Esta es, por otra parte, la solución que alcanza el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 36/1994, de 10 de febrero, relativa a la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor, donde se justifica la citada Ley con base en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio. El Tribunal acude al objeto de la Ley, la "definición y regulación de los instrumentos de protección, armonización de usos y de la ordenación del territorio del Mar Menor y espacios circundantes al mismo, estableciendo la función, contenido, carácter, efectos y procedimiento de elaboración de cada uno de ellos" (artículo 1). Según el Tribunal Constitucional, la Ley puede encuadrarse dentro del título de "ordenación del territorio", pues tiene por objeto "la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial", añadiendo que es una Ley que "afronta, desde una perspectiva global e integradora, la planificación de ese espacio físico".

Ciertamente, el objeto que la norma persigue ha de tenerse presente al decidir el título competencial que se actúa, pero ello no debe ser el criterio definitivo. Desde luego, la protección de los Espacios Naturales puede practicarse desde los instrumentos de planificación urbanística y territorial, pero no debe ello descalificar la consideración de que estamos ante una competencia propia del título de medio ambiente [342].

[342] Así lo viene a reconocer el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 28/1997, de 13 de febrero, en la que afirma que la correlación existente entre ambas materias,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A la vista de lo expuesto, es posible que con base en los instrumentos de ordenación del territorio puedan protegerse determinados espacios, lo que demuestra la proximidad de los títulos competenciales y la imposibilidad de interpretar éstos de forma excluyente.

C) ENP como parte integrante de otros títulos relacionados, en general, con las actividades a desarrollar en el espacio.

Esta planteamiento ha sido destacado por LÓPEZ RAMÓN como la vía más segura para afirmar la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de Espacios Naturales Protegidos [343]. Se trata de definir, primero, las competencias que inciden y se proyectan sobre un espacio natural, para determinar, después, si pueden ser atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Según afirma el citado autor, diversas competencias previstas en el artículo 148. 1 de la Constitución y en los

---

medio ambiente y ordenación del territorio, ha de entenderse en el sentido "de que han de coordinarse y armonizarse desde el punto de vista de su proyección territorial, condicionada entre ellos de modo que la ordenación del territorio pondere los efectos sobre el medio ambiente sin atraer hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza", aunque reconoce también que "la acusada interrelación entre uno y otro título requiere en cada caso un detenido examen no sólo de la finalidad de las normas sino también y muy especialmente del contenido concreto de las mismas"; por lo que, cuando aquella finalidad se alcanza por el legislador mediante técnicas específicas de planificación de los usos del suelo, el título competencial de referencia será el de ordenación del territorio.

[343] La conservación de la naturaleza..., cit., p. 397.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Estatutos de Autonomía --en materia agrícola y ganadera (números 7 y 8), caza y pesca fluvial (número 11), promoción y ordenación del turismo (número 18), utilización del ocio (número 19, y urbanismo (número 3)-- justifican esta afirmación, ya que "del juego de estas competencias podría obtenerse una disciplina adecuada en un espacio natural" [344].

Esta vía fue sugerida por la Comunidad Autónoma de Madrid en el recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la Sentencia 170/1989, tantas veces reiterada: "la materia de "Espacios Naturales Protegidos" es un concepto sintético que nuclea, en torno a un sólo objeto físico, un conjunto de actividades sectoriales diversas que, por lo mismo, pueden tener su asiento en títulos competenciales igualmente diversos. Así, pues, el análisis sobre la competencia de una Comunidad Autónoma para dictar una norma sobre protección de un determinado espacio no puede hacerse, como se hace en el recurso, en bloque, examinando la posibilidad o imposibilidad de su entronque con un título competencial concreto, sino examinando analíticamente su contenido, por cuanto las normas o artículos que la constituyen, las medidas concretas que en la misma se adoptan pueden tener su encaje --como lo tienen-- en títulos competenciales múltiples, y no sólo (aunque también) en el de protección del medio ambiente".

El Tribunal Constitucional no acepta, sin embargo, estos planteamientos. Según la Sentencia mencionada, procede acudir al criterio del título competencial específico, en este caso,

[344] Ídem, pp. 397-398.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

éste es el de protección del medio ambiente [345]. En cualquier caso, el Tribunal confirma la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de desarrollo legislativo y normas adicionales de protección, como ya tuvimos ocasión de exponer.

2.- La "solución" del Tribunal Constitucional. La Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995.

Expuestos los diversos títulos competenciales susceptibles de invocarse en relación con los Espacios Naturales Protegidos, es preciso ahora determinar de qué modo ha concluido el Tribunal Constitucional de resolver definitivamente la cuestión, si es que lo ha hecho, concretando el conjunto de determinaciones sobre Espacios Naturales Protegidos que corresponde al Estado y, a partir de ello, las operaciones remitidas a las Comunidades Autónomas. En este punto, sin duda, es capital la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, que, en fechas no excesivamente lejanas, ha resuelto los diversos recursos de inconstitucionalidad presentados con la Ley 4/1989.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[345] Lo curioso es, precisamente, que los representantes de la Comunidad Autónoma dirigieran sus miradas hacia los títulos de ordenación del territorio y urbanismo para salvar la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid, de segundo grado, en el ámbito del desarrollo legislativo de las bases estatales, conscientes de que en esa materia la Comunidad Autónoma carecía de título.

2.1.- El concepto de "legislación básica" en materia de medio ambiente.

A) Carácter material v. carácter formal de la legislación básica.

Enjuiciada en la resolución la casi totalidad de los preceptos contenidos en la Ley, procede como cuestión preliminar analizar el alcance que a la competencia estatal sobre la legislación básica en materia de medio ambiente otorga el Tribunal Constitucional. En ella, en efecto, el verdadero problema que se plantea es, precisamente, la amplitud de la legislación estatal en la interpretación de lo básico.

El Tribunal Constitucional comienza señalando que la Constitución se sirve de diversos términos para referirse a este tipo de competencias: bases, condiciones básicas, normas básicas y legislación básica: "en las dos primeras, predomina su dimensión material y en las últimas su aspecto formal que, además, se potencia cuando las Comunidades Autónomas tienen conferido el desarrollo legislativo y la ejecución".

Sin embargo, una vez sentado esto, al definir concretamente el alcance del concepto "legislación básica", no llega a extraer todas las consecuencias derivadas de su toma de postura: si bien señala que la legislación básica "habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales", inmediatamente matiza y afirma que también resultan admisibles "las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (artículo 97 CE)"; en este caso, tales normas deben tener carácter

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

excepcional: "siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas". No termina aquí la definición de lo básico, que puede llegar a extenderse a la propia ejecución: "cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de las competencias no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del Estado de necesidad".

En su Voto particular, el magistrado MENDIZÁBAL critica globalmente esta doctrina: "si el legislador utiliza palabras y expresiones distintas para cada caso, si no sinónimas en atención al contenido de los regulado y cuyo significado se hace más comprensible, no resulta correcto jurídicamente forzar una sinonimia que además no es prudente en su dimensión política profunda, distorsionando el planteamiento constitucional". Si bien las indicadas expresiones contienen una referencia común, en cualquier caso, no tienen un significado idéntico: "en las "bases" predomina su dimensión material y en la "legislación básica" el aspecto formal,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

añadido al anterior". Acoge seguidamente la interpretación que hace la mayoría del Tribunal de lo básico, pero matiza que dicha doctrina nace y se desarrolla en el campo de la política económica: es ahí "donde tiene sentido que el Estado ejerza un papel preponderante para crear un mercado único en el territorio nacional"; la misma "pierde toda justificación cuando se pretende extender a la protección del medio ambiente, actividad tan pegada al suelo, primaria y telúrica, que se mueve no de arriba hacia abajo, como aquélla, sino de abajo hacia arriba, como el urbanismo, pariente muy próximo, en función del principio de subsidiariedad".

El magistrado MENDIZÁBAL ALLENDE en su Voto particular concluye que la legislación básica incorpora un ingrediente más: "las "bases", componente necesario pero no suficiente, han de aparecer revestidas de un ropaje formal, destacando así, en definitiva, a un primer plano, su exteriorización normativa". La diferencia no responde sólo a un criterio nominalista, sino que es resultado de una indagación funcional y teleológica: si "al Estado se le encomienda la formulación legal de lo básico", a las Comunidades Autónomas "les corresponde la posibilidad de dictar "normas adicionales de protección" y la carga competencial del desarrollo de la legislación básica estatal y de la suya propia, mediante sus potestades legiferante y reglamentaria" [346].

[346] Mayor desarrollo de este aspecto, en MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: "Dimensión constitucional del medio ambiente", La Ley-Actualidad Administrativa, n° 18, 1996, pp. 321-351, trabajo del autor del Voto particular.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) Lo básico como norma mínima de aplicación: el problema de las "normas adicionales de protección".

Otra singularidad que plantea la legislación básica en materia de medio ambiente es su caracterización como normas mínimas de protección [347]. Esta configuración parte de la propia dicción constitucional del artículo 149.1.23, que atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de acordar las "normas adicionales de protección" que esta materia requiere.

De ello dedujo inicialmente el Tribunal Constitucional que al Estado corresponde las normas que impongan "un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente" (Sentencia 64/1982, acerca de la Ley catalana sobre normas adicionales de protección de espacios de interés natural afectados por actividades extractivas). La legislación básica se configura como norma mínima imprescindible para asegurar la protección del medio ambiente, de suerte que a las Comunidades Autónomas corresponde dictar las medidas adicionales de protección (Sentencia 170/1989, Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no obstante, da un giro copernicano con posterioridad, porque si inicialmente se admite la facultad de las Comunidades Autónomas para el desarrollo legislativo de lo básico, se reconoce después al Estado competencia, no ya sólo para establecer lo mínimo sino para acordar lo imprescindible o necesario para la

[347] En este punto, GARCÍA MORILLO, J.: "La versatilidad de lo básico", Revista de Administración Pública, nº 139, 1996, pp. 143-144.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

protección ambiental: de ello se sigue que el legislador estatal no está obligado a dejar margen de desarrollo alguno al legislador autonómico [348]:

> "no cabría afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales por el mero hecho de que, por el detalle con que están concebidas, no permitan desarrollo normativo alguno".

Por ejemplo, esta declaración procede de la Sentencia 149/1991, relativa a la Ley de Costas, que contundentemente llega a afirmar también que "en principio también el desarrollo reglamentario de las leyes sobre la materia es competencia estatal o, dicho de otro modo, que la legislación básica incluye tanto las normas con rango de Ley como las reglamentarias dictadas en su desarrollo" [349].

---

[348] Esta posición del Tribunal Constitucional fue justamente criticada por la doctrina. En primer lugar, teniendo en cuenta que la función del artículo 149.1 es la de definir las competencias del Estado, es coherente entender, como así lo ha hecho el Tribunal Constitucional en otros casos, que lo no reservado expresamente al Estado puede ser asumido como propio por las Comunidades Autónomas (BAYONA ROCAMORA, A.: El derecho a legislar en el Estado Autonómico, ed. Tecnos-Escola d´Administración Pública de Catalunya, Madrid, 1992, p. 153). En segundo lugar, y como ya se ha puesto de manifiesto, la lógica del razonamiento empleado llevaría a la inconstitucionalidad de los Estatutos de Autonomía por haber asumido algo que no era posible, por lo que, para evitar este efecto, lo que se hace es desvirtuar el propio contenido estatutario, al dejar sin garantía la competencia autonómica, que queda a expensas de la amplitud que el Estado quiera conceder a su legislación básica (Ídem, p. 153.).

[349] Para llegar a esta conclusión, el Tribunal considera que el artículo 149.1.23 no recoge ni explícita, ni implícitamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman el desarrollo legislativo en esta materia, admitiendo sólo este precepto que la eventual competencia de las Comunidades Autónomas se limite a la posibilidad de establecer "normas adicionales de protección". A continuación, sin embargo, el Tribunal cae en la cuenta que algunos Estatutos de Autonomía han atribuido a la respectiva Comunidad Autónoma competencias, no sólo para establecer "normas adicionales de protección"

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Aparentemente, la Sentencia 102/1995, sobre la Ley estatal de Espacios Naturales Protegidos, viene ahora a apartarse de la doctrina que acaba de exponerse. El propio Tribunal lo reconoce expresamente, al señalar que procede a corregir su doctrina: la legislación básica no puede llegar "a tal grado de detalle que no permita el desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido". El alcance de lo básico es más limitado: "cumple más bien una función mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos". Se vuelve de este modo a la doctrina inicial de la Sentencia 170/1989.

Sin embargo, no hay que apurarse a extraer conclusiones. La rectificación apuntada resulta meramente retórica [350], ya que el Tribunal Constitucional no aplica realmente las consideraciones efectuadas, al enjuiciar punto por punto los preceptos de la Ley impugnada. Incluso, en alguna ocasión, llega a apelar a la doctrina de la Sentencia 149/1989, por ejemplo, al enjuiciar el artículo 4 de la Ley, donde el Tribunal comienza recordando que el deber de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica es menor que en otros campos [351]. El Tribunal parece rizar el rizo y es capaz de este

---

sino, además, el desarrollo de la legislación básica del Estado.

[350] Se acude a términos similares a los expuestos por GARCÍA MORILLO, J.: "La versatilidad de lo básico", cit., pp. 143-144.

[351] GARCÍA MORILLO, J., en su trabajo citado, señala que es posible reconocer un espacio intermedio entre el "deber estatal de dejar un margen para el desarrollo" y "no dejar ninguno" pero advierte que "esta especie de "achique de espacios"

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

modo de mantener, ni más ni menos, que dos posturas distintas acerca del alcance de lo básico en la misma sentencia.

2.2.- El tratamiento general de los ENP.

A) Declaración y efectos.

El enjuciamiento concreto de la regulación sobre los Espacios Naturales Protegidos se inicia recordando que seis Comunidades Autónomas ostentan "competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos" [352]. Dichos espacios son "el

---

conceptual no parece tanto un ejercicio de precisión cuanto un recurso retórico, pues definir ese espacio intermedio entre el margen menor y el nulo es, me parece, empresa harto difícil y, además, de muy dudosa plasmación práctica", concluyendo denunciando que "en todo caso, y a los efectos que aquí interesan, el cambio --una vez más-- de parámetros es claro ("La versatilidad de lo básico", cit, p. 146).

[352] Todas las Comunidades Autónomas destacan en sus recursos que la competencia sobre Espacios Naturales protegidos es una competencia exclusiva de las mismas y diferente de la de medio ambiente. Por ejemplo, el recurso de la Generalidad de Cataluña parte de considerar que el artículo 149.1.23 reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de medio ambiente, mientras que el Estatuto de Autonomía diferencia entre las competencias exclusivas en materia de Espacios Naturales protegidos (artículo 9.10) y la desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente (artículo 10.1.6). Y a partir de estos datos, afirma que "después de la entrada en vigor de la CE y del EAC, la competencia sobre Espacios Naturales Protegidos ya no puede ser considerada como una faceta o aspecto parcial de la protección del medio ambiente, sino como una competencia distinta, acotada de una forma diferente", llegando incluso a sostener que "el artículo 9.10 del EAC en relación con el artículo 149.1.23 CE no debe interpretarse en el sentido de que la competencia exclusiva de la generalidad en materia de espacios naturales sea limitada por la bases estatales", si bien se matiza esta posición: "lo cual no quiere decir que la legislación estatal sobre materias conexas a la que nos ocupa, como sucede de forma especial en el caso del medio ambiente, no pueda venir a incidir como límite al ejercicio de las competencias exclusivas de mi representada en la protección de los espacios naturales de Cataluña". Posteriormente, se completa la argumentación: "hay que aceptar

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

soporte de un título competencial distinto del que cobija la protección del medio ambiente, y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios, resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, como comprendida en el artículo 149. 3, de la Constitución y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (Sentencias 69/1982 y 82/1982)".

Esta configuración de las competencias sobre los Espacios Naturales Protegidos resulta decisiva y tiene como consecuencia que el protagonismo de las seis Comunidades Autónomas antes mencionadas sea mayor y más intenso en este ámbito.

No obstante, también recuerda el Tribunal Constitucional que, a pesar del carácter exclusivo de esta competencia, los propios Estatutos de Autonomía la encuadran "en el marco de la Constitución, invocando explícitamente el precepto pertinente (artículo 149.1.23ª), pues a su luz ha de ser leída cualquier otra norma, incluso las estatutarias (Sentencia 89/1982)". Por todo lo cual, concluye que "la protección del medio ambiente es el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre

---

que el Estado pueda incidir de forma indirecta sobre el ejercicio de esta competencia por mi representada, al ejercer sus potestades de acuerdo con otros títulos competenciales sectoriales o legislando en materias conexas a las aquí controvertidas [...] el Estado puede legislar sobre el medio ambiente pero no sobre los distintos sectores o materias susceptibles de verse imbricados en el mismo, motivo por el cual dicha competencia no puede servir de excusa o pretexto para dejar vacías de contenido, o afectadas en más de lo estrictamente necesario para diseñar el encuadre de una política global sobre el medio ambiente, las distintas competencias sectoriales de las CC AA y, entre ellas, la relativa a los Espacios Naturales Protegidos".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

espacios naturales protegidos (Sentencias 64/1982 y 170/1989)" [353].

B) Concepto y clases de ENP.

Sentada la doctrina general, el Tribunal Constitucional enjuicia el artículo 10.1 de la Ley 4/1989 [354]. Este precepto define los Espacios Naturales Protegidos como "aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, podrán ser declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en esta Ley" [355].

---

[353] Sobre el concepto de competencia exclusiva, hay abundante doctrina. Por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: Estudios sobre autonomías territoriales, cit, pp. 119-164. También, VIVER PI-SUNYER, C.: Materias competenciales y Tribunal Constitucional, ed. Ariel, Barcelona, 1989, pp. 20-33, principalmente.

[354] Este precepto no fue recurrido por la Generalidad, por entender que "esta definición legal adopta la misma concepción protectora que la Ley de espacios naturales de Cataluña y los amplios criterios adoptados podrían considerarse básicos encajando en el marco de una política general de protección del medio ambiente. Igual consideración básica pueden merecer las finalidades de la protección de esos espacios descritas en el punto 2, sin que sea una lista cerrada, y el punto 3 al disponer que la declaración de espacio protegido lleve aparejada la de utilidad pública".

[355] Para resolver sobre la cuestión relativa a la distribución de competencias, el Tribunal no duda en analizar la naturaleza de esta institución, para lo cual realiza un estudio del concepto de espacio natural protegido contenido en la Ley, que transcribimos literalmente por su expresiva formulación: "en primer lugar, el suelo preservando aquellas áreas y elementos naturales con un interés singular desde los puntos de vista científico, cultural, educativo, estético,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Para el Tribunal Constitucional, esta institución "se compadece perfectamente y enlaza en línea recta con el concepto constitucional del medio ambiente, tal y como ha sido expuesto más atrás, por la vía de las finalidades a las cuales ha de atender, ligadas a ciertos recursos naturales". Nada que objetar, pues, indudablemente, ha de considerarse básico en materia de medio ambiente el concepto de Espacio Natural Protegido, así como las condiciones para su declaración, si son formuladas de manera tan genérica y abstracta, como hace la Ley.

Definido el concepto y determinados los fines de esta institución, el artículo 10.3 habilita a la Administración para el ejercicio de la potestad expropiatoria y de los derechos de tanteo y retracto [356]. La declaración como protegido de un

---

paisajístico y recreativo. A continuación, vienen sus moradores, las comunidades o especies en peligro, cuya supervivencia ha de conseguirse mediante la conservación de sus hábitats. Con unos y otros, suelo y moradores, se pretende constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en España, todo lo cual, permite la colaboración de nuestro país en programas internacionales para la conservación de los espacios naturales y de vida silvestre en los que se haya comprometido a participar".

[356] Este precepto establece: "La declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, y la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados en el interior del mismo. A los efectos del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, por el transmitente se notificará fehacientemente a la Administración actuante las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en que haya sido instrumentada la citada transmisión. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la correspondiente notificación, que deberá efectuarse en todo caso y será requisito necesario para inscribir la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

espacio natural constituye precisamente una de las finalidades a las que se refiere el artículo 3° de la Ley, cuando alude genéricamente a "las actividades encaminadas al logro de las finalidades contempladas en la Ley". Pues bien, dicha declaración supone el factor desencadenante de los efectos ahora mencionados y que van a tener su concreción en la potestad expropiatoria y en los derechos de tanteo y retracto.

Respecto a la potestad expropiatoria, el fundamento de su regulación estatal no es otro que el artículo 149.1.18 de la Constitución, sin que sea necesario entrar en mayores detalles. En cambio, sí plantea problemas más graves la regulación de los derechos de tanteo y retracto. Si bien como, "derechos reales", caen dentro de las instituciones del derecho civil, y, por tanto, dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.8 de la Constitución a reserva de los Derechos forales y especiales, como instituciones que pueden otorgarse a favor de una Administración Pública nada impide que pueda regularse por las Comunidades Autónomas, sin que en estos casos haya invasión de competencias, cuando tales derechos se prevén simplemente, sin entrar a regular su régimen jurídico sustantivo.

Las diferentes clases de Espacios Naturales Protegidos y sus respectivas definiciones se encuentran establecidas en los artículo 12 a 14, 16 y 17 de la Ley. Los recursos de inconstitucionalidad sostienen que estos preceptos no pueden justificarse con base en la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente.

---

transmisión en el Registro de la Propiedad".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por el contrario, sí tienen encaje en la competencia exclusiva en materia de Espacios Naturales Protegidos asumida por algunas Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Canarias distingue entre las competencias de "medio ambiente" y de "espacios naturales": "la Constitución siempre habla de medio ambiente, nunca de espacios naturales" [357], para, a continuación, afirmar que "la competencia en legislación de medio ambiente es más genérica, horizontal, que la de espacios naturales". Pese a que la Constitución no atribuye al Estado competencias específicas en materia de espacios naturales, la Ley 4/1989 objeto del recurso los regula en sus artículos 10 a 20, regulación que merece, siempre según la Comunidad Autónoma de Canarias, un juicio negativo de constitucionalidad: "en la totalidad de los artículos citados no alcanza a identificarse la existencia de normas de protección del medio ambiente. La Ley en este particular se olvida de tales normas y desciende a la regulación propia de los espacios naturales. Lo típico de la

[357] Este problema general se presenta con los títulos competenciales. Un excelente análisis de esta cuestión, en VIVER PY-SUÑER, C.: Materias competenciales y tribunal constitucional, cit, pp. 13-53. El autor sostiene que es posible llevar a cabo una delimitación de las distintas materias: "la constatación incontrovertible de que las materias forman un vedadero continuum, no lleva de forma automática e ineludible a la conclusión de que resulta imposible separar las materias en el plano jurídico, así como configurarlas como ámbitos exclusivos". La afirmación de que las materias no pueden configurarse como ámbitos exclusivos sólo puede significar: que no pueden precisarse "a priori" todas las actividades abstractas encuadrables en las distintas materias; que los criterios a emplear para distinguir los ámbitos materiales no pueden ser formalistas y de aplicación mecánica; y que esas materias no pueden ejercerse de forma totalmente aislada, sin mutuos condicionamientos e interferencias. Pero ello no autoriza a que deba soslayarse el análisis, "por un simple reparto de funciones o por la aceptación de la duplicidad generalizada de actuaciones" (p. 22).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

protección del medio ambiente es la definición de las condiciones de uso o sus incompatibilidades, la intensidad o las medidas correctoras o de vertidos y nada de ello se encuentra en los artículos citados, en los que se desciende al "como" de la protección, a la instrumentación jurídica en una categoría del espacio a ordenar".

De idénticos presupuestos parte el recurso de la Generalidad de Cataluña: "no consideramos que la definición de las categorías o tipos de protección especial sea una materia comprendida en la competencia básica para la protección del medio ambiente que corresponde al Estado, aunque se pueda aceptar a los solos efectos de su mejor identificación y homologación internacional" [358]. Alternativamente, el recurso plantea que el carácter básico se limite al artículo 12, que enumera pero no define las clases de Espacios Naturales Protegidos. En los demás artículos, "al definir en particular cada una de las categorías, se están regulando las determinadas formas de protección del espacio natural, lo cual constituye una regulación sustantiva de la materia de espacios naturales para la cual el Estado carece de título competencial". Similares consideraciones efectúan el resto de los recursos.

Enunciadas las razones esgrimidas por los recurrentes, el Tribunal Constitucional se distancia de ellas. La regulación

---

[358] Concretamente, el recurso afirma en este punto: "sentada la diferencia en el bloque constitucional entre los ámbitos materiales de la protección del medio ambiente y de la protección de los espacios naturales, no se alcanza a ver porqué estas definiciones de los espacios susceptibles de protección especial pueden ser consideradas como un aspecto normativo comprendido en las bases para la protección del medio ambiente".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

contenida en los artículos 12 y siguientes de la Ley es perfectamente constitucional, ya que "la definición de cada modalidad, en función de sus características objetivas, pretende una homogeneidad tan conveniente en un plano pragmático como necesaria para su plena eficacia, dada la dimensión geográfica del medio ambiente que la hace rebasar no ya el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas sino las fronteras estatales en una tendencia cada vez más intensa a convertirse en universal". Esta posición parece correcta, por cuanto que los Espacios Naturales Protegidos, a pesar de constituir un título distinto del de medio ambiente, se encuentra condicionado por éste, al deberse ejercer esta competencia respetando la legislación básica estatal. Concretamente, respecto a los tipos de espacios protegidos, nada puede objetarse. Si algo puede considerarse básico en materia de medio ambiente es precisamente la definición de dichos espacios, que viene a evitar así la excesiva dispersión en tema tan propenso a falsas innovaciones.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

C) Elementos de los ENP. En especial, el elemento formal de la declaración.

La Sentencia constitucional destaca a continuación los dos elementos que según la Ley requiere la definición de Espacio Natural Protegido, de acuerdo con la Ley: "la calidad de espacio natural protegido exige la concurrencia de dos factores, uno material, consistente en la configuración topográfica con sus elementos geológicos, botánicos, zoológicos y humanos y otro formal, la declaración de que lo son por quien tenga a su cargo tal competencia". Y esto sentado, se interroga

sobre la forma de constatación de la existencia de los elementos naturales. La Sentencia analiza, concretamente, la exigencia impuesta por el artículo 15 de que la concurrencia de tales elementos se realice mediante la elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, con carácter previo a la declaración de los Parques y las Reservas Naturales, o, en los casos de que concurran circunstancias excepcionales, con posterioridad, y siempre en el plazo de un año a partir de dicha declaración. Para el Tribunal Constitucional, resulta ajustado a la Constitución que, según la Ley, este requisito se constituya en inexcusable para la declaración de los Parques y las Reservas Naturales, así como que en los casos excepcionales en los que se pueda prescindir de él, la exigencia de la constancia expresa en la norma declarativa de las circunstancias que los motivan resulte "inexcusable y determinante incluso de su validez".

D) Régimen Jurídico de los diferentes Espacios Naturales Protegidos: aspectos controvertidos.

Definidos los distintos tipos de Espacios Naturales Protegidos, Parques, Reservas, Monumentos y Paisajes, el Tribunal Constitucional afirma que "estos cuatro tipos así descritos y acotados pueden dar lugar en ciertos supuestos a una zona de influencia, con la ampliación espacial de su ámbito que tiene una función de escudo o muralla". Esta zona de influencia recibe el nombre específico de zona periférica de protección, y se regula en el artículo 18.1 de la Ley. Es distinta de la creación de un área de influencia socioeconómica a que también puede dar lugar la declaración de algunas de las cuatro clases de Espacio Natural Protegido mencionadas, y cuya

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

finalidad es la de "conseguir el mantenimiento de tales espacios y compensar a las poblaciones perjudicadas" (artículo 18.2), compuestas por los términos municipales donde se ubica el Espacio Natural Protegido en cuestión y su Zona Periférica.

El Tribunal Constitucional afirma la constitucionalidad de estos preceptos: "el régimen jurídico también homogéneo, así perfilado, sirve de mínimo común denominador a la finalidad de asegurar el disfrute por todos del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Con el deber correlativo de conservarlo, como reflejo de la solidaridad colectiva (artículos 149.123ª en relación con el 45 CE)".

También, en distinto orden de consideraciones, el Tribunal Constitucional se plantea la legitimación de las limitaciones de usos y aprovechamientos que acompaña a la regulación de cada uno de los tipos de Espacios mencionados antes [359]. Y se decanta asimismo a favor de su constitucionalidad: "conviene la calificación de básicas a las limitaciones para el aprovechamiento o explotación de los recursos, potestativas en los Parques y preceptivas, imperativas o compulsivas en las

[359] Los preceptos tomados en consideración son los artículos 13.2 y 3, y 14.2 que, respectivamente, dicen: "En los Parques se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación" (artículo 13.2); "En los Parques se facilitará la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de aquéllos" (artículo 13.3). "En las Reservas estará limitada la explotación de los recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretende proteger. Con carácter general estará prohibida la recolección de material biológico o geológico, salvo en aquellos casos que por razones de investigación o educativas se permita la misma previa la pertinente autorización administrativa" (artículo 14.2).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Reservas, con la prohibición de los usos incompatibles con las finalidades determinantes de su creación o la autorización de los compatibles con la conservación de los valores cuya protección se pretende, en un planteamiento inverso según se trate aquéllos o de éstos (artículo 13.2 y 14.2)" [360].

La postura del Tribunal es valiente, pues si los conceptos de cada uno de los espacios protegidos pueden considerarse básicos sin dificultad, más difícil es afirmar lo mismo cuando se entra ya directamente a establecer prohibiciones y limitaciones en el régimen jurídico de dichos espacios. Pero, en fin, resulta coherente con la lectura de la Ley, cuya intención es evitar que queden vacíos y sin contenido los conceptos establecidos por ella misma, de tal forma que las Comunidades Autónomas pudieran desvirtuarlos y establecer un régimen jurídico que no tuviera en cuenta los valores naturales descritos en dichos conceptos.

E) Los Planes Rectores de Uso y Gestión.

El artículo 19 de la Ley 4/1989 regula los Planes Rectores de Uso y Gestión, y extiende el carácter básico a la planificación efectuada con posterioridad a la declaración de cada espacio, así como a la determinación de sus contenidos específicos (normas generales respecto al uso y gestión), su modo de revisión, el órgano competente para la aprobación de

[360] La misma consideración positiva merece la limitación de los visitantes y la previsión de que las normas reguladoras de los Espacios Naturales Protegidos contengan "los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración" (art. 11).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

dichos planes, y su procedimiento de elaboración (oídas o informar preceptivamente las Administraciones) [361]. La constitucionalidad de este precepto podía deducirse desde que se considera básico el mandato general de planificar los recursos naturales: los Planes Rectores de Uso y Gestión no son más que otro de los instrumentos de realizar dicha planificación, con la única matización de que en este caso se trata ya de planes específicos para los Espacios Naturales Protegidos.

La posibilidad prevista por el artículo 20 de crear Juntas Rectoras o Patronatos para colaborar en la gestión de los Espacios Naturales Protegidos tampoco merece reproche alguno. La constitucionalidad del referido precepto reside en la voluntariedad de tales órganos: al ser la gestión una competencia propia de las Comunidades Autónomas, no puede el Estado imponer la forma concreta de llevarla a cabo.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[361] Según este precepto: "1. Por los órganos rectores de los Parques se elaborarán Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá, en cada caso, al Gobierno de la Nación o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación. En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque. 2. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes".

2.3.- En particular, la gestión de los Espacios Naturales Protegidos.

A) La competencia general de las Comunidades Autónomas para gestionar los ENP.

La Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen con carácter general la competencia de gestión a las Comunidades Autónomas, tanto en materia de medio ambiente como en relación a los Espacios Naturales Protegidos. Así lo reconoce el Tribunal palmariamente que invoca a tal efecto una doctrina ya consolidada: "las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general ... corresponden a las Comunidades Autónomas y no al Estado (Sentencias 149/1991 y 329/1993)" [362]. Más concretamente, ahora incluso, como "la declaración de que un espacio natural merece la protección prevista constitucionalmente, es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo", se considera correcto el artículo 21 de la Ley, por cuya virtud la declaración de lo que sean Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos corresponde a las Comunidades Autónomas [363].

---

[362] Puede plantearse en este punto la existencia de competencias ejecutivas derivadas de las competencias básicas del Estado.

[363] Las Comunidades Autónomas habían recurrido este precepto por inconstitucional, al no corresponder al Estado la definición de las competencias de las Comunidades Autónomas, es decir, la habilitación a éstas para que declaren los espacios protegidos, pues esa competencia esta directamente atribuida por los Estatutos de Autonomía.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Aclarada la cuestión general, permanecen algunas dudas sobre un acto concreto de gestión, como es la reclasificación de los espacios ya declarados para adecuarlos ahora al nuevo contenido de la Ley, que resulta obligatorio de acuerdo con la Disposición Transitoria segunda [364]. Recurrida la obligación de proceder a la reclasificación por las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional declara que esta operación es indispensable para hacer efectivas las previsiones básicas de la Ley. También se justifica por el efecto que produce de homogeneizar las distintas denominaciones de conseguir la homologación internacional. Por lo demás, el precepto mantiene un "respeto absoluto a las competencias respectivas no sólo genérica e implícitamente, sino con explícito reconocimiento de la potestad para establecer figuras diferentes de las diseñadas en la propia Ley en favor de las Comunidades con competencia exclusiva en la materia y para dictar normas adicionales".

B) Los espacios incluidos en más de una Comunidad Autónoma.

Casi sin excepción, las Comunidades Autónomas recurrentes estiman que la supraterritorialidad, invocada por el Estado para la asunción de la gestión en estos casos (artículo 21.4), no es un criterio que se ajuste a la Constitución para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades

[364] En virtud de este precepto, "a efectos de la debida coordinación en cuanto a la aplicación de la normativa básica, denominación y homologación internacional, en su caso, las Comunidades Autónomas procederán a la reclasificación de los espacios naturales protegidos que hayan declarado conforme a su normativa y que se correspondan con la figuras reguladas en esta Ley, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 21.1".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Autónomas. Según la Generalidad de Cataluña, la Constitución no contiene en este punto reserva alguna que permita la intervención estatal, a diferencia de lo que se prevé en otros preceptos (ferrocarriles y transportes terrestres --artículo 149.1.21--, recursos y aprovechamientos hidráulicos, instalaciones eléctricas y energía, --artículo 149.1.22--, y obras públicas, --artículo 149.1.24--) [365]. También interesa anotar el planteamiento de la Comunidad Autónoma de Andalucía: "la declaración y ámbito de un espacio natural es algo que se realiza discrecionalmente por el órgano competente. La división del territorio nacional en diversos territorios con Entes distintos con competencias sobre ellos en materia medioambiental debe conducir a que la determinación de tales espacios deberá hacerse, con carácter general, respetando los límites territoriales de las Comunidades Autónomas". De este modo, "solamente cuando existan razones excepcionales que hagan imprescindible para la conservación de un espacio que incluya territorios de más de una Comunidad Autónoma estaría justificada esta competencia estatal para su declaración"; y se

[365] El recurso afirma asimismo:"el Estado no tiene reservada competencia alguna sobre espacios naturales de acuerdo con el artículo 149.1 CE y su competencia básica sobre el medio ambiente no puede servir para vaciar y dejar sin contenido la competencia autonómica en la materia. La competencia para proteger los espacios naturales corresponde a cada Comunidad en su territorio. Es más, solamente existirá propiamente un espacio natural protegido cuando la Comunidad Autónoma así lo declare, para aquellas zonas enclavadas en su propio territorio. El hecho de que el espacio natural declarado sea colindante con otro correspondiente a otra Comunidad Autónoma será una coincidencia que ciertamente puede producirse. El espacio natural es una realidad preexistente a las Comunidades Autónomas o a los Estados y no conoce fronteras estatales o límites comunitarios, pero la competencia sobre espacios naturales protegidos, o la protección del espacio natural, es territorial y se ejerce en los límites del este público competente. Así lo han querido la Constitución y los Estatutos de Autonomía y el legislador estatal no puede cambiarlo".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

matiza, además, que "la necesidad de declaración conjunta, podrá, en muchos casos, ser satisfecha mediante técnicas de cooperación entre Comunidades Autónomas no siendo, por tanto, necesaria la intervención estatal más que cuando ésto no se produzca, debiendo tener en todo caso un carácter subsidiario de la actuación autonómica".

El Tribunal Constitucional confirma, en efecto, que "la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia". Es verdad que como continua afirmando, "ciertamente, los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas"; pero ello "no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia". A lo que acaso sí podrá dar lugar esta circunstancia es al establecimiento de "mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquélla para declarar y gestionar dichos espacios" [366]. Igualmente, se reputa inconstitucional la previsión de una gestión convenida entre las Comunidades Autónomas y el Estado, cuando se impone un órgano de gestión específico presidido por el Estado (artículo

[366] Sigue el Tribunal Constitucional en este caso la regla de que la supraterritorialidad no es un título justificativo de la competencia estatal. En este sentido, VIVER PI-SUNYER, C. señala que "normalmente el Tribunal concibe el territorio como límite de las competencias autonómicas, no como criterio para atribuir títulos competenciales el Estado. Parte de la base de que la mayoría de los objetos materiales se extienden a lo largo del territorio de todas o algunas de la mayoría de las Comunidades y que ese territorio sirve precisamente para parcelar esos objetos materiales distribuyendo la competencia entre las distintas Comunidades Autónomas" (Materias competenciales y Tribunal Constitucional, cit., p. 124).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

21.4) [367].

No cabe discutir estas conclusiones, pues el Estado carece de competencias en materia de gestión del medio ambiente y la Constitución no ha previsto el supuesto de que la actuación sobre un espacio protegido que afecta a más de una Comunidad Autónoma corresponda al Estado. Precisamente, para casos como éste la Constitución prevé la posibilidad de firmar convenios entre las Comunidades Autónomas implicadas. Así deben resolverse los posibles conflictos que pudieran sustanciarse.

C) Los ENP en la Zona marítimo terrestre.

El artículo 21.3 de la Ley 4/1989 establece también que "la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos a que se refiere el capítulo anterior corresponderá al Estado cuando tengan por objeto la protección de bienes de los señalados en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas". En los recursos presentados contra este precepto la

[367] La Generalidad había recurrido el segundo párrafo del artículo 21.4 por imponer la forma de convenio para la gestión de estos espacios: "el Estado no puede imponer a las Comunidades Autónomas la figura del convenio de colaboración, que así presentado pierde su carácter voluntario". El propio recurso afirma que "el principio de colaboración que debe presidir el funcionamiento de todo el Estado de las Autonomías es contrario a este tipo de convenios obligatorios que recuerdan más los contratos de adhesión impuestos a los usuarios de ciertos servicios públicos que a una auténtica relación convencional entre partes con posiciones jurídicas autónomas [...] corrobora nuestro juicio sobre la inconstitucionalidad de este precepto el hecho de que el objetivo perseguido con la imposición de tales convenios no es otro que el de hacer participar a la Administración del Estado en la gestión de esos espacios naturales "supracomunitarios" otorgándole, claro está, las funciones de coordinación de esa gestión".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

unanimidad es total. Las Comunidades Autónomas resaltan que la titularidad del dominio público no es un criterio atributivo de competencias, e invocan las Sentencias del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 1984, y de 29 de noviembre de 1988 [368].

La respuesta del Tribunal Constitucional a este punto podía prácticamente anticiparse con base en la doctrina precedente [369]. Por eso, el Estado trató de desviar la cuestión

---

[368] Por ejemplo, el recurso de la Generalidad de Cataluña señala: "si bien es cierto que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre puede comportar una potestad de protección (así lo ha declarado la STC 227/1988 en relación con el demonio hídrico) ello no implica, utilizando una técnica similar a la de los poderes implícitos, que se pueda reconocer al Estado una competencia para declarar y gestionar los espacios naturales protegidos que puedan incidir sobre dicho espacio de dominio público. Admitir esta tesis conllevaría una alteración de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de espacios naturales".

[369] Tempranamente, el Tribunal Constitucional reconoció que el dominio público no era título de atribución de competencias. En la Sentencia de 3 de julio de 1984 ya declaró: "la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el Estatuto de Autonomía del País Vasco para delimitar competencias: es cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción del territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que lo ostenten". Igualmente, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, relativa a la Ley de Aguas estatal: "la titularidad estatal del dominio público no predetermina, como se ha dicho, las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en relación con el mismo". Las competencias del Estado se limitan a las que se refieran a "la potestad de protección del dominio público hidráulico con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que lo componen, en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el artículo 132.1 de la Constitución". Es cierto que se produce un entrecruzamiento entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y ello debe dar lugar a la coordinación de ambas, pero no justifica que el Estado se atribuya competencias: "ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en otra dirección y sostuvo que la razón del precepto no era la expuesta, sino la de que "las Cortes Generales consideran básico reservar al Estado la declaración y gestión de los espacios reseñados en el precepto. La reserva contenida en el mismo comprende tanto potestades normativas como estrictamente ejecutivas". Este argumento no podía admitirse por el Tribunal Constitucional. Lo que realmente se plantea es la libertad del legislador para declarar básica cualquier materia sin criterio alguno, lo que vulnera el carácter material de lo básico defendido por el Tribunal Constitucional.

Difícil la defensa de este artículo, una vez enfocada la cuestión, el Tribunal confirma su doctrina: "la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna"; "tampoco tiene virtud taumatúrgica la importancia de estos bienes para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de la calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado". Añade el Tribunal, por lo demás, que "la esencia de la declaración como acto ejecutivo no puede quedar desvirtuada por factores ajenos e inoperantes como son los topográficos". En conclusión, "la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente".

Estado a atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

D) Los Parques Nacionales.

La Ley 4/1989 dedica los artículos 22 y 23 a la regulación de los Parques Nacionales. Tales preceptos atribuyen a las Cortes Generales la competencia para declarar los Parques Nacionales, siendo requisito para proceder a la citada declaración que el espacio "sea representativo de alguno de los principales sistemas naturales españoles que se citan en el anexo de la presente Ley". Se configura de este modo la Red de Parques Nacionales, cuya gestión se reserva en exclusiva el Estado. Y a las Comunidades Autónomas sólo se les permite, por un lado, proponer la declaración cuando concurran los requisitos necesarios y, por otro lado, colaborar en la gestión a través de su incorporación al Patronato, con funciones de asesoramiento, promoción, seguimiento y control de los Parques.

El Tribunal Constitucional se pronuncia primero sobre la naturaleza del acto de declaración. Defendida por los recurrentes su naturaleza ejecutiva: "la declaración de un espacio natural protegido es un acto de ejecución aunque se apruebe por Ley formal [...] la Ley de declaración de un Parque Nacional no crea norma alguna de derecho objetivo, sino tan solo se limita a aplicar un determinado régimen jurídico, el de los Parques Nacionales previsto en la Ley, a un determinado territorio por reunir las características que constituyen el supuesto de hecho de tal régimen jurídico y que se concretan en la concurrencia de un determinado interés en su conservación" [370], la Sentencia acepta este planteamiento, pero va a

[370] Sobre la distinción entre ejecución y normación, JIMÉNEZ ASENJO, R.: Las competencias autonómicas de ejecución..., cit., especialmente, pp. 119-207.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

introducir una matización: "la declaración de que un determinado espacio natural reviste las características para ser considerado Parque Nacional no se agota con tal declaración, sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa".

El aspecto más controvertido que suscita la regulación de los Parques Nacionales es el relativo a la determinación del órgano competente para su declaración. En su recurso, la Comunidad Autónoma de Cataluña afirma que la competencia exclusiva en materia de Espacios Naturales Protegidos incluye las competencias sobre los Parques Nacionales. A lo sumo, la normativa básica "podría señalar las condiciones mínimas y las características generales exigibles para merecer la calificación de parques nacionales, pero la declaración de los mismos nunca podría ser considerada una regulación básica puesto que tales declaraciones son por su naturaleza concretas y específicas para un espacio individualizado, y por tanto carecen de la generalidad imprescindible para ser consideradas normas básicas".

Otro planteamiento interesante sustenta el recurso de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Con notable claridad, se precisa que "si el interés general del Estado (e incluso puede serlo de la humanidad toda) exige la conservación de un determinado espacio natural, esta conservación deberá hacerse, y podrá garantizarse plenamente, a través de la determinación de las bases de la regulación de la materia por el Estado y el desarrollo legislativo y la ejecución por las Comunidades Autónomas". Por lo demás, el recurso añade interesantes consideraciones. Así, afirma que, en virtud de su competencia

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

básica, el Estado puede determinar el deber de conservar un espacio, e incluso imponer niveles de garantía de esa protección, estableciendo con ello deberes jurídicamente vinculantes para la Comunidad Autónoma. Pero, una vez efectuadas tales determinaciones por el Estado, la declaración singular de cada espacio natural, el establecimiento de sus concretos límites, la selección de la figura de protección adecuada, y la gestión del espacio, corresponde a las Comunidades Autónomas.

En fin, otro argumento utilizado por la generalidad de recurrentes es el de que el interés general no es un criterio válido para la distribución de competencias. Siguiendo la reiterada doctrina del propio Tribunal Constitucional, la Constitución y los Estatutos tuvieron en cuenta y aplicaron este criterio al diseñar la distribución de competencias, por lo que las Cortes Generales no pueden después, so pretexto de dicho interés, alterar la indicada distribución.

La Sentencia 102/1995 va a rechazar, sin embargo, los argumentos anteriormente expuestos y afirma, en consecuencia, la plena constitucionalidad de la competencia del Estado para declarar los Parques Nacionales. Parte el Tribunal Constitucional de la consideración de los Parques Nacionales como una realidad singular [371]. La Sentencia destaca de esta categoría de espacio natural, su carácter simbólico y peculiar: "su carácter simbólico por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo

[371] Cita para ello su origen histórico en la Ley de 1916, y recuerda el concepto que ellos daba la Ley 12/1975.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país y con el que se identifica, como les ocurre también a ciertas instituciones o a monumentos bien conocidos, unidos indisolublemente a la imagen de una ciudad o de una nación". Y con base en estos razonamientos, el Tribunal Constitucional expresa la razón de su consideración como de interés general: "la característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdidumbre de la estructura ecológica de la península o sus islas".

Localizado el interés general de la nación, sólo resta reconocer al titular del mismo, que es otro sino el Estado: "no repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques, para la cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente".

Esta doctrina es la que más fácilmente puede defenderse al referirse a una categoría de Espacio Natural Protegido que responde a un simbolismo y a una significación especial. Cabían otras soluciones, no obstante, si bien la apuntada es la que menos problemas plantea a la hora de las realizaciones prácticas. En la línea del recurso catalán podría postularse que el Estado marcara los requisitos que deben concurrir en un territorio para ser declarado Parque Nacional, dejando la declaración a las Comunidades Autónomas. Más allá, y mucho más eficaz, sería prever una actuación conjunta entre el Estado y

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

las Comunidades Autónomas y, en este sentido, articular la colaboración de manera que la iniciativa para la declaración del espacio fuera siempre de la Comunidad Autónoma y la declaración correspondiere en sí misma al Estado, armonizando de este modo los intereses de ambas partes [372].

Al margen de la declaración, distinta conclusión se impone respecto de la gestión de los Parques Nacionales. Nada justifica la reserva a favor del Estado en opinión de los recurrentes: "el Estado, carente como se ha visto de título competencial, al menos en lo referente a Cataluña, limita incorrectamente las funciones de las Comunidades Autónomas a la sola facultad de proponer al Estado la declaración de Parque Nacional y a la participación en los Patronatos para "colaborar en la gestión" [373]. El Tribunal Constitucional sí va a darles

---

[372] La Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la ley 471989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios Naturales protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres, establece en su artículo 22.2 que "la declaración de los Parques Nacionales y su consideración como de interés general, se hará por Ley de las Cortes Generales", si bien, el apartado 5 de este mismo artículo señala que "en todo caso, la declaración de un nuevo Parque Nacional requerirá el previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados".

[373] Para el recurso, el Estado se reserva de este modo "todas las competencias en base al "interés general de la nación" que se aprecia en la existencia de los Parques nacionales. Sin embargo, la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente no permite justificar tamaño vaciamiento de las competencias autónomicas. El interés general, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, no puede erigirse en título competencial autónomo: el interés general debe alcanzarse a través del respecto del orden competencial y no al margen del mismo. Otra argumentación que sostiene el recurso se apunta a renglón seguido: "aunque se admita que determinados espacios naturales, por su significación, pueden tener un interés de alcance "nacional" o incluso universal, ello no ha de comportar una

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la razón en este punto, y declara claramente que la norma "desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos". Se declara, por tanto, inconstitucional el primer párrafo del artículo 22, si bien se incorpora una matización, y es que la Sentencia lo que rechaza es que se atribuya "la gestión exclusivamente al Estado", por lo que parece que cabe admitir la posibilidad de una gestión compartida.

E) El Derecho sancionador.

Los recursos de las Comunidades Autónomas impugnan, por último, el derecho sancionador contenido en la Ley (artículos 37 a 41), por invadir las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que si a éstas les corresponde la competencia exclusiva sobre Espacios Naturales Protegidos, también les corresponderá el establecimiento de las infracciones y sanciones.

Este tema ya había sido tratado por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones y se habían establecido

---

alteración del orden competencial, atribuyendo al Estado la competencia para su declaración y gestión. Es más, aún admitiendo que el Estado pudiera declarar "Nacional" un determinado Parque, a efectos identificativos y relacionales, ello no incrementaría ni disminuiría las especiales cualidades de ese determinado espacio natural y mucho menos podría afectar las competencias para su gestión". Y es que, como se afirma en el recurso, paralelamente, cabría "una declaración de la Organización de las Naciones Unidas (pensemos en las declaraciones como "patrimonio de la humanidad") sin que ello viniera a alterar las competencias internas, para su regulación y gestión".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

dos principios fundamentales: por un lado, la competencia del Estado para dictar las normas básicas sobre protección del medio ambiente le permite legislar sobre infracciones y sanciones (la Sentencia de 4 de julio de 1991, por ejemplo, afirma que "como complemento necesario de las normas sobre protección del medio ambiente, las normas ahora analizadas, que no son en rigor sino parte de las normas que enumera los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta, no pueden ser tachadas de inconstitucionales"); pero también las Comunidades Autónomas pueden establecer su propio régimen de infracciones y sanciones cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate.

En función de estos dos principios, los recursos presentados sobre esta materia resultan infundados, como, efectivamente, ha entendido el Tribunal Constitucional. No cabe negar al repertorio de comportamientos tipificado como infracciones su carácter básico. Incluso, su carácter de normas mínimas y respetuosas con las competencias de las Comunidades Autónomas resplandece con mayor claridad, si se repara en que propia la Ley no elimina la posibilidad de que las Comunidades Autónomas tipifiquen por sí mismas sus propias infracciones y establezcan las correspondientes sanciones, y el Tribunal Constitucional así lo viene a ratificar: el carácter mínimo de la regulación "no excluye o impide la tipificación de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante normas adicionales y su actividad legiferante en desarrollo de la estatal, posibilidad que deja a salvo desde su principio el precepto en cuestión mediante la meritada cláusula sin perjuicio".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Igualmente, el Tribunal considera ajustado a la Constitución el régimen de las sanciones, "cuya clasificación genérica, con la simétrica escala cuantitativa para las multas están necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas" [374]. Y lo mismo ocurre con los otros aspectos puntuales destacados por la Ley, como la clasificación de tres infracciones como graves [375], la previsión de ciertas sanciones accesorias [376], o la posibilidad de utilizar multas coercitivas durante el tiempo necesario para obtener el cumplimiento de lo ordenado [377]. Una atención

---

[374] El Tribunal Constitucional agrega que "el principio de proporcionalidad que anima tal delimitación refleja, a su vez, la importancia que se reconoce a los distintos bienes o intereses jurídicamente protegidos y a la lesión de la cual puedan ser víctimas. Es en suma una regla mínima, cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto, respectivamente".

[375] Concretamente, las contenidas en el artículo 38.1, 6 y 7: "la utilización de productos químicos, sustancias biológicas, la realización de vertidos o el derrame de residuos que alteren las condiciones de habitabilidad de los espacios naturales protegidos con daño para los valores en ellos contenidos"; "la destrucción, deterioro, recolección, comercio, captura y exposición para el comercio o naturalización no autorizadas de especies de animales o plantas catalogadas en peligro de extinción o vulnerables a la alteración de su hábitat, así como la de sus propágulos o restos"; y "la destrucción del hábitat de especies en peligro de extinción o vulnerables a la alteración de su hábitat, en particular del lugar de reproducción, invernada, reposo, campo o alimentación".

[376] En concreto, la prohibición de cazar y pescar durante un plazo máximo de diez años (artículo 39.2).

[377] Según el artículo 39.4, "podrán imponerse multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los supuestos establecidos en el artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y cuya cuantía no exceda de 500.000 pesetas". La referencia al artículo 117 de la Ley de Procedimiento Administrativa hay que entenderla hecha al artículo 99 de la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

especial merecen los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones, cuya regulación uniforme se justifica porque "conviene a la seguridad jurídica y, sobre todo, la uniformidad en esta materia procura la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales cuya garantía, en su dimensión normativa, sólo puede conseguirse mediante la regulación de sus condiciones básicas".

Finalmente, al margen de las competencias sancionadoras en sí mismas consideradas, la Sentencia enjuicia el precepto que autoriza al gobierno estatal para actualizar las sanciones. Según el Tribunal Constitucional, esta norma "es razonable para agilizar la adecuación de las multas a la depreciación monetaria" y, además, desde el punto de vista de su sustancia, "contiene un criterio objetivo como factor para la determinación de la nueva cuantía", de manera que "no se deja al arbitrio ni a la discrecionalidad administrativa salvo en uno de sus aspectos, la oportunidad y conveniencia que nunca puede llevar a anticipar la actualización, aun cuando sí a demorarla". Esto último también es, a juicio del Tribunal, perfectamente constitucional, ya que "el supuesto de incumplimiento funciona en favor o beneficio del presunto responsable por exigirlo así la propia condición de la materia" [378].

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

[378] Añade, por lo demás, que "la disposición general en la cual se llevara a efecto sería fiscalizable directa o indirectamente, a través de los actos de aplicación, por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyas decisiones a su

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

vez, si pusieren en riesgo o menoscabaren un derecho fundamental especialmente protegido, serán residenciables ante este Tribunal Constitucional por la vía de amparo".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPÍTULO II.- LOS ENP: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES.

1.- Concepto de ENP y elementos.

Por Espacio Natural Protegido hay que entender 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. El concepto expuesto recoge los tres elementos que la doctrina destaca como notas características los Espacios Naturales Protegidos: a) la presencia de recursos naturales; b) su declaración formal por el poder público; y c) el desarrollo socioeconómico de los ciudadanos asentados en ellos.

En efecto, siguiendo a quien todavía hoy sigue siendo una autoridad en esta materia, el profesor LÓPEZ RAMÓN [379], cabe distinguir tres elementos: a) un elemento físico, formado por la reunión de una serie de circunstancias relativas a las condiciones naturales del territorio en cuestión; b) un elemento formal, la declaración expresa y formal por la autoridad competente de la protección del territorio; c) y un elemento teleológico, la finalidad a la que responde la declaración y la consiguiente creación de la institución. Una suma, pues, de elementos naturales y formales. Examinémolos por separado.

---

[379] La conservación de la naturaleza..., cit., p. 92.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1.1.- El elemento físico o material: la concurrencia de recursos naturales sobresalientes.

A) Aspectos generales.

Para que una zona resulte declarada Espacio Natural Protegido es preciso, ya de acuerdo con la legislación básica del Estado, que contenga elementos de "especial interés" o valores naturales "sobresalientes" (art. 10)" [380].

Estamos ante el presupuesto básico de la existencia de un Espacio Natural Protegido, de manera que sin la concurrencia del mismo resulta inmotivada su declaración como tal. La importancia de este elemento es fundamental para controlar la decisión pública de declarar un espacio como protegido o no. No basta que se decida por el poder competente (legislativo o ejecutivo) la declaración de un espacio como protegido para que dicha decisión sea inatacable, sino que la Administración (o, en su caso, el Parlamento) deberá motivar su decisión; y un elemento imprescindible de tal motivación es la existencia efectiva e indubitada de unos recursos naturales merecedores de protección [381].

---

[380] Sobre los criterios de valoración para declarar un espacio como protegido, puede consultarse GONZÁLEZ-BERNÁLDEZ, F.: "Relaciones entre espacios naturales protegidos y protegibles: los términos de una polémica", La supervivencia de los espacios naturales, cit, pp. 45-59.

[381] En este sentido, es interesante la argumentación contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1996, en la que se hace referencia a un conjunto de informes (de la propia Administración, de Universidades, y otros) para justificar la concurrencia o no en una zona determinada de las características propias de una zona húmeda.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El valor natural de un determinado espacio, es decir, la existencia en el mismo de unos recursos naturales concretos, preexiste, en efecto, a la declaración administrativa. Lo que la Ley básica del Estado hace es puntualizar en qué condiciones un determinado espacio natural merece ser declarado protegido; y así, exige que esos recursos naturales tengan un "especial interés", o que existan "valores naturales sobresalientes", concretando posteriormente éstos, ya para cada clase de Espacio Natural Protegido.

No obstante, como es fácil observar, estamos en presencia de verdaderos conceptos jurídicos indeterminados, términos que se definen por su falta inicial de concreción precisa y exacta, esto es, que "no admiten una cuantificación o determinación rigurosa, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante, la determinación del concepto admite ser precisado en el momento de la aplicación" [382].

Posee la Administración en estos casos un margen de apreciación para determinar la concurrencia o no, en un concreto supuesto, de las notas que definen un Espacio Natural Protegido. No cabe ocultar este dato. Pero, en cualquier caso, ello en modo alguno supone la posibilidad de configurar un marco libre de decisión no controlable "a posteriori" al verificar la corrección de los juicios emitidos al apreciar la concurrencia de dichos interés especial.

---

[382] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit., Tomo I, p. 446.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En definitiva, por mucho que queramos incidir como elemento de los Espacios Naturales Protegidos en el acto de la declaración, lo cierto es que ese acto necesita como justificación la existencia de un presupuesto de hecho, controlable administrativa y judicialmente, de modo que la declaración sólo será válida si existe este elemento [383].

A los efectos de garantizar la racionalidad en la adopción de las decisiones en este punto, la legislación apela y se sirve de la técnica de la planificación. Corresponde decidir la cuestión antes suscitada, en los términos de la Ley 4/1989, en efecto, al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, estableciéndose en dicho instrumento de planeamiento si debe ser incluido en alguno de los tipos de Espacio Natural Protegido (artículo 4.4.d). Dicha ley establece, además, con carácter general, la necesidad de que la elaboración y aprobación de tales planes sea previa a la declaración de Parques y Reservas Naturales (artículo 15) [384].

[383] Esto no obstante, hay que advertir que, como en otros conceptos jurídicos indeterminados, la concurrencia o no de tales características es un hecho ajeno al mundo de la ciencia jurídica. Es algo que a ésta le viene proporcionado por los juicios y valoraciones provenientes de otras ciencias que, en nuestro caso, claramente se adscriben a las naturales.

[384] Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, este precepto se considera básico y, en consecuencia, de obligado cumplimiento por las Comunidades Autónomas al formular sus propias declaraciones de Espacios Naturales Protegidos. Lo que merece destacarse de la regulación estatal es que ésta instituye un procedimiento concreto, la planificación, para la elección de los espacios merecedores de ser declaradas como Espacio Natural Protegido. La legislación autonómica obliga a un comentario específico, por cuanto que todas las Leyes anteriores quedan emplazadas a la reclasificación de los Espacios Naturales protegidos declarados por ellas (disposición transitoria segunda). Hay que entender

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) Aspectos particulares: la concreción del elemento físico en la legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias.

A partir del planteamiento expuesto, la legislación autonómica profundiza y concreta el contenido de este elemento físico. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma que hemos adoptado como referencia básica, Canarias, define sus Espacios Naturales Protegidos como "aquellos espacios del territorio terrestre o marítimo de Canarias que contengan elementos naturales de especial interés o valor, podrán ser declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en la presente Ley" (artículo 8). Y junto a ello, se precisan los criterios que han de tenerse en cuenta para "la valoración de un espacio natural, a efectos de su consideración como "protegido".

-- Con respecto a los sistemas naturales, se establece que los lugares escogidos desempeñen un papel importante en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales de la isla o constituyan una muestra representativa de los principales sistemas naturales y de los hábitats característicos del archipiélago. En este apartado hay que destacar la importancia de la perspectiva tomada en consideración; es decir, lo que aquí se pretende es proteger la globalidad del ecosistema, su funcionamiento interno sin intromisiones ajenas.

-- En cuanto a la flora y fauna, se citan características puntuales como las de albergar poblaciones de animales o vegetales catalogados como especies amenazadas o de importancia

---

que en estos casos no es precisa la elaboración previa de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

vital para determinadas fases de la biología de las especies animales, tales como zonas de reproducción y cría o refugio de aves migratorias.

-- Se menciona también la conservación de la biodiversidad, aspecto novedoso en la tradición de nuestra legislación de los Espacios Naturales Protegidos y que trae como causa el Convenio de Biodiversidad de las Naciones Unidas firmado en 1992, que ya objeto de estudio anteriormente [385].

-- Se hace referencia igualmente al paisaje, donde ha de ponderarse la existencia de estructuras geomorfológicas o formaciones singulares representativas de la geografía insular, así como ciertos elementos aislados presentes en nuestra geografía volcánica (roques, volcanes, calderas...). También, dentro de este apartado se incluyen los paisajes ya intervenidos por el hombre, como los rurales o agrestes, en los que concurra la característica de su gran belleza o valor cultural, etnográfico, agrícola, histórico o arqueológico que comprenden elementos singularizados y característicos del paisaje general.

-- Y, finalmente, se hace mención a los yacimientos paleontológicos y a los elementos singularizados que por su rareza o singularidad tengan un interés especial. Una especie de cláusula de cierre, que permite tener en cuenta otros elementos que no pueden reconducirse a ninguno de los criterios

---

[385] En el segundo capítulo de la primera parte de esta investigación se ha analizado cómo el Convenio de Biodiversidad establece diversas obligaciones respecto de los Estados parte que deben cumplir (inventario, conservación, ...) respecto de la diversidad biológica presente en su territorio.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

anteriores.

En todo caso, como instrumento de racionalización se prevé la necesidad de proceder a la planificación previa a través de la aprobación de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, planes que en Canarias han de integrarse en los Planes Insulares de ordenación del Territorio creados por la Ley 1/1987, de 13 de marzo.

Un último comentario merece el "Proyecto de reclasificación de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias", al que ya nos referimos al tratar los antecedentes de la Ley y que sirvió de Memoria al Proyecto. Y es que se detallan en el mismo los criterios seguidos para valorar cada espacio utilizando precisamente los recogidos en el artículo 8 de la Ley [386]. Interesante, sobre todo, resulta la identificación y valoración de elementos naturales. La importancia del trabajo citado, que como ya ha quedado anotado ha sido posteriormente publicado, reside en que permite tener inventariados los valores de cada uno de los Espacios Naturales Protegidos y, por tanto, tener un punto de apoyo necesario a la hora de la gestión para decidir si una actividad daña o no los valores protegidos.

[386] Dicho texto está publicado por MARTÍN ESQUIVEL, J. L.; GARCÍA COURT, H.; REDONDO ROJAS, C. E.; GARCÍA FERNÁNDEZ, I.; y CARRETERO JAIME, I.: La red canaria de espacios naturales protegidos, cit.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1.2.- El elemento teleológico: los fines de los ENP.

A) La confluencia de una pluralidad de fines en la protección de los ENP.

Dentro del concepto propuesto de Espacio Natural Protegido, corresponde ahora estudiar el elemento teleológico que por medio de esta institución aspira a lograrse. Si la existencia de recursos naturales merecedores de alguna protección actúa a modo de "presupuesto de hecho" [387], los fines de la declaración son los que justifican la adopción tanto de cada una de las categorías concretas existentes, como de las medidas específicas de limitación de usos y actividades (o de fomento y mantenimiento de otras), o de protección y conservación de especies.

En este sentido, se ha afirmado acertadamente que la determinación del fin ayuda a una más adecuada delimitación del régimen de protección aplicable a cada espacio, tanto en sentido negativo (medidas fundamentalmente de policía administrativa) como positivo (medidas de fomento o de servicio público para la promoción del espacio), de modo que el espacio sirva a los fines que motivaron su especial protección [388].

---

[387] Según GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., la "Ley como imperativo abstracto conecta una cierta consecuencia jurídica a un tipo de hecho específico, precisamente, y no a cualquiera, indeterminadamente", Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo I, p. 529.

[388] ANGLADA GOTOR, S.: "Criterios para una Ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos", en Revista de Derecho Urbanístico, nº 92, 1985, p. 81.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Dentro del estudio de los fines, se sitúa como imprescindible marco de referencia el Tratado de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, el cual responde tanto a la finalidad de conservar la diversidad, como a la de asegurar el uso sostenible de los recursos naturales y una distribución justa de los beneficios que deriven de su utilización. Esta última expresión trata de legitimar el apoyo y sustento a las comunidades locales que proporcionan los recursos naturales y que, bien puede decirse, que no han obtenido hasta ahora los beneficios que se derivan de su utilización [389].

Con base en este texto, pueden comprenderse mejor las propuestas doctrinales realizadas sobre los fines de los Espacios Naturales Protegidos. Refiriéndose a la Ley de 1975, PÉREZ MORENO afirmaba que "la Ley considera los espacios naturales como áreas o espacios que requieren una adecuada protección especial por la singularidad o interés de sus valores naturales, para facilitar su mejor utilización con finalidades científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas" [390]. Por su parte, LÓPEZ RAMÓN concreta algo más y señala como fines que persiguen los espacios naturales

---

[389] Según el artículo 1 del Convenio, "los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a tales recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada".

[390] "Los Espacios Naturales Protegidos", Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, n° 10, 1992, p. 14

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

protegidos tres: de tutela o conservación de la naturaleza, de goce público y de desarrollo socioeconómico [391].

Asumimos el mismo planteamiento. Cuando se habla de Espacios Naturales Protegidos se está ante una figura que pretende, de forma primordial, la conservación, restauración y mejora de los recursos naturales de una zona. Ahora bien, ello con vistas a lograr el objetivo de mejorar la calidad de vida, por lo que, junto a la finalidad protectora antes enunciada, han de tenerse en cuenta otras como la de goce público y desarrollo socioeconómico: de ser factible, la conservación ha de hacerse de forma compatible con el disfrute por el hombre de la naturaleza y con el desarrollo social y económico de las colectividades que viven en el espacio declarado como

---

[391] La conservación de la naturaleza..., cit, p. 97. Comentando esta clasificación, PÉREZ MORENO, A. ha señalado que "con sólo su enunciado bien se comprenden las tensiones que se suscitan en torno a esta compleja teleología. Tensión entre los propietarios y la Administración actuante en orden a las medidas restrictivas y vinculaciones derivadas de la tutela o conservación impuesta, ámbitos de intervención que varían según la modalidad de espacio natural declarado. Tensiones entre las aspiraciones masivas de acceso y goce colectivo, que es una palanca de acción social directa sobre el espacio natural, y las medidas restrictivas recomendadas por los expertos para impedir daños ecológicos derivados de las conductas humanas. Tensiones, en fin, muy agudas entre las aspiraciones de desarrollo económico y social de las poblaciones próximas a los espacios naturales protegidos y polarizadas en torno a sus potencialidades productivas (de bienes agrícolas, forestales, cinegéticos, turísticos, recreativos, etc., etc.) y los fines proteccionistas" ("Los espacios naturales protegidos", Revista Andaluza de Administración Pública, nº 10, 1992, p. 13). LÓPEZ RAMÓN, F., en un trabajo más reciente insiste en esta clasificación de los fines de los Espacios Naturales Protegidos: "Los espacios naturales protegidos cumplen tres grandes funciones: de conservación de la naturaleza, de doce público y de desarrollo del entorno humano afectado" ("Introducción al régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos", LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, ed. Kronos, Zaragoza, 1995, p. 22).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

protegido.

B) Finalidad de conservación: conservación y protección de la biodiversidad.

La finalidad primordial de la declaración de un espacio protegido es, como se ha señalado, la efectiva conservación de los recursos naturales existentes en el mismo. Sin esta finalidad, la existencia misma de los Espacios Naturales Protegidos carecería de sentido [392].

Reflejo de esa preocupación protectora es el artículo 45 de la Constitución y, más recientemente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. Conservar, restaurar y proteger son las acciones que los poderes públicos tienen que llevar a cabo para a su vez lograr el fin primordial: la mejora de la calidad de vida y la conservación y restauración de los recursos naturales [393].

---

[392] La tutela ambiental ha sido destacada por LÓPEZ RAMÓN y el resto de la doctrina como uno de los problemas de nuestro tiempo. LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza..., cit., p. 99; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. : "Aspectos Administrativos...", cit., pp. 423-424. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: "Parques Nacionales y protección de la naturaleza", cit., p. 215.

[393] Ya en el segundo Capítulo de la primera parte de este trabajo se estudió el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y concretamente, por lo que ahora nos interesa, se aludió al compromiso de los Estados Partes de elaborar estrategias y programas destinados a conservar la diversidad biológica. También, se hizo referencia al Tratado de la Unión Europea y a la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los Hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre, cuyo objetivo es conservar los hábitats característicos de los países miembros de la Unión Europea.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a) Acercamiento al concepto de diversidad biológica.

Al hablar de la finalidad de conservación hoy, hay que hacer referencia, necesariamente, al concepto de diversidad biológica. Ésta puede considerarse como una expresión de procesos y relaciones ecológicas que suelen presentar valores elevados cuando estos fenómenos no aparecen seriamente alterados por influencias externas. Por este motivo, los lugares donde concurre una alta diversidad se consideran generalmente dignos de conservar, así que este parámetro suele ser un objeto muy considerado en la interpretación de la conservación: "la diversidad expresa la complejidad de la vida en un lugar a través del número de especies que este contiene --su riqueza biológica-- y mediante la equidad de las abundancias de los individuos de cada una" [394].

Este es el aspecto que, desde la perspectiva de la presente investigación, merece ser destacado: la protección de la biodiversidad se lleva a cabo, de forma primordial, mediante el establecimiento de Espacios Naturales Protegidos, es decir, mediante el señalamiento de las zonas bien conservadas donde es posible que la naturaleza se desarrolle, ya sin la intervención del hombre, ya sea mediante una intervención regulada destinada a su favorecimiento [395].

---

[394] DÍAZ PINEDA, F.: "Espacios Naturales Protegidos", Situación, n° 2/91, p. 42.

[395] En este sentido, MARTÍN MATEO, R., afirma que los Espacios Naturales Protegidos "pretenden el mantenimiento de los ecosistemas de importancia, en condiciones naturales proclives para la interacción de los elementos que las componen", Tratado de Derecho ambiental, Tomo III, p. 318.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b) La plasmación en la legislación estatal de esta finalidad. Según el artículo 1 de la Ley 4/1989, el objeto de la misma es "el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y la flora y fauna silvestres" [396]. Este precepto garantiza la finalidad de conservación, siendo éste el principal objetivo aún cuando no el único, conforme rezan otros de sus preceptos. Tales fines se traducen para la Ley en medidas de protección, restauración y mejora de los recursos naturales existentes.

Para llevar a cabo estos fines, el artículo 2 marca unos objetivos, de los que ahora hay que resaltar, los que se refieren a la conservación:

> "a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.
> b) La preservación de la diversidad genética.
> [...]
> d) La preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje".

El artículo 45 de la Constitución ya obligaba a que la protección del medio ambiente fuera considerada como una de las actividades a desarrollar por el Estado [397]. La plasmación legal de estos objetivos implica la necesidad de superar la

---

[396] La legislación vigente con anterioridad establecía que su finalidad era "contribuir a la conservación de la naturaleza otorgando regímenes de adecuada protección a las áreas o espacios que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales" (artículo 1.2 de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos).

[397] Como ha quedado expuesto en el Tercer Capítulo de la parte primera de este trabajo.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

idea de una protección primordialmente pasiva por parte de los poderes públicos [398]. El nuevo marco constitucional reclama a los poderes públicos una política activa de conservación de la naturaleza, que se instrumentará a través de las diferentes técnicas que el legislador pone en manos de la Administración. Lo que hay que poner de relieve es que el mandato constitucional impide la pasividad y obliga a una intervención activa en el desarrollo no sólo de una política ambiental, sino también en las demás políticas públicas con incidencia en el medio [399].

Pero si hasta ahora se ha hecho referencia solamente a los principios inspiradores de la Ley 4/1989, con carácter general, el artículo 10 señala las finalidades específicas a las que puede obedecer la protección de los Espacios Naturales Protegidos:

> a) constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional;
>
> b) proteger las áreas y elementos naturales que

[398] En este sentido, critica LÓPEZ RAMÓN, F., la inhibición de los poderes públicos en la conservación de los espacios. Según este autor, esta actitud se manifestaba, "bien sea desde el principio considerando las declaraciones de espacios como títulos de honor, o bien a posteriori, permitiendo su desafectación. El Estado se comporta, en este último caso, como un monarca ofendido que retira el favor graciosamente otorgado a quien no supo comportarse como debía" (La conservación de la naturaleza..., cit., p. 103).

[399] Recuérdese que el Tribunal Constitucional obliga a los poderes públicos a que, ante la existencia de un conflicto entre medio ambiente y desarrollo económico, a realizar la adecuada ponderación de estos intereses contrapuestos, sin que sea admisible "la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa" (Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo;

c) contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitats; y

d) colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de la vida silvestre de los que España sea parte.

Dos ideas merecen destacarse de este precepto: por un lado, su redacción amplia y abstracta, lo que resulta necesario si quieren abarcarse realidades ciertamente heterogéneas y diversas; por otro lado, su expresividad suficiente, la cual permite identificar la intención y orientación del legislador [400].

c) Los fines de conservación en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

También, en nuestro ámbito específico, los fines de conservación ocupan un lugar preeminente. La Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, en su artículo 1, dispone:

"La presente Ley tiene por finalidad la protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales del Archipiélago Canario y de los procesos ecológicos esenciales que en ellos tienen lugar, así como el mantenimiento y restauración del paisaje que

[400] En este sentido, el precepto conecta directamente con las exigencias propias del Derecho Internacional expuestas en el Capítulo I de la primera parte de esta investigación, principalmente, con los planteamientos de la Cumbre de Río acerca del desarrollo sostenible y la conservación de la diversidad biológica.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sustentan." [401].

Por lo demás, el artículo 2 concreta estos objetivos en relación con los Espacios Naturales Protegidos. La Ley pretende "el establecimiento del régimen jurídico general de los Espacios Naturales de Canarias", y dicho régimen jurídico ha de concretarse en:

> a) la ordenada utilización de los recursos naturales, garantizando un desarrollo sostenible;
>
> b) la integración de aquellos espacios naturales y seminaturales cuya conservación o restauración así lo requieran en la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos;

---

[401] El Grupo Parlamentario socialista presentó una enmienda (enmienda nº 157) a este precepto, para el que proponía la siguiente redacción: "La presente Ley tiene por finalidad la protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales más relevantes del Archipiélago Canario y de los procesos ecológicos esenciales que en ellos tienen lugar, así como el mantenimiento y restauración del paisaje natural o cultural que sustentan, favoreciendo los contactos del hombre con la naturaleza y la utilización racional de los recursos naturales en ellos existentes, para mejorar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras".

Resulta interesante exponer la justificación de la enmienda: "cuando el artículo 1 de la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, dispone que su objeto es el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales, añade a continuación, "y en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres", el legislador estatal es consciente que el contenido de la Ley no alcanza a la regulación de todos los recursos naturales". Pese a la pretensión de regular todos los recursos naturales, lo cierto es que no lo hacía: "el presente Proyecto de Ley, al no regular siquiera la flora y la fauna silvestres, en modo alguno puede tener como finalidad "la protección y conservación de los recursos naturales del Archipiélago Canario". Y se concluye: "en consecuencia, por su contenido, el presente Proyecto no puede tener como finalidad más que "los Espacios Naturales Protegidos", aunque se incorporen pautas de comportamiento válidas para las actuaciones en cualquier espacio. Es obvio que las exigencias del desarrollo sostenible es de aplicación a toda Canarias y no sólo al ámbito de sus Espacios Naturales Protegidos".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

c) La promoción en esos Espacios de la investigación científica, la educación ambiental y el encuentro del hombre con la naturaleza;

d) La mejora de la calidad de vida de las comunidades locales vinculadas a las áreas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales Protegidos;

e) y la restauración y recuperación de los ecosistemas y los recursos naturales alterados que por su potencial y peculiaridades así lo aconsejen.

El enunciado de la conservación debe destacarse por encima de cualquier otro [402]. El objeto real de la Ley es, en efecto, conservar los Espacios Naturales Protegidos; y para ello crea una red donde deberán integrarse todos aquellos espacios "que su conservación o restauración así lo requieran" [403].

Entre los principios de actuación de los poderes públicos, enunciados a continuación en el artículo 3 de la Ley 12/1994, pueden verse reflejados también los principios conservacionistas que inspiran la Ley [404]. Se citan:

---

[402] Aunque la Ley lo presente como uno de los objetivos de la misma, habría sido más correcto recogerlo como uno de los principios de actuación de los poderes públicos.

[403] Por otra parte, si como objetivos se señalan, además, la recuperación y restauración de los ecosistemas alterados o modificados con el objeto de devolverlos a su situación original y proceder a su conservación, realmente éstos han de considerarse finalidades complementarias de la de conservación. Este dato muestra los defectos de sistemática que, en ocasiones, tiene la Ley. Las previsiones indicadas debieron estar juntas o, al menos, a continuación una de la otra.

[404] Principios de los que debe destacarse su importancia de cara a toda la actuación de la Administración, ya que el Tribunal Supremo ha admitido en base a estos principios la obligación de que el planeamiento municipal califique unos terrenos como suelo rústico de protección. Efectivamente, la Sentencia de 23 de abril de 19696 enjuicia el Plan general de ordenación urbana del municipio de Pals en el que se había clasificado una zona en la que concurrían las características propias de cualquier zona húmeda como suelo urbanizable. Pues

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1° la preservación de la biodiversidad, así como la defensa de la integridad de los ambientes naturales que perviven en las Islas, evitando su alteración o contaminación;

2°, la gestión ordenada de los recursos naturales para salvaguardar la diversidad biológica, de modo que se produzcan los mayores beneficios para las generaciones presentes sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras;

3°, la obligación de que el aprovechamiento de los recursos naturales renovables se lleve a cabo sin rebasar su capacidad de recuperación, evitando transformaciones irreversibles;

4°, la utilización del suelo de acuerdo con su aptitud natural, su productividad potencial y en congruencia con la función social de la propiedad;

5°, la conservación y restauración de los hábitats naturales y del paisaje; y

6°, la promoción social, económica y cultural de la población asentada en las zonas de influencia de los Espacios Naturales.

En definitiva, analizando la concreción del objetivo de conservación de la naturaleza, y sintetizando lo expuesto, la Ley impone a los poderes públicos en este punto unas normas de actuación que podemos concretar en: a) la preservación de la diversidad biológica --apartados 1°, 5°--, b) el uso

---

bien, recurrido el Tribunal de instancia anula tal clasificación, obligando a que esta zona se clasifique como suelo no urbanizable, considerando que de los informes obrantes en el expediente se concluía la existencia de una zona húmeda "de las definidas en el artículo 11 de la Ley 12/1985, de 12 de junio, respecto de la cual y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4°, c) la Generalidad de Cataluña tiene la obligación de conservarla y regenerarla adecuando sus disposiciones, mediante la canalización de sus actuaciones y las de los particulares, a fin de alcanzar aquel objetivo, es decir, y como expresa el propio artículo 11 prreservarla de todas las actividades susceptibles de provocar su recesión y su degradación".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sostenible de los recursos naturales --apartados 2°, 3°--, y c) la conservación y restauración de los hábitats naturales y del paisaje --apartados 5°, 6°--. Estos principios refuerzan la consideración que ya se ha hecho en el sentido de que el fin primordial de los Espacios Naturales Protegidos es la conservación, restauración y mejora de los espacios naturales, mediante su declaración como tales.

C) Fines de uso público: la protección destinada a mejorar la calidad de vida.

Los fines de uso público hacen referencia al disfrute por los ciudadanos de los Espacios Naturales Protegidos. No se trata de proteger para aislar unos determinados espacios, sino que la conservación tiene como fin el uso y disfrute público. Por eso, el uso de tales espacios no se limita a los habitantes de los territorios afectados por la declaración, sino que se extiende a todos los ciudadanos [405]. Esto no obstante, como la conservación es el objetivo primordial, en cualquier caso, el uso público al que se destinen los Espacios Naturales Protegidos debe ser compatible con su efectiva conservación.

[405] Normalmente, en los Parques esta finalidad se hace efectiva con más intensidad. Por ejemplo, se establece expresamente que "en los Parques se facilitará la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de aquéllos" (artículo 13.3 de la Ley 4/1989). Por un lado, se reconoce el uso público, pero, al mismo tiempo, se subordina el mismo a la conservación. No obstante, no debe dejarse de señalar la posible contradicción entre fines de conservación y uso público. Ya Neil W. NEWTON, en la ponencia presentada en el VI Congreso Forestal Mundial, celebrado en Madrid en 1966 aludía a ella, llegando a denominarla "park dilema" ("Special significance of National Parks in contributting to the economy of both developed and developing countries", p. 4).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por lo demás, si la conservación ha de hacerse en razón del hombre, su personalidad y desarrollo como obliga el artículo 10 de la Constitución, resulta preciso destacar esta finalidad de goce público. También el artículo 45 [406] "se preocupa de declarar que la protección del ambiente está en función de la persona, y que la intervención administrativa sobre los recursos naturales tiene por finalidad "el proteger y mejorar la calidad de la vida", naturalmente, con el límite de que "no sea sinónimo de uso depauperante, masificado, irrespetuoso para con la naturaleza" [407].

a) Planteamiento del problema. Beneficiarios y perjudicados por los ENP.

Aún siendo cierto lo anterior, conviene recordar, sin embargo, que la política ambiental no tiene exclusivamente un sentido antropocéntrico, sino que también existe una finalidad de racionalizar y conservar los recursos naturales. Aspecto este último que ha adquirido mayor protagonismo ahora, con la celebración la Cumbre de Río de Janeiro en 1992 y el Tratado de la Diversidad Biológica. Cabe concluir, por tanto, que la protección de los Espacios Naturales permite reconocer que en los mismos se desarrollen actividades y usos que permitan el acercamiento del hombre a la naturaleza. Ahora bien, como ya se ha señalado, no puede subordinarse la conservación a esta

[406] LÓPEZ RAMÓN: La conservación de la naturaleza..., cit., p. 106.

[407] Ídem.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

finalidad [408]. Esta es la postura más correcta, no sólo desde la perspectiva constitucional, sino también de conformidad con los instrumentos internacionales acerca de la biodiversidad: la política conservacionista debe llevar a la compatibilidad en el uso del territorio, no a la absoluta eliminación de los mismos.

Quizás excesivamente recreacionistas, estos planteamientos han de completarse en la actualidad con una nueva visión de los Espacios Naturales Protegidos que valora los recursos naturales contenidos en ellos, no simplemente como elementos visuales, sino desde la perspectiva de su relevancia científica y económica. Se trata de la investigación sobre los recursos naturales, de vital importancia, para resolver muchas de las incógnitas que la vida actual presenta, por ejemplo, para la medicina y para la curación de nuevas enfermedades.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[408] RODRÍGUEZ BRITO, W.; HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. y NIEBLA TOMÉ, E. se plantean esta cuestión en relación a Canarias preguntándose si "en un medio geográfico tan reducido como es el Archipiélago --y más concreto la isla de la Gomera--, sometido a una elevada presión demográfica, además de forma secular, con una economía tradicional basada en el sector primario y, por consiguiente, con una necesidad apremiante de la explotación de los recursos naturales, ha sido posible el mantenimiento de zonas relativamente amplias que hayan escapado indemnes ante la actividad humana". Los autores ponen el ejemplo del Parque Nacional del Garajonay: "una zona que ha cumplido un papel de gran importancia para la economía insular, tanto por los aprovechamientos directos como por los indirectos; es significativo--siguen diciendo-- de este grado de humanización la abundancia de topónimos, característicos de sectores transitados habitualmente por la población, muestra de que cada rincón del bosque tuvo su nombre, era conocido y utilizado en la medida de sus posibilidades por los gomeros" ("GARAJONAY: espacio humanizado", en PÉREZ DE PAZ, P.: Parque Nacional de Garajonay. Patrimonio mundial, ed. Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1990, p. 293).

b) Recepción de esta finalidad en la legislación básica estatal, y en la ley Canaria.

Presente el espíritu al que acaba de aludirse en la Ley 4/1989, su artículo 10 establece como una de las finalidades de la Ley la de proteger las áreas y elementos que tuvieran, entre otros, un interés "educativo", y "recreativo" (artículo 10.2.b), términos que hacen referencia al uso público de esos espacios. Entronca así la legislación vigente con la antigua Ley de 1916, para la que los Parques Nacionales serían declarados como tales "con el exclusivo objeto de facilitar su acceso por vías de comunicación adecuadas", y también con la Ley de 1975, que destacaba la protección de los Parques Nacionales por su notable "interés cultural, educativo o recreativo".

En nuestro ámbito, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias establece como uno de sus principios "la promoción en esos espacios de la investigación científica, la educación medioambiental y el encuentro del hombre con la naturaleza" (artículo 2). Estos principios promueven el fomento del uso público de tales espacios; usos siempre compatibles con su protección, naturalmente, pero que implican que estas zonas tienen valor para el hombre, y no sólo por sí mismos.

Se traduce este principio de uso público en la existencia de unas áreas determinadas (normalmente denominadas "Áreas de Uso Público") cuya finalidad es, justamente, la de "proporcionar al visitante un buen conocimiento y disfrute del Parque, en un entorno seguro, creando en él una actitud

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

responsable hacia la conservación de la naturaleza" [409]. De esta manera, el interés por la conservación de la naturaleza se une al tradicional significado de los Parques Nacionales como lugares idóneos para el descanso, para el cambio de costumbres durante unos días. Ésta fue la motivación original para la creación de estás áreas protegidas, y hoy este interés se ve incrementado por el deseo de promover mayor y mejor educación, que no sólo consiste en el acopio de conocimientos y técnicas, sino que se ha de enriquecer por el conocimiento directo de la naturaleza [410].

Por lo demás, el uso público ya no reside sólo en el disfrute de la naturaleza, su contemplación, sino también en la educación y la investigación destinada a la propia conservación y mejora de los recursos naturales y a su utilización sostenible [411].

---

[409] FERNÁNDEZ DE TEJADA, A.: "El turismo en la red estatal de Parques Nacionales", CASTROVIEJO, M, y HERRERO, J. (dirs.) Ecoturismo. Criterios de desarrollo y casos de manejo, ed. ICONA, Madrid, 1992.

[410] Esta es una función ha ido tomando cada vez mayor importancia en nuestros Espacios Naturales Protegidos. Conviene recordar que ya la estrategia "Cuidar la Tierra" publicada por la Unión Internacional para la Naturaleza (UICN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), y a la que se hecho referencia en el capítulo segundo de la primera parte de este trabajo, señala que la diversidad biológica "constituye la fuente de toda la riqueza biológica; es la base de todos nuestros alimentos, de muchas materias primas, de toda una serie de bienes y servicios, y de los materiales genéticos para la agricultura, la medicina y la industria, cuyo valor asciende a varios miles de millones de dólares al año", Cuidar la Tierra, Suiza, 1991, p. 31.

[411] La diversidad biológica, y la importancia que la misma tiene para el desarrollo de determinadas ciencias como la medicina, ha llevado a que el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica dedique una de sus partes a la investigación. El artículo 12 del citado Convenio señala que

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

D) Fines de desarrollo socioeconómico. Compensaciones y desarrollo sostenible. Las fórmulas concretas en la Legislación de los ENP: las Zonas de Influencia Socioeconómica.

Frente a los beneficiarios de los Espacios Naturales Protegidos, se encuentran otros grupos de personas que, por su proximidad, no obtienen en principio beneficio alguno de esta declaración: ya disfrutan de ellos sin necesidad de protección pública: los propios habitantes de la zona.

Además, acostumbra a tratarse de partes del territorio donde el desarrollo económico suele ser menor. Como ha señalado LÓPEZ RAMÓN: "la protección se consigue a costa de unos perjudicados: los hombres del campo --si se admite esta expresión en sentido vago--, las personas que viven en directa relación con las tierras tuteladas. Por tal motivo se hace referencia a los fines socioeconómicos perseguidos con la creación de espacios protegidos" [412].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

las Partes Contratantes "establecerán y mantendrán programas de educación y capacitación científica y técnica en medidas de identificación, conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y sus componentes", "promoverán y fomentarán la investigación que contribuya a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica", así como "promoverán la utilización de los adelantos científicos en materia de investigación sobre diversidad biológica para la elaboración de métodos de conservación y utilización sostenible de los recursos biológicos, y cooperarán en esta esfera".

[412] LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza..., cit., p. 109. También, en "Introducción al régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos", en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.): Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, ed. Kronos, Zaragoza, 1995, p. 24. En este último trabajo advierte del peligro de configurar estos espacios "como islas rodeadas de enemigos".

El disfrute público no debe excluir otros usos, de manera especial, los desarrollados por las comunidades asentadas en el territorio protegido. Por varias razones. Unas, de tipo ecológico: las actividades humanas tradicionales suelen estar incorporadas al funcionamiento de muchos ecosistemas; otras, de carácter social: favorecer la condiciones de vida de determinados grupos de población; pero es que además, los espacios protegidos no pueden coexistir a largo plazo con comunidades que les sean hostiles [413]. La política actual de conservación persigue por eso el fomento de los usos tradicionales, siempre que resulten compatibles con la preservación de los valores naturales protegidos [414].

A escala internacional, la Estrategia "Cuidar la Tierra" aprobada por la UICN, PNUMA Y WWF en 1991, ya mencionada en otro lugar de este estudio, afirma:

---

[413] Según MCNEELY, J.: "Los Espacios Protegidos y la Biodiversidad: un nuevo paradigma para el Siglo XXI", El campo, nº 128, 1993, p. 185: "las características culturales y socioeconómicas de la población local constituyen la base de las medidas destinadas a promover un uso sostenible de los recursos naturales, al alivio de la pobreza, a la mejora de la calidad de vida humana y a la creación de un apoyo positivo para los espacios protegidos".

[414] En este sentido, coinciden con otras destinadas a promover el desarrollo de la agricultura ligado a la protección de los recursos naturales. Un ejemplo está en la agricultura de montaña. La Ley 25/1982, de 30 de junio, regula dicha actividad a nivel estatal y en su artículo 7 prevé los Planes de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña, (el artículo 8 precisa su contenido). Entre las medidas y acciones destinadas a la ordenación, recuperación, uso y defensa se incluyen "las necesarias para la defensa, conservación, restauración del medio físico de paisaje y, en especial, de los espacios naturales protegidos, así como de los declarados de utilidad pública". Señala OLIVÁN DEL CACHO, J., que la Ley de Agricultura de Montaña coincide con otros aspectos contenidos en los planes territoriales o ambientales (El Régimen Jurídico de las Zonas de Montaña, Civitas-Gobierno de Navarra, Madrid, 1994, pp. 426-427).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

"Una comunidad sostenible cuida de su medio ambiente y no daña el de otras, utiliza recursos de manera frugal y sostenible, recicla materiales, reduce al mínimo sus desechos y los elimina de manera segura. Conserva, además, los sistemas sustentadores de vida y la diversidad de los ecosistemas locales y en la medida de lo posible satisface sus propias necesidades, sin olvidar por ello que debe colaborar con otras comunidades" [415].

Pero el desarrollo de las comunidades locales vinculadas a los Espacios Naturales Protegidos constituye también una exigencia constitucional. El artículo 45 fundamenta la conservación del medio ambiente en la "indispensable solidaridad colectiva" [416]. Y el artículo 130 establece que "todos los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, y en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca, y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles" [417].

En conclusión, la declaración de un Espacio Natural como

---

[415] Ciudar la Tierra, Ed. UICN, PNUMA; WWF, 1991, cit., p. 66. En el segundo Capítulo de la primera parte de esta investigación ya se ha destacado la importancia de esta estrategia mundial para lograr un desarrollo sostenible, que representa, además, un valioso antecedente de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio ambiente y Desarrollo.

[416] Sobre este principio, DOMPER FERRANDO, J.: El medio y la intervención en las Actividades Clasificadas, cit., p. 117: "nos encontramos ante una solidaridad necesaria no sólo entre los ciudadanos, sino entre las regiones y las naciones, no sólo entre las generaciones presentes, sino que la defensa y restauración del medio ambiente debe trascender a las generaciones futuras".

[417] Sobre la importancia de este precepto para el desarrollo de las zonas de montaña, en general, y de los Espacios Naturales Protegidos, en particular (OLIVÁN DEL CACHO, J: "El régimen jurídico de las zonas de montaña, cit.)

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

protegido no puede suponer la desaparición en el mismo de toda presencia humana. Como se ha destacado acertadamente, "en absoluto la defensa del paisaje debe contribuir ni lo más mínimo al abandono o al desarraigo de uno más de nuestros paisajes"; al contrario, "hay que reclamar una política de equilibrio dentro del territorio regional [...] hay que evitar a toda costa la despoblación que va a arrastrar, como corolario casi seguro, la caída en manos foráneas o extranjeras, con intencionalidad inversora y especulativa más o menos declarada, lo que suele conllevar irremisiblemente la pérdida más absoluta de su carácter tradicional para su sustitución por módulos que dicte la rentabilidad" [418].

---

[418] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: "Problemas jurídicos del paisaje", Argensola, 1979, p. 29. Por otra parte, MCNEELY, Jeffrey A. afirma que "una falta de medidas de gestión activas, por ejemplo excluyendo completamente la intervención humana, puede reducir la diversidad genética, aunque en determinadas circunstancias puede ser necesaria para conservar recursos genéticos específicos" ("Los Espacios Protegidos y la Biodiversidad un nuevo paradigma para el Siglo XXI", en El Campo, nº 123, 1993, p. 195). La Estrategia Cuidar la Tierra plantea asimismo, que "es preciso garantizar que la comunidad tenga asegurado el acceso a los recursos que requiere para responder a sus necesidades y que participe equitativamente en su manejo [...] Hay que asegurar a las comunidades y sus miembros el acceso sin trabas a la tierra y a los demás recursos fundamentales para la vida, porque en caso contrario no se verán motivados para utilizar los recursos de manera sostenible. En un gran número de países resulta indispensable reformar el régimen de propiedad de la tierra, con el fin de que los cazadores y los pastores nómadas puedan penetrar con todas las garantías legales a los territorios de caza (y los hábitats sustentadores) y a las tierras de pastoreo". Afirma un estudio sobre el desarrollo socioeconómico de los Parques Nacionales en Canarias que la conservación de la naturaleza es compatible con el mantenimiento de un estilo de desarrollo específico y, a la inversa, que el mantenimiento de un determinado estilo de desarrollo depende de la conservación de la naturaleza. El estudio fue realizado por un equipo de profesores de la Universidad de La Laguna: AQUILERA KLINK, F.; CALERO GARCÍA, F.; CASTILLA GUTIÉRREZ, C.; MARTÍNEZ SÁENZ, A.; MORIN ARVELO, J. A.; OSORNO DEL ROSAL, P. Manejamos el ejemplar correspondiente al Parque Nacional del Teide, pero el planteamiento coincide en todos ellos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Cómo lograr este objetivo es algo sobre lo que ha reflexionado la doctrina. Valga de muestra la opinión del propio MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., quien ha señalado cómo "parece cobrar auge la aspiración a conseguir usos discretos que puedan garantizar un asentamiento digno a la población" [419]. Además, agrega que es necesario alcanzar un equilibrio financiero "de modo que las limitaciones necesarias no incidan discriminatoriamente sobre el status de los moradores" [420].

---

[419] Esto es especialmente importante para lograr el respaldo de las colectividades locales a los Espacios Naturales Protegidos. Cuando el desarrollo socioeconómico se vincula a la protección, el respaldo se logra. Un ejemplo lo ofrece el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. Comenta ALBA ALONSO, J., que "la valoración de los lugareños hacen del medio ambiente puede decirse que es ambivalente. Tradicionalmente, han percibido que las restricciones impuestas por mor de la conservación les perjudicaban. Actualmente comprueban que, independientemente de cuál sea su valoración subjetiva sobre la conservación del medio, el hecho de que la zona mantenga una mayor riqueza ecológica hace que se propicie una importante fuente de riqueza en torno al Parque. Este hecho puede constituir un apoyo notable para ahondar en la protección de los Picos de Europa y su entorno, aún a salvo de las consideraciones hechas con anterioridad ("El caso del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga", cit, p. 129). NEWTON, Neil ha estudiado los efectos de los Parques nacionales en el desarrollo económico, llegando a parecidas conclusiones ("Special significance of National Parks in contributting to the economy of both developed and developing countries". en VI Congreso Forestal Mundial, Madrid, 1966).

[420] Pero lo más importante es que, "si se piensa en el status de los moradores parece también obvio que no basta con medidas aisladas ni soluciones parciales --el pago de una expropiación, por ejemplo--, sino que se imponen soluciones de conjunto". MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: "Problemas jurídicos del paisaje", cit., p. 33. En otro trabajo, "Problemas jurídicos de la tutela del paisaje", cit., p. 433, afirma: "está bien que los que desde fuera viajemos a tan importantes y bellas regiones podamos encontrar conservado un elemento típico de sus paisajes. Pero ¿a costa de quién correrán las limitaciones que sobrevengan? ¿Se va gravar a los habitantes de aldeas, infradesarrollados en ocasiones, con irresistible tendencia al vaciamiento, con frecuencia, para que luego disfruten los habitantes de las ciudades, en donde el nivel de rentas es incomparablemente mucho mayor?.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a) Los problemas de solidaridad. Municipios ricos y municipios pobres. El desarrollo sostenible.

Deben evitarse, en todo caso, las acciones de desarrollo socioeconómico que puedan contemplarse como medidas de tráfico o mercadeo.

Las inversiones en las zonas periféricas de los Espacios Naturales Protegidos han contribuido a limar las resistencias de los municipios interesados [421], pero la realidad es que no se ha alcanzado un nuevo y más razonable equilibrio para los territorios afectados [422]. Y es que la verdadera solidaridad, no es la de compensar o retribuir, sino la de respetar las diferencias entre campo y ciudad, sin que ésto implique que el mundo rural tenga que llegar a una degradación de la naturaleza como la que existe en las ciudades para lograr un nivel de vida adecuado.

---

[421] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: "Parques Nacionales y conservación de la naturaleza", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 5, p. 221.

[422] Así se han planteado como alternativas las fórmulas de ordenación territorial. Para el autor antes citado, por el contrario, "el problema y la contradicción de base siguen en pie y ese problema y esa contradicción (un servicio que se dice abierto a todos, pero que realmente beneficia a los urbanistas, a los burgueses de las ciudades, y no a los habitantes de los espacios objeto de protección o próximos a ellos, que incluso, pueden resultar positivamente perjudicados, como ya en la primera sesión de las Jornadas apuntó el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO) tiene difícil solución desde y por la legislación especial, al margen de una política coherente, integrada y global de la ordenación del territorio, único marco en el que puede intentarse, al menos, un tratamiento razonable de los desequilibrios inter-regionales e inter-locales que en este caso se hace especialmente presentes", FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., "Parques Nacionales y conservación de la naturaleza", cit., p. 221.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Así pues, frente a la consideración del desarrollo socioeconómico como compensación por la pérdida de derechos, debe entenderse dicho desarrollo de manera integrada con la conservación [423]. El desarrollo económico viene acompañado del calificativo de sostenible desde la Conferencia de Estocolmo y, en la versión que el Convenio de Biodiversidad da de este término, significa que cada Estado:

> "respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se repartan

---

[423] Resalta CAMPILLO i BESSES, X.: "Conservación, ocio y parques naturales: tres modelos europeos (Alemania, Francia y España), Revista de Estudios Europeos, nº 6, 1993, p. 36, que "los parques, tanto naturales como nacionales, no sólo en Europa, sino en todo el mundo, han ido buscando, con mayor o menor fortuna, un equilibrio o compromiso entre la protección de la naturaleza, la satisfacción del ocio de la población urbana y el desarrollo". MARTÍN MATEO también ha destacado como "la filosofía que impulsa en la actualidad la conservación de los espacios naturales importantes, ha evolucionado "desde la perspectiva codificadora, estética o seudo museística, a una comprensión integradora, que incluye facotres productivos, bien que enmarcados éstos en un contexto adecuado", Tratado e Derecho ambiental, Tomo III, p. 320. Para la relación entre los Espacios Naturales Protegidos y el desarrollo socieconómico CALS, Joan: "Reflexiones de un economista sobre utilización turística y recreativa de los Espacios Naturales Protegidos", en La supervivencia de los Espacios Naturales Protegidos, cit., pp. 293-296. COLON DÍAZ, M.: "Promoción y control de la actividad económica en los Espacios Naturales. El desarrollo regional y la Protección de los Espacios Naturales", La supervivencia de los Espacios..., cit, pp. 549-557. VEGA GONZÁLEZ, G.: "Efectos territoriales, sociales e institucionales de los Espacios Naturales Protegidos", La supervivencia de los Espacios, cit, pp. 269.-277.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

equitativamente" [424].

La Ley 4/1989 también parece hacerse eco de estos planteamientos y acoge el desarrollo sostenible, que define como aquél en que la gestión de los recursos naturales se produce "con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras" [425]. Sin embargo, contrasta esta definición con la del Convenio antes mencionado [426].

Fórmulas similares asume la legislación autonómica [427].

---

[424] MCNEELY, J.: "Los espacios protegidos y la biodiversidad...", cit., p. 187 plantea como necesidad prioritaria "la investigación de las formas tradicionales de gestión de los recursos, antes de que estos elementos naturales sean barridos por la marea de la modernidad. Por otra parte es preciso adaptar estas formas tradicionales de gestión de los recursos de manera que resulte útiles para los encargados de la planificación del desarrollo y de la gestión de los espacios protegidos; se deben realizar seminarios de formación de los gestores de recursos con objeto de que sean sensibles a las formas culturales de conservación y para que colaboren de forma productiva con la población local. En los lugares en que tales prácticas y se hayan extinguido, se debe realizar un esfuerzo para reintroducirlos".

[425] Añade el precepto que "las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán por el mantenimiento y conservación de los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables" (artículo 3).

[426] Que va más allá, puesto que, junto al uso sostenible de los recursos naturales, alude al desarrollo igualmente sostenible, lo que está ausente por completo en la Ley estatal. Por lo tanto, falta en ella una concepción global del desarrollo sostenible. La idea del uso sostenible de los recursos es sólo un aspecto parcial del mismo.

[427] La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma valenciana establece en su exposición de motivos que la conservación de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La más completa es la Ley vasca 16/1994, que incluye, entre sus principios generales, "gestionar los recursos naturales de manera ordenada, de modo que produzcan los mayores beneficios económicos, sociales y ambientales para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras".

En lo que nos concierne directamente, la Ley canaria también proclama el principio de "desarrollo sostenible", y fija como uno de los objetivos de la Ley "la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora", así como la "mejora de la calidad de vida de las comunidades locales vinculadas a las áreas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales Protegidos" [428].

---

los Espacios Naturales "debe realizarse en forma compatible con el mantenimiento y la actividad socioeconómica, con criterios de uso sostenible de los recursos naturales y búsqueda de modelos innovadores de ecodesarrollo", llevando, incluso estos planteamientos posteriormente a su articulado. El artículo 2 establece como uno de los criterios de actuación de las Administraciones Públicas la "conservación de los recursos naturales desde el punto de vista de su uso sostenible con criterios de ecodesarrollo".

[428] En una enmienda a esta previsión, el Grupo Parlamentario Socialista propuso la siguiente redacción: "d) Promover compensaciones y ayudas a las comunidades locales vinculadas a las áreas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales Protegidos.". Según este grupo, "el texto que el Proyecto propone se corresponde más bien con uno los principios inspiradores que con el objeto".
Antes se ha hecho referencia al informe sobre el desarrollo socioeconómico del Parque Nacional del Teide, el cual, en relación al punto que ahora nos ocupa, plantea que "el criterio a seguir en el tema de las compensaciones, es el de aplicar una serie de medidas que permitan mantener el Estilo de Desarrollo que es compatible con la conservación de la naturaleza, y no el de intentar compensar por la desaparición del Estilo, pues esto, además de ser casi imposible, podría llevar, por otras vías, a la degradación del espacio que se quiere proteger",

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Con el reconocimiento de este principio, y la preservación de los recursos naturales, parece que las Leyes autonómicas han querido salir al paso de las críticas recibidas por la Ley de 1975, a la que se reprochaba crear "santuarios de la naturaleza" sin una política de conservación global [429]. De lo que se trata ahora es de fomentar la actividad económica en zonas apartadas, buscando los instrumentos jurídicos adecuados para que la explotación de los recursos naturales sea racional y produzca un efectivo beneficio a las comunidades que necesitan de su conservación para pervivir [430].

Pero el desarrollo socioeconómico plantea también el problema del modo de participación de las comunidades locales

---

cit., (p. 53). Esto lleva a la necesidad de "mantener el estilo de desarrollo pero a un nivel económico, cultural, escolar, sanitario y asistencial que animase a las nuevas generaciones a seguir en las áreas donde nacieron y que incluso atraiga a personas interesadas en residir en ellas" (ídem).

[429] El problema estriba en que la protección de los recursos naturales se hace depender de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que tras varios años no han visto la luz todavía. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha condenado a España, precisamente, por el retraso en concretar la protección de las marismas de Santoña, a través de la planificación de dicho espacio natural protegido.

[430] No obstante, algunos autores han constatado cierta evolución en la actitud de los particulares hacia los parques Nacionales. ALBA ALONSO, J., "El caso del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga", cit, p. 129, afirma que "la valoración que los lugareños hacen del medio ambiente puede decirse que es ambivalente. Tradicionalmente han percibido que las restricciones impuestas por mor de la conservación les perjudicaban. Actualmente comprueban que, independientemente de cual sea su valoración subjetiva sobre la conservación del medio, el hecho de que la zona mantenga una mayor riqueza ecológica hace que se propicie una importante fuente de renta en torno al Parque. Este hecho puede constituir un apoyo notable para ahondar en la protección de los Picos de Europa y su entorno, aún a salvo de las consideraciones hechas con anterioridad".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en la adopción de las decisiones relativas a su medio [431]. Las formas de adopción de las decisiones no pueden verse sustituidas arbitrariamente por la intervención de la Administración. Sin duda, una de las más importantes razones por las que los pobladores de las zonas rurales temen la implantación de un Espacio Natural Protegido es porque inmediatamente ven cómo el uso del territorio resulta intervenido por la Administración superior y lejana, la cual obliga a solicitar una autorización para cualquier actuación, incluso cuando las actividades son imprescindibles para poder seguir explotando racionalmente la tierra [432].

---

[431] La Estrategia Cuidar la tierra enumera las ventajas de la participación local: "se llevan a cabo consultas sobre el terreno; se trabaja con los dirigentes tradicionales y todos los grupos y organizaciones comunitarias; se garantiza que la amplitud de las consultas esté en relación con la importancia de las decisiones a tomar; se limita el número de órganos de manejo y consultivos con los que las comunidades deben estar en contacto; También se resalta que esta forma de trabajar posibilita que no exista un rechazo de las comunidades implicadas, ya que de otra forma, "no puede esperarse que una población autóctona que normalmente basa sus decisiones en la discusión colectiva, responda a una consulta enviando un representante provisto de una exposición escrita", y como solución se propone "recurrir a los mecanismos de consulta que existen en el seno de las comunidades"; Y finalmente, en cuanto al momento oportuno para realizar estas consultas, se subrayan los posibles defectos que se pueden producir, con la finalidad de evitarlos: consulta demasiado tempranas no permiten obtener la información pertinente, en tanto que consultas demasiado tardías pueden hacer que la gente reaccione mal o rechace las propuestas que se le presentan".

[432] Recuérdese, en este sentido, que ya en primer parte se hizo referencia a los instrumentos comunitarios destinados a fomentar o hacer compatible el desarrollo agrario con la conservación del Espacio Natural y el paisaje. También hay que recordar el instrumento financiero LIFE que, como ya se tuvo ocasión de exponer, nace vinculado a la Directiva de Hábitats y que establece medidas de financiación destinadas a mantener o restablecer en un estado de conservación favorable los tipos de hábitats naturales prioritarios y de las especies prioritarias en los lugares de que se trate.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b) Las fórmulas concretas en la Legislación de los Espacios Naturales Protegidos. Las Zonas de Influencia Socioeconómica.

El instrumento fundamental de las Leyes sobre Espacios Naturales Protegidos para hacer efectiva la finalidad de desarrollo socioeconómico de las poblaciones es la creación de las "Áreas de Influencia Socioeconómica" [433].

Recogidas en la Ley 4/1989 con la finalidad de "contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos, y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas", las mismas estarán integradas "por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su Zona Periférica de Protección" (artículo 18.2) [434].

---

[433] Esta figura creada por la Ley 4/1989 tiene su antecedente inmediato en el Real Decreto 1105/1982, de 14 de mayo, que ya estableció normas de actuación del ICONA en las zonas de influencia socioeconómica de los Parques nacionales y Reservas Nacionales de Caza. Éste autorizaba al ICONA para realizar inversiones con las siguientes finalidades: la realización de obras y trabajos de infraestructura, equipamiento y adecuación que contribuyan a la mejora del medio y a las posibilidades de acogida y estancia de los visitantes; y la promoción, participación e integración del ICONA en empresas asociativas destinadas al desarrollo comunitario y mejora del bienestar social. De las actuaciones comprendidas en su anexo hay que destacar la ausencia de un planteamiento razonable de desarrollo socioeconómico, puesto que se trata de actuaciones aisladas, sin implicación en la realidad social y económica de estas zonas y sin capacidad para servir de punto de partida de nuevas actividades económicas a desarrollar por los habitantes de las zonas.

[434] MARTÍN MATEO, R. comenta a este respecto que "en los espcio con un nivel elevado de protección no se permitirá evidentemente ctividades incompatibles con los objetivos que deban ser predominantes", aunque añade que "en las zonas de incluencia y preparques es aconsejable autorizar o incluso promover actividades rentables, incluidas pequeñas indsutrias artesanales que reporten beneficios económicos a las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por otra parte, las recientes Leyes de declaración de Parques Nacionales introducen un nuevo planteamiento en este punto [435]. Por ejemplo, la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, ya en su Exposición de Motivos, destaca que

> "los Picos de Europa son también gente. Unos pobladores que, a lo largo de los siglos, han compatibilizado su vida con la conservación de la naturaleza. Unos pobladores sin los que estas tierras no serían como son. Por eso, esta Ley pretende ser algo más que una norma de conservación, pretende también ser un referente que asegure el mañana a los moradores de los Picos de Europa".

En virtud de ello, uno de los objetivos de la Ley será "promover un desarrollo social, económico y cultural sostenible para las personas y comunidades asociadas a su ámbito territorial y área de influencia, garantizando su participación en todo el proceso" (artículo 1.2). Se prevén a tal fin las Áreas de Influencia Socioeconómica (artículo 3), pero la novedad más importante en este terreno es previsión de un "Plan de Desarrollo Sostenible" como instrumento para su "programación y planificación", que contendrá, al menos, los "objetivos, criterios generales y sectoriales de ordenación territorial y de participación social, así como fórmulas de financiación y ejecución" (artículo 9.5), y cuya aprobación ha

---

comunidades rurales", Tratado de Derecho ambiental, Tomo III, cit., p. 315.

[435] Así lo destaca ya LÓPEZ RAMÓN en relación a las Leyes de los Parques Nacionales de Doñana y Daimiel. El autor señala como la Ley 12/1975 sólo contemplaba dos medios para hacer efectiva esta finalidad: el aprovechamiento de los recursos existentes en los espacios protegidos y las expropiaciones y compensaciones, La conservación de la naturaleza..., cit., pp. 115-117.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de realizarse en el plazo de un año desde la aprobación de la Ley (Disposición Adicional Cuarta).

Las acciones de la Unión Europea obligan a tener en cuenta también otros instrumentos: concretamente, se trata del Reglamento (CEE) 2078/92, del Consejo de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente. En desarrollo de esta normativa se han dictado, por el Gobierno de la Nación, dos Reales Decretos: uno, el 51/1995, de 20 de enero, por el que se establece un régimen de medidas horizontales para fomentar modos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural. Y otro, el 32/1995, de 21 de abril, con la misma finalidad que el anterior, pero dedicado exclusivamente a las zonas de influencia de los Parques Nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección. Recordemos que es este tipo de Espacio Natural Protegido el único cuya gestión conserva el Estado [436]. Por lo que se refiere a Canarias se establece un conjunto

[436] La diferencias entre ambas normas es importante: la primera, establece sólo cuatro tipos de actuaciones a financiar: 1. Fomento de la agricultura extensiva; 2. fomento de la formación agroambiental; 3. fomento de razas en peligro de extinción y 4. fomento de la agricultura ecológica. Mientras, la segunda abarca más líneas de actuación: transformaciones de cultivos herbáceos en pastos; reducción de la cabaña bovina u ovina por unidad de superficie forrajera; protección de la flora y fauna en sistemas de cultivos extensivos, mediante una mayor extensificación de la producción; protección de flora y fauna en humedales; conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo; Acciones medioambientales en los Parques Nacionales de Canarias; mantenimiento de tierras abandonadas. En Canarias estas ayudas están contempladas en una única disposición: el Decreto 109/1995, de 26 de abril (BOC nº 69, de 2 de junio de 1995), desarrollado por la Orden de 20 de octubre de 1995 (BOC nº 137, de 25 de octubre).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

específico de medidas destinadas a sus Parques Nacionales [437].

Respecto a esta regulación, hay que destacar que su finalidad es la de compatibilizar la actividad agrícola con la conservación del medio ambiente, por lo que, si bien no puede decirse que sea una norma destinada a lograr un desarrollo económico general para estas zonas, sí es de destacar que al menos tiene como objetivo la principal actividad económica de esas zonas y también una de las más necesitadas de ayudas para su normal desarrollo.

c) Las Zonas de Influencia socieconómica en la legislación autonómica, y la participación en la gestión del ENP.

El análisis de las leyes de Espacios Naturales Protegidos de las Comunidades Autónomas permite constatar que sólo algunas presentan aspectos novedosos respecto de la legislación básica estatal. Concretamente, nos referimos a las leyes de Andalucía y el País Vasco.

---

[437] El Anexo II de este Real Decreto establece como medidas peculiares para Canarias las siguientes: a) cultivos tradicionales extensivos; b) protección de cultivos por bancales y terrazas; y c) sistemas especiales de explotación. Respecto a esta norma, la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Parlamento de Canarias aprobó en su sesión del 11 de octubre de 1995 dos proposiciones no de Ley: La primera instaba al Gobierno de Canarias a que propusiera al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación "la adecuación del RD 632/1995 de 21 de abril a las necesidades y características de La Gomera y entre otros que se consideren los problemas de la flora y fauna, la conservación del paisaje e incendios, los derivados del abandono del pastoreo y el fomento de la agricultura ecológica y biológica"; la segunda, con la misma finalidad, instaba al Gobierno de Canarias a "la suscripción de un convenio de cooperación entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación", estableciendo que la orientación de tales compromisos debe ser la de conseguir "un eficaz instrumento de incentivación económica del medio rural".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La Ley andaluza prevé la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral para los municipios incluidos en los Parques Naturales y sus zonas de influencia socieconómica [438]. Además, para la correcta ejecución de dicho plan, se prevé la elaboración de los correspondientes Programas de Fomento, orientados a actualizar, priorizar e individualizar las líneas de actuación previstas en el Plan de Desarrollo Integral. La elaboración de estos planes estará a cargo del Instituto de Fomento de Andalucía.

La legislación vasca establece unos programas de desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo es "lograr el desarrollo socioeconómico de las poblaciones integradas en el ámbito territorial del espacio protegido y su zona periférica de protección, mediante la previsión de las correspondientes ayudas y subvenciones". Lo más relevante son los fines a los que pueden ir destinados tales ayudas y subvenciones, entre los que merecen destacarse, por su novedad y su relación con la idea de desarrollo socieconómico que antes se ha defendido, los dos siguientes: "mejorar las actividades tradicionales y fomentar otras compatibles con las exigencias de la conservación de los recursos naturales"; "integrar a los habitantes locales en las actividades generadas por la protección y gestión del espacio natural".

Conviene concluir, así pues, haciendo una primera valoración: la regulación apuntada presenta importantes avances

[438] Dicho Plan tiene como objetivo "la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental" (artículo 20.2).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en este campo [439]: aspira a fomentar actividades económicas nuevas compatibles con la conservación y que, incluso, pueden derivarse de la misma; así como, vincular estas actividades a las poblaciones asentadas en los Espacios Naturales Protegidos y sus Zonas de Influencia, de tal manera que ellos sean los beneficiarios, y no otros agentes económicos.

Por su parte, la Ley canaria, en su Título III prevé un Capítulo III, sobre "Régimen económico", por completo referido a las Áreas de Influencia Socioeconómica. Lo más sobresaliente de su regulación es que estas áreas están concebidas con una finalidad estrictamente compensatoria: "con el fin de contribuir al mantenimiento de los Espacios Naturales Protegidos y compensar socioeconómicamente a las poblaciones locales asentadas, se declaran Áreas de Influencia Socioeconómica el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado un Parque Natural o Rural y su Zona Periférica de Protección en su caso" [440].

---

[439] También presentan novedades destacables los siguientes criterios, si bien no alcanzan la trascendencia de los anteriores: "rehabilitar la vivienda rural y conservar el patrimonio arquitectónico", y "estimular las iniciativas culturales, científicas, pedagógicas y recreativas".

[440] El Grupo Parlamentario Socialista enmendó este precepto con el fin de evitar la idea de compensación: "La definición de las Áreas de Influencia Socioeconómica no debe plantearse desde la filosofía de la compensación, que transmite una idea de los Espacios Naturales Protegidos como limitación al desarrollo económico, es más, pensamos que con la nueva Ley hay que poner en clave económica los valores ambientales de esos Espacios. Por otro lado, el concepto debe acoger a todas las categorías de Espacios Naturales protegidos, incluso a los Parques Nacionales. Las Áreas de Influencia Socioeconómica de los Parques Nacionales hace años han entrado en el ámbito de responsabilidad de la Comunidad Autónoma de Canarias. Por otro lado, no se entiende que se dejen fuera del concepto de Áreas de Influencia Socioeconómica las Reservas Naturales y los Paisajes Protegidos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Las consecuencias de la declaración de estás áreas es que, en ellas, el Gobierno de Canarias "promoverá, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, la realización de obras de infraestructura y equipamiento que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del Área y de las posibilidades de acogida y estancia de los visitantes, propiciando el desarrollo de actividades tradicionales y fomentando otras compatibles con la finalidad de protección de la categoría de que se trate" (artículo 29.2). Todo ello, con base en la "máxima distribución del beneficio social a las poblaciones más afectadas por las limitaciones de desarrollo" (artículo 29.3) [441], estableciendo la propia Ley los criterios

[441] El Grupo socialista proponía en este punto la siguiente redacción alternativa: "El Gobierno de Canarias, Cabildos Insulares y Ayuntamientos establecerán ayudas técnicas, económicas y financieras en las Áreas de Influencia Socioeconómica de acuerdo a los criterios y finalidades siguientes:a) Crear infraestructuras y lograr unos niveles de servicios y equipamientos adecuados. b) Mejorar las actividades tradicionales y fomentar otras compatibles con la conservación y mejora de los valores ambientales. c)Fomentar la integración de los habitantes en las actividades generadas por la protección y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. d) Compensar las limitaciones reales establecidas en los instrumentos de ordenación de los Espacios Naturales Protegidos, posibilitando el desarrollo socioeconómico de la población afectada. e) Procurar la máxima distribución de beneficios sociales entre las poblaciones marginadas.
En cuanto a su justificación: "es notorio que el Gobierno de Canarias debe ser el primero en abandonar la idea, radicalmente errónea, de que la estrategia de los Espacios Naturales Protegidos representa una limitación al desarrollo. Los Espacios Naturales Protegidos o, en términos generales, la protección de los valores ambientales de Canarias es un requerimiento indispensable para la preservación de su modelo económico y, por tanto, para el desarrollo. En Canarias hemos abandonado la etapa de mero lamento por un desarrollo económico aniquilador de valores ambientales para pasar al diseño de las exigencias ambientales del propio modelo económico. El reiterar la exigencias ambientales como limitador del desarrollo sólo es posible desde planteamientos económicos especulativos diseñados a corto plazo, sin consideración alguna no ya a generaciones futuras sino a proyectos de plazo medio. Globalmente, la estrategia de protección de los Espacios Naturales es

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para la distribución de las ayudas [442]. Finalmente, se establece también una cláusula sancionadora, que prevé la minoración de las ayudas y subvenciones "en razón del grado de indisciplina urbanística y medioambiental que se haya producido" [443].

El planteamiento de la legislación canaria es más pobre que el de las legislaciones expuestas anteriormente: se fundamenta en un principio compensatorio. Esto constituye una limitación de la actuación del Gobierno en este campo, y una desviación respecto de los objetivos propios de este tipo de acciones: las medidas de desarrollo socioeconómico no tienen como objeto compensar pérdidas, sino fomentar actividades adecuadas para un apropiado desarrollo económico y social de las poblaciones asentadas en los mismos o en sus zonas de influencia; actividades que pueden ser bien las tradicionales

---

beneficiosa para la Sociedad. Lo que puede suceder es que esa política concreta requiera sacrificios concretos a particulares de espacios donde haya de afrontarse políticas, fundamentalmente, de conservación. En esos casos, y por el carácter estratégico que tiene los espacios naturales hay que buscar fórmulas de justa equidistribución de beneficios y cargas, además de las ayudas y subvenciones económicas, algunas de esas fórmulas se plantean en otras enmiendas".

[442] Los criterios previstos son los siguientes: a) la superficie municipal declarada Espacio Natural Protegido; b) la población afectada; c) la eventual pérdida neta de ingresos debido a la suspensión de aprovechamientos existentes como consecuencia del régimen de usos del Espacio Natural Protegido; d) la tasa relativa de población emigrada en los últimos cinco años; e) el porcentaje de desempleo sobre la población; f) la inversa de la renta por habitante, y g) la calidad de las iniciativas municipales tendentes al fomento de usos compatibles con la finalidad de protección.

[443] Para efectuar la valoración, se tendrán en cuenta "los requerimientos que, conforme a la legislación urbanística, hubiese realizado la Consejería competente en materia de urbanismo o, en su caso, el Cabildo Insular respectivo y no hayan sido atendidos por el Ayuntamiento", (artículo 29.4).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que se llevan a cabo en el espacio protegido, bien las nuevas derivadas de la propia declaración del Espacio Natural Protegido.

Es necesario para salvar las restricciones que derivan del tenor literal de la Ley y efectuar una interpretación amplia de la misma, si no quieren convertirse las acciones de desarrollo socioeconómico se convertirán en un instrumento realmente inservible. En la mayoría de los casos, por lo demás, el planteamiento compensatorio producirá una parálisis de tales acciones: habrá que proceder a una comprobación previa de las limitaciones producidas, para después conceder las ayudas previstas.

Por otro lado, tampoco tiene justificación la cláusula sancionadora que respecto de la indisciplina urbanística la Ley contiene: una cosa es promover el desarrollo social y económico de las poblaciones de los Espacios Naturales Protegidos y sus zonas de influencia, y otra distinta, la represión de la indisciplina urbanística que tiene cauces diferentes. Se trata, en consecuencia, de una finalidad ajena a las propias de las zonas de influencia socioeconómica, pudiéndose llegar a afirmar que lo que el Gobierno pretende es solucionar otro tipo de problemas, la indisciplina urbanística, que es incapaz de resolver mediante sus propios cauces. Además, no necesariamente tienen que coincidir los beneficiarios de las ayudas en estas zonas con los autores de la indisciplina urbanística, por lo que pueda ocurrir, asimismo, que los destinatarios del castigo

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sean otros que los que provocan la indisciplina urbanística [444].

Lo más grave es comprobar la concepción asumida por la Ley canaria, la de que los Espacios Naturales Protegidos suponen una carga que, en todo caso, hay que compensar. Se parte, pues, de una visión estrictamente negativa de los Espacios Naturales Protegidos, a los que se configura como un mal menor: hay que protegerlos, pero la protección se interpreta como una limitación que ocasiona perjuicios [445].

Complementariamente al desarrollo socioeconómico, debe tenerse presente la participación de los afectados en las

---

[444] En similares términos se manifiesta el informe del Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma de Canarias al Proyecto de Ley: según el informe, este es un criterio "ambiguo e indeterminado, susceptible de utilización arbitraria, a los efectos de "valorar" cualitativa y cuantitavamente los requerimientos formulados en materia urbanística y la actitud frente a ellos por el respectivo Ayuntamiento". El informe añade que "no existe conexión entre los perjuicios económicos a compensar y el nivel de indisciplina urbanística del municipio, con lo cual el precepto se reputa arbitrario y carente de justificación".

[445] Un ejemplo de las posibilidades de que el corto alcance de la Ley de Espacios Naturales pueda superarse desde el fomento de la actividad agrícola lo encontramos en el Decreto 109/1995, de 26 de abril, que establece un régimen de medidas de métodos de producción agraria compatibles con la protección y la conservación del medio ambiente. Esta norma no es más que una adaptación del Decreto estatal ya analizado anteriormente, tiene por finalidad "compensar las pérdidas de renta que suponen para los agricultores y ganaderos el mantenimiento de métodos de producción compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural y el paisaje" (artículo 2). Otro ejemplo, la Orden de 9 de noviembre de 1993, que desarrolla en Canarias el Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo, que establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

decisiones sobre el uso de los recursos naturales.

Dicha participación se recoge con carácter general en la legislación autonómica, mediante la inclusión en los órganos de gestión y de colaboración de los Espacios Naturales Protegidos de los representantes de los agricultores y ganaderos, y de los municipios. En unos casos, sólo los representantes de los colectivos implicados participan [446]. En otros, la participación se extiende a las corporaciones locales interesadas, los propietarios de los terrenos afectados y los representantes de los intereses sociales, institucionales o económicos afectados [447].

La legislación canaria también establece esta participación, que incluye "dos representantes de municipios de la respectiva isla en cuyo ámbito territorial existan Parques Naturales o Rurales". No está prevista, en cambio, la representación de los agricultores y ganaderos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[446] Artículo 33 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco.

[447] Artículo 51 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana. La representación de los Ayuntamientos y los sectores socioeconómicos y laborales implicados en el órgano consultivo del Parque correspondiente llega incluso a preverse en algunas leyes singulares de declaración y régimen jurídico de Parques Nacionales o Regionales. Tal es el caso de la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional creado por la Comunidad Autónoma de Madrid en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama. Por ejemplo, la reciente Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque nacional de los Picos de Europa, concreta la participación en el Patronato del Parque, entre otros, de "un representante por cada Ayuntamiento implicado", y "tres representantes de los propietarios de terrenos en el interior del Parque" (artículo 7).

1.3.- El elemento formal: la declaración (remisión).

El elemento formal está constituido por la declaración por los poderes públicos de un Espacio Natural como protegido. Por su importancia y trascendencia merece un análisis aparte, y a él irá dedicado un apartado entero, después de estudiar las clases de ENP.

2.- **Clases de ENP.**

La existencia de varias clases de Espacios Naturales Protegidos hace inevitable referirse a las diferencias entre las distintas categorías, que están relacionadas tanto con el objeto de protección (elemento material), como con sus fines (elemento teleológico). Con la fijación de distintas clases de Espacios Naturales Protegidos, lo que se pretende es concretar los distintos objetivos a proteger y, por consiguiente, configurar también diferentes regímenes de protección y de intervención pública.

2.1.- En general, Reservas y demás categorías de protección.

A) Introducción.

Se ha destacado con acierto que la diversidad de figuras declarativas permite "un mayor ajuste de la discrecionalidad administrativa que comporta toda declaración, como quedó indicado al establecerse una tipología de figuras que permite la aplicación de cada una de éstas en función de los requisitos previstos en la Ley; lo que redunda no sólo en una mayor

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

precisión del interés público a tutelar, sino también en una mejor garantía de los intereses particulares potencialmente afectados por las medidas de protección" [448]. Examinaremos a continuación cada una de las categorías generales de Espacios Naturales Protegidos, establecidas en la legislación básica estatal: a) Reservas; b) Parques; c) Monumentos Naturales; d) Paisajes Protegidos, así como una categoría propia creada por la Comunidad Autónoma de Canarias, la de los Sitios de Interés Científico.

Debe señalarse a este respecto que a las distintas clases contenidas en la Ley 4/1989, las Comunidades Autónomas pueden añadir figuras propias. Lo ha venido a legitimar el Tribunal Constitucional en su Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, al confirmar la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional del Manzanares. Los recurrentes mantenían que el legislador autonómico no había respetado la legislación básica del Estado por no haberse ajustado a la modalidad de protección establecida en la legislación estatal, al crear una nueva, la de "parque regional". A esta impugnación el Tribunal replica en el sentido de que, si bien es cierto que "las categorías que se utilicen para proteger espacios naturales han de contar con una cierta uniformidad por exigencias fundamentalmente técnicas que se proyectan más allá incluso del ámbito nacional", no lo es menos que la existencia de otras categorías propias de cada Comunidad Autónoma es

[448] ANGLADA GOTOR, S.: "Criterios para una Ley básica ...", cit, p. 82.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

compatible con la Ley estatal [449].

B) Las Reservas.

La Estrategia "Cuidar la Vida", texto internacional que ya fue objeto de comentario puntual en la primera parte de esta investigación, define las Reservas Naturales como los espacios cuyo objeto es "proteger la naturaleza y mantener los procesos naturales en un estado no alterado por influencias externas, para disponer de ejemplos ecológicamente representativos del medio natural que puedan aprovecharse en el estudio científico, monitoreo ambiental, la educación y el mantenimiento de recursos genéticos en condiciones dinámicas y evolutivas".

En el Derecho interno, según el artículo 14 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y de acuerdo con la previsión citada, las Reservas pretenden proteger "ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial". Pero la Ley introduce otro elemento más que complementa esta definición, y señala que en las Reservas estará limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos "en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretende proteger". Asimismo, está prohibida la recolección de material biológico o geológico, salvo, que, igualmente, "por razones de investigación o educativas se permita la misma previa la pertinente autorización".

[449] La Sentencia 102/1995 ha confirmado también la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen sus propias figuras de protección.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El antecedente de esta regulación no es otro que las Reservas Integrales de Interés Científico previstas en la Ley 12/1975 [450], básicamente caracterizadas "por unas exigencias, concretadas en su escasa superficie y en su excepcional valor científico", y por su finalidad de "proteger, conservar y mejorar la plena integridad de su gea, su flora y su fauna" [451]. LÓPEZ RAMÓN sostiene que "la finalidad de las reservas reside en la estricta conservación del ambiente natural sin

---

[450] La Ley de 1975 definía las Reservas Integrales de Interés Científico como los espacios naturales "de escasa superficie que por su excepcional valor científico sean declarados como tales por Ley, con el fin de proteger, conservar y mejorar la plena integridad de su gea, su flora y su fauna, evitándose en ellas cualquier acción que pueda entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares o comunidades biológicas".

[451] LÓPEZ RAMÓN, F.: "Los espacios naturales protegidos en el derecho español", Parchi e aree protette in Italia, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 1985, p. 196. También puede citarse a DÍAZ PINEDA, F.: "Espacios naturales protegidos", Situación, n° 2, p. 48, quien señala que la Reserva Integral "pretende ser la máxima expresión de la protección de la naturaleza". PALIZUE I MIR, L., por otro lado, critica la referencia a la "escasa superficie" en la definición de las Reservas Integrales de Interés Científico de la Ley de 1975. Según este autor "resulta así cuanto menos chocante contraponer escasa superficie a "excepcional valor científico", otro de los elementos del concepto de reserva integral. Que el excepcional valor científico de una reserva debe necesariamente afectar a un espacio de escasa superficie y que eso ya lo determine un precepto legal a priori, como si el legislador fuera ya no sólo conocedor de las reservas integrales sino también de su tamaño, debía rechazarse en una interpretación racional del contexto de la Ley, ya que debe primar siempre el requisito del excepcional valor científico, con independencia de la superficie territorial".
No obstante lo certero del juicio, siguiendo el criterio de la ponderación de los intereses en presencia, parece lógico que, dadas las importantes limitaciones a las actividades que se han de producir en una Reserva, dado el intenso valor de lo que se protege, la Ley considere la superficie a la que ha de afectar; precisamente, porque si las limitaciones han de ser importantes, las mismas deben afectar al menor territorio posible. No obstante, es verdad que la superficie no debe ser el principal factor a tener en cuenta, sino que, en cualquier caso, un factor complementario.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que, en principio, sea admisible el acceso ni resulta necesaria la inserción de objetivos socioeconómicos, dada su reducida dimensión" [452].

Sobre estas premisas, las Comunidades Autónomas también han procedido a definir esta clase de Espacio Natural Protegido. La Ley 8/1991, de 10 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Castilla-León, caracteriza en su artículo 14 las Reservas Naturales como los "espacios naturales, cuya declaración tiene por finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial". Asimismo, la Ley 5/1991, de 5 de abril de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en su artículo 17 [453].

En cuanto a la regulación vigente en la Comunidad Autónoma de Canarias, la Ley 12/1994 define las Reservas de la siguiente

---

[452] LÓPEZ RAMÓN, F.: Informes jurídicos..., cit., p. 58. En cambio, otros autores, como ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. cuestionan el calificativo de "Integral": la Ley de 1975 "después de establecer esta denominación, la ley añade que podrán calificarse tales reservas como "botánicas, zoológicas o geológicas, de acuerdo con el criterio dominante que motive su declaración" (La protección jurídica de los Espacios Naturales, cit., p. 66).

[453] Afirma este precepto que las "Reservas Naturales Integrales" son: "espacios naturales cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial, estando prohibida en ellas la explotación de recursos, salvo que, por razones de investigación, educativa o de conservación, se permita la misma previa autorización administrativa". Ambas definiciones siguen el concepto de la Ley 4/1989, con la única diferencia que la Ley asturiana introduce en la definición lo que la Ley 4/1989 considera una parte de su régimen jurídico.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

forma:

> "Las Reservas Naturales son Espacios Naturales, cuya declaración tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos que, por su rareza, fragilidad, representatividad, importancia o singularidad merecen una valoración especial" (artículo 11).

También esta Ley mantiene, por tanto, las definiciones establecidas en la Ley estatal y las de Castilla y León, y Asturias, si bien incorpora un elemento incompleto de la Ley 4/1989. Sobre la explotación de los recursos en las reservas, concretamente, la Ley 12/1994 agrega que "con carácter general estará prohibida la recolección de material biológico o geológico, salvo en aquellos casos que por razones de investigación o educativas se permita la misma, previa la correspondiente autorización administrativa".

Otra peculiaridad reside en que introduce una subdivisión y agrega dos tipos de Reservas Naturales: las Integrales y las Especiales. En las Reservas Naturales Integrales destaca, por una parte, la preservación integral [454] de "todos sus elementos bióticos y abióticos, así como todos los procesos ecológicos naturales", y en ellas se declara incompatible "la ocupación

[454] La Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de la Comunidad Foral de Navarra define las Reservas integrales como "espacios naturales de extensión reducida y de excepcional interés ecológico que se declaran como tales para conseguir la preservación íntegra del conjunto de los ecosistemas que contienen, evitándose cualquier actuación que pudiera entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de los mismos" (artículo 3.1.A).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

humana ajena a fines científicos" [455]. De acuerdo con lo expuesto, la finalidad de las Reservas Naturales Integrales es, pues, preservar un ecosistema en su conjunto, esto es, sin intervención externa ajena al mismo. Por ello, las Reservas no suelen tener finalidades de uso público, ni recreativo, sino estrictamente científico. En cambio, en las Reservas Naturales Especiales varía el objeto de la protección, los "hábitats singulares, especies concretas, formaciones geológicas o procesos ecológicos naturales de interés especial". A diferencia de las Reservas Integrales se pretende proteger elementos de importancia natural pero solitarios. Su objeto es el hábitat singular, la especie concreta, la formación geológica aislada o el proceso ecológico natural de interés especial.

C) Otras categorías (Monumentos naturales, Paisajes Protegidos y Sitios de Interés Científico).

-- Monumentos Naturales. Con esta categoría de Espacios Naturales Protegidos se pretende proteger "espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto

[455] Según la Ley 8/1991, de 10 de mayo de Castilla y León, las Reservas Naturales Integrales son las "que contengan ecosistemas o comunidades en perfecto estado de conservación y que por ello deberán gozar de una protección absoluta", añadiendo que "en estas zonas estará prohibido cualquier tipo de aprovechamiento, funcionando el sistema con la mínima intervención exterior posible siendo el acceso de personas muy restringido".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de protección especial" (art. 16 de la Ley 4/1989). No estaba prevista en la Ley de 1975, por lo que constituye una novedad de la legislación vigente.

El objeto de esta figura, como resulta de la Ley, es, pues, preservar determinados elementos concretos del medio natural, que carecen de la importancia suficiente para ser declarados Parques Naturales, o que son elementos aislados sin la suficiente extensión para incluirlos dentro de la categorías de los Parques. Además de la de conservación, se persigue su uso público recreativo, contemplativo o educacional. Por lo que respecta a su desarrollo socioeconómico, estos espacios, dada su escasa superficie, no suelen tener presencia humana, por lo que tampoco son necesarias la adopción de medidas de dicho signo.

-- Paisajes Protegidos. Otro tipo de Espacio Natural Protegido lo constituyen igualmente los Paisajes Protegidos, aquellos "lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial". (art. 17 de la Ley 4/1989) [456].

[456] Sobre el paisaje y su protección, entre otros, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: "Problemas jurídicos del paisaje", Argensola, nº 85, pp. 26-39. Del mismo autor, "Problemas jurídicos de la protección del paisaje", Revista de Administración pública, nº 71, pp. 423-442. El Paisaje, ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1987. Sobre el proceso de destrucción del paisaje, MARTÍNEZ DE PISÓN, E.: "La destrucción del paisaje natural en España", Suplementos de Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972. Un resumen de las diferentes normativas protectoras del paisaje, en MARTÍNEZ NIETO, A.: "La protección del paisaje en el derecho español", Revista de Derecho Ambiental, nº 10, pp. 9-45.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El concepto de paisaje está integrado por tres elementos: 1°) espacio físico, 2°) referencia visual, 3°) factor estético [457]. Hace referencia a dos realidades distintas: por un lado, está el ámbito físico natural, que reúne ciertas características singularmente protegidas por su fragilidad, rareza o belleza; pero también está el paisaje cultural, que puede predicarse de las áreas urbanas especialmente cualificadas por la presencia de un conjunto histórico-artístico). En estos supuestos, el paisaje preexistente es considerado un bien jurídico que debe preservarse [458].

Han de ponerse de relieve las dificultades para proteger el paisaje mediante la declaración de espacios protegidos [459]. No puede desconocerse su carácter complejo, puesto que, por

---

[457] MARTÍNEZ NIETO, A. : "La protección del paisaje...", cit., p. 11.

[458] La Estrategia "Cuidar la Vida" destaca de los paisajes protegidos que éstos tratan de "mantener paisajes naturales de importancia nacional que sean característicos de la interacción armoniosa del hombre y su medio", al mismo tiempo que tiene como finalidad brindar "al público oportunidades para disfrutar de estos lugares para la recreación o el turismo". Lo importante de este concepto internacional es que destaca las dos ideas fundamentales: que el uso público ha de estar subordinado al respeto de "los estilos normales de vida y las actividades económicas prevalecientes"; y que se tratan de proteger no sólo elementos naturales sino también culturales, de forma que puede afirmarse que se trata de lugares "de índole tanto cultural como natural y elevado valor escénico donde se mantiene los usos del suelo tradicionales".

[459] MARTÍNEZ NIETO, A: "la protección del paisaje...", cit, p. 23. Puede afirmarse que "la dificultad más señalada estriba en el predominio de fuerzas e intereses antiecológicos de especuladores sin escrúpulos ni sensibilidad, que quieren llevar el desarrollo y su enriquecimiento más allá de los límites admisibles a costa de los factores naturales", Ídem, p. 24.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

estar integrado por una diversidad de elementos todos ellos relacionados, la alteración de alguno implica grandes consecuencias para el conjunto [460].

-- Sitios de Interés Científico. Este Espacio Natural Protegido se encuentra regulado en el artículo 13 de la Ley 12/1994, que los define del siguiente modo:

> "Son aquellos lugares naturales, generalmente aislados y de reducida dimensión, donde existen elementos naturales de interés científico, especímenes o poblaciones animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de conservación temporal que se declaren al amparo de la presente Ley".

Nos encontramos ante un concepto nuevo creado por la Ley canaria, sin precedentes en la legislación básica. Se pretende con esta categoría preservar las condiciones naturales necesarias para proteger determinadas especies de singular importancia: lugares puntuales donde habita una especié endémica, vegetal o animal, vive en una superficie escasa; o

[460] Al mismo tiempo, es preciso subrayar que el paisaje se nos muestra hoy alterado, intervenido por el hombre, por lo que sería utópico pensar en una independencia del paisaje. En definitiva, el paisaje no se compone sólo por elementos de la naturaleza ni es algo estático, sino que evoluciona y se modifica sin interrupción. Dentro de esa evolución, resalta la actividad humana, cuya presencia, con sus trabajos, con su influencia, con sus transformaciones, aparece como elemento importantísimo en el conjunto del paisaje. Puede concluirse por ello que el paisaje es la naturaleza más el hombre, con sus esfuerzos, con sus sudores, con sus fatigas por ganar el pan. A la naturaleza se han añadido de forma inseparable los asentamientos y las costumbres de los habitantes, enlazado todo ello por el tenue e insensible velo de los tiempos. En los planteamientos expuestos seguimos a MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., en su trabajo "Problemas jurídicos de la protección del paisaje", cit., p. 28.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

lugares que constituyen reductos de ecosistemas en peligro de extinción. También se clasifican como Sitios de Interés Científico aquellos lugares en los que anidan aves de paso. Sus fines son científicos y de investigación, concretos y de escasa superficie.

2.2.- En particular: los Parques.

A) Introducción.

La Ley 4/1989 establece que en los Parques [461] el objeto de la protección son aquellas "áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humanas que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente". (art. 13) [462]. Esta definición viene completada por el mandato de que se podrá "limitar el aprovechamiento de

[461] Según PALUZUE I MIR, L., al crearse el Parque Nacional de Yellowstone en 1872, se definió como "un lugar para poner a recaudo de toda depredación humana las bellezas naturales más destacadas del país; para favorecer, mediante la vida en la naturaleza, la educación, el esparcimiento y el entretenimiento del pueblo" ("Los problemas del medio natural. Legislación sobre protección y ordenación de los espacios naturales", Revista de Derecho Urbanístico, nº 51, 1977, p. 65).

[462] Para la Ley de 1975, los Parques Nacionales eran los espacios naturales "de relativa extensión que se declaren por Ley como tales por la existencia en los mismos de ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y las formaciones geomorfológicas, tengan un destacado interés cultural, educativo o recreativo o en los que existan paisajes naturales de gran belleza".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación".

Por lo expuesto, la nota que caracteriza a los Parques está en la compatibilidad de la conservación de sus recursos naturales con el uso público e, incluso, con el desarrollo socioeconómico de sus poblaciones [463]. Además, entre sus objetivos concretos destaca el de proteger los valores naturales presentes en grandes extensiones de terrenos de forma compatible con los usos tradicionales, estableciéndose esta protección de forma integral, es decir, de todos los recursos presentes [464].

---

[463] LÓPEZ RAMÓN, F.: Informes jurídicos..., cit., p. 57. Junto a la conservación, se explican las otras dos finalidades: el goce público, esto es, "la permisión de acceso de los ciudadanos al Parque, con promoción de actividades que conllevan una educación en el uso y puesta en valor de la naturaleza"; y la promoción socioeconómica de las comunidades afectadas, "la consideración empresarial del Parque, como una instancia promotora de la región en la que se inserta y no como un enemigo de las colectividades locales".
Por su parte, DÍAZ PINEDA, F., señala que los Parques Nacionales "ocupan una mayor extensión que las reservas comentadas. La calificación se asigna a territorios donde persisten ecosistemas montaraces, no alterados sustancialmente, y donde se reconocen notables posibilidades de uso cultural, educativo y recreativo". Los Parques Naturales "son zonas protegidas sometidas a explotación humana bajo ciertas directrices. estas pretenden conservar sus valores naturalístico y facilitar el contacto de los visitantes con ellos y con la cultura rural allí mantenida" ("Espacios naturales...", cit., p. 48).

[464] En el Dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado evacuado con motivo de la reclasificación del Parque Nacional de Doñana, de 6 de octubre de 1980, refiriéndose a los Parques Nacionales en la Ley de 1975, destacaba: "no puede hablarse de proteger, exclusivamente, tal o cual formación geológica, especie animal o vegetal, sin perjuicio de que el específico interés de uno de dichos factores justifique las medidas de conservación. La protección debiera ser integral y extenderse, conjunta y globalmente, a la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) Concepto internacional de Parque.

Dentro de la categoría genérica de los Parques, el ejemplo más característico es, sin duda, el Parque Nacional. Esta figura tiene una evidente importancia internacional como acredita la referencia a ella en diversos textos de dicho carácter.

La X Asamblea General de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [465], señala que un Parque Nacional es un lugar "en el que la más alta autoridad competente del país ha tomado medidas para prevenir o eliminar cuanto antes explotaciones u ocupaciones en la totalidad del área y exigir con eficacia el respeto a las características ecológicas, morfológicas o estéticas que han permitido su establecimiento, y en donde los visitantes pueden entrar, bajo condiciones especiales, con propósitos educativos, culturales, inspiracionales y recreativos" [466].

---

gea --suelo y subsuelo--, flora, fauna, aguas y atmósfera, habida cuenta de que la intervención sobre cualquiera de ellos repercute en los demás".

[465] La Asamblea General de la UICN se celebra cada tres años, y ella determina la política a seguir y define las bases principales del programa de la Unión. La X Asamblea se celebró en Nueva Dheli en 1969 y en ella se aprobó un documento relativo a las diferentes clases de Espacios Naturales Protegidos, documento que fue revisado en la Estrategia "Cuidar la Vida", en 1991.

[466] Siguiendo los criterios de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, ANGLADA GOTOR, S., ha señalado, como características de los Parques Nacionales: a) tener una amplia extensión territorial (la UICN habla de relativa extensión), concepto jurídico indeterminado cuya concreción ha de realizarse en función de las características de cada territorio nacional; b) encontrarse en un estado esencialmente no modificado por el hombre, lo que constituye otro concepto jurídico indeterminado, quedando en todo caso

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por otra parte, la Estrategia "Cuidar la Vida" los define como aquellos espacios cuya finalidad es la de "proteger áreas de gran valor natural y escénico que revistan importancia a nivel nacional o internacional para las actividades científicas, educativas y de esparcimiento. Se trata de áreas naturales relativamente grandes, no afectadas materialmente por las actividades humanas, en las que no se permite la extracción de recursos".

Después, en la regulación existente sobre Parques Nacionales en los diversos países, es interesante poner de relieve como los Parques no tienen estrictamente una finalidad de conservación. En el Reino Unido, los Parques Nacionales son espacios con actividad económica y recreativa, si bien con controles (especialmente, urbanísticos) más intensos y con una planificación y una gestión especial [467]. De este modo, en los parques nacionales ingleses existen pueblos en su interior con una intensa actividad turística. En Francia, por otro lado, estos espacios cuentan también con importante infraestructura

---

excluidos los espacios naturales creados por el ser humano; c) representar un medio natural de belleza extraordinaria o de valor científico excepcional, lo que le otorga una trascendencia cualificada que fundamenta el interés nacional de su protección, convirtiéndose en clave este tercer concepto jurídico indeterminado; d) reunir las condiciones y, en consecuencia, tener la protección del espacio por finalidad el recreo y la educación del público, así como --en su caso-- la investigación científica, cuidando que aquéllas no interfieran en ésta, y, en definitiva, la adecuada protección de sus valores naturales" ("Criterios para una Ley básica, cit., p. 87).

[467] CALS J. y RIERA, R.: "La protección de los espacios naturales y su aportación a la oferta turística recreativa"; Informe realizado por el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona en el marco del Convenio suscrito con la Dirección General de Política Turística del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y con equipamiento turístico al servicio de los visitantes, con la finalidad de realizar actividades recreativas, deportivas y culturales. Existe, además, en este país, la categoría de los parques regionales, cuyos objetivos son: a) favorecer el desarrollo de la agricultura, la artesanía, el comercio y la industria respetando el medio ambiente; b) abrir sus espacios al turismo y la recreación, sin entregarse a ellos y sin alterar la vida de la población local, y c) hacer comprender, respetar y descubrir, sin prohibiciones, sus respectivos patrimonios [468]. También en Alemania sucede algo similar. Los Parques Nacionales contienen senderos, circuitos de equitación, zonas de camping, refugios, etcétera, a fin de favorecer la actividad recreativa [469].

C) La regulación estatal de los Parques Nacionales.

La Ley 12/1975 definía a los Parques nacionales como aquellos espacios naturales de relativa extensión que se declaren por Ley como tales, por la existencia en los mismos de "ecosistemas primigenios que no haya sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y las formaciones geomorfológicas, tengan un destacado interés cultural, educativo o recreativo o en los que existan paisajes naturales de gran belleza" [470].

---

[468] Ídem, p. 55.

[469] ídem, p. 59.

[470] Sobre el concepto de Parque Nacional en la Ley de 1975 LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza:..., cit., pp. 128 y ss. El autor centra su análisis en la característica de "relativa extensión". Subraya como novedad que los Parques

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, formula igualmente en su artículo 22 un concepto de Parque Nacional [471]. Éste se basa fundamentalmente en el concepto general de Parques, con la única salvedad de declarar su interés nacional y su gestión por el Estado Central. Así se dice que "son Parques Nacionales aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser ser declarados parques, se declare su conservación e interés general de la Nación. Este interés se apreciará en razón de que el espacio sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles que se divtan en el anexo de la presente Ley" [472].

Para concretar el referido interés nacional, la Ley acoge el criterio de "representatividad" de los sistemas naturales españoles: "La declaración como de interés general de la Nación se apreciará en razón a que el espacio sea representativo de

---

Nacionales no se identifiquen sólo por su pintoresquismo, sino que se hayan incluido elementos de interés científico, así como la inclusión de la nota de uso público, si bien ésta puede resultar contradictoria con la exigencia de que sean "ecosistemas primigenios" que no se encuentran "sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana".

[471] La regulación de los Parques Nacionales en la Ley 4/1989 ha sido modificada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, con la finalidad de adaptarla a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995.

[472] A pesar de este concepto general, las Leyes de reclasificación de los Parques Nacionales contienen los suyos propios. Por ejemplo, la Ley 4/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de la Caldera de Taburiente declara que es su finalidad "proteger la integridad de la gea, fauna, flora, vegetación, aguas y atmósfera, así como sus valores arqueológicos y, en definitiva, del conjunto de los ecosistemas del Parque Nacional en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

alguno de los principales sistemas naturales españoles"; y al mismo tiempo, señala como tales los contenidos en el Anexo de la misma Ley, configurándolos en una Red de Parques Nacionales integrada por la totalidad de los que sean declarados [473].

La planificación de los Parques Nacionales tiene lugar a través de los instrumentos conocidos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes rectores de Uso y Gestión, sin que existan diferencias con respecto a los instrumentos generales contenidos en la Ley [474].

---

[473] Como anexo de la Ley 4/1989, modificado por la ley 41/1997, se precisan los siguientes sistemas naturales habilitantes para su declaración como Parque Nacional:-- Región Eurosiberiana: Sistemas ligdos a zons húmedas con influencia marina. Sistemas ligados a zonas costeras y plataforma continental. -- Provincia Orocantábrica:
Sistemas ligados al bosque atlántico. -- Provincia Pirenaica:
Sistemas ligados a formaciones lacustres y rocas de origen plutónico. Sistemas ligados a formaciones de erosión y rocas de origen sedimentario. -- Región Mediterránea
Sistemas ligados al bosque mediterráneo. Sistemas ligados a formaciones esteparias. Sistemas ligados a zonas húmedas continentales. Sistemas ligados a zonas húmedas con influencia marina. Sistemas ligados a zonas costeras y plataforma continental. Sistemas ligados a formaciones ripícolas. Sistemas ligados a la alta montaña mediterránea. -- Región Macaronésica
Sistemas ligados a la laurisilva. Sistemas ligados a procesos volcánicos y vegetación asociada. Sistemas ligados a zonas costeras yplataforma continental. Sistemas ligados a los espacios costeros y sistemas ligados a los espacios marinos.

[474] La Ley 41/1997, de 5 de noviembre contiene modificaciones importantes en cuanto a la planficiación de los Parques Nacionales. En primer lugar, crea el Plan Director, instrumento básico de planificación de la Red de Parques Nacionales, con una vigencia mínima de cinco años, y cuya función primordial es la de establecer los objetivos de conservación, investigación y uso público, formación y sensibilización de los Parques Nacionales; los objetivos de coordinación y colaboración con otras Administraciones u organismos, tanto nacionales como internacionales; las actuaciones necesarias para mantener la imagen y la coherencia interna de la red estatal, y las directrices para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión. En segundo lugar, mantiene como instrumento de planificación básica de cada

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En cuanto a la gestión, ya se ha tratado la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, y se abordaron las dudas de constitucionalidad que plantea este precepto, sobre todo, por la carencia de título competencial para que el Estado pueda asumir las competencia ejecutivas que la Ley le atribuye [475].

Parque Nacional los Planes Rectores de Uso y Gestión, conservando la misma naturaleza que hasta ahora tenían dichos planes, pero introduciendo previsiones específicas sobre su contenido. Estos planes se desarrollarán a través de los Planes Anuales de Trabajo de Inversiones y los Planes Sectoriales que sean necesarios, y serán aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente, opor la Administración Central del estado en el caso de Parques Nacionales que abarquen más de una Comunidad Autónoma.

[475] la ley 41/1997, de 5 de noviembre, establece una nueva forma de gestión de los Parques Nacionales. En primer lugar, crea tres tipos de órganos: el Consejo Rector de la Red de Parques Nacionales, órgano consultivo formado por representantes de la Administración General del Estado y la de aquéllas Comunidades Autónomas con Parques Nacionales en su territorio, un representante de los municipios con un parque Nacional en su territorio, los Presidentes de los Patronatos y un representante de las asociaciones cuyos fines concuerden con los de la Ley (artículo 22 ter); la Comisión Mixta de Gestión, formada, para cada Parque Nacional, de forma paritaria, por representantes de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma en que se halle enclavado; si el Parque abarca más de una Comunidad Autónoma, se mantendrá la paridad entre los representantes de la Administración General y el conjunto de las Comunidades Autónomas (artículo 23); y el Patronato para cada Parque Nacional, órgano encargado de velar por el cumplimiento de las normas establecidas en interés de los parqus Nacionales y de participación de la sociedad en los mismos, formado por representantes de las Administraciones Públicas, y aquellas Instituciones, organizaciones y grupos de personas relacionadas con el Parque (artículo 23 bis). Finalmente, se mantiene la figura del Director- Conservador, como responsable de la administración y coordinación de las actividades del Parque Nacional, nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión. En el caso de que el Parque Nacional supere el territorio de una Comunidad Autónoma, será nombrado por el Ministerio de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Mixta de Gestión (artículo 23 ter).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por lo que hace a sus finalidades, no se registran diferencias especiales. Los Parques Nacionales tienen las mismas finalidades, de conservación, uso público y desarrollo socioeconómico, que el resto de los Parques. La única diferencia es formal: el Estado ha decidido, cuando concurre alguno de los sistemas naturales descritos en la Ley, que el Parque tiene interés nacional y por ello pasa a denominarse Parque Nacional. Esta es su singularidad.

En alguna legislación autonómica no faltan alusiones a los Parques Nacionales. Así, la Ley canaria en su artículo 9 establece la siguiente previsión: "los Parques Nacionales declarados por las Cortes generales sobre el territorio canario quedan incorporados a la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, sin perjuicio de las competencias del Estado", añadiendo que "el Gobierno de Canarias promoverá convenios de colaboración con el Estado para la gestión de los Parques Nacionales del Archipiélago".

Existen hoy los siguientes Parques Nacionales en Canarias: Caldera de Taburiente, Garajonay, Teide y Timanfaya; es decir, cuatro de los doce Parques Nacionales existentes en territorio nacional. De ahí el interés en incorporarlos a la Red de Espacios Naturales Protegidos de Canarias y de lograr, de esta manera, su gestión, por la Comunidad Autónoma [476].

---

[476] Como ya se ha visto en este trabajo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 obliga al Estado a compartir la gestión de los Parques Nacionales: "no es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio esté enclavado el Parque Nacional, como hace el texto en tela de juicio. Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del artículo 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

D) Los Parques en la legislación autonómica.

Resulta significativo ofrecer algunos ejemplos de Parques tal como son definidos en las Leyes de Espacios Naturales de las distintas Comunidades Autónomas.

Así, la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León indica en su artículo 13 que los Parques "son áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente". Otro ejemplo lo ofrece la Ley 16/1994, de 30 de junio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuyo artículo 14 señala que "los parques naturales son áreas no transformadas por la explotación u ocupación humanas, identificables por la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, fauna o de sus formaciones geomorfológicas, y que requieren, a fin de hacer compatible el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales y el uso público con la conservación o recuperación de sus valores ecológicos, estéticos o educativos, de una actuación preferente de los poderes públicos" [477].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Estado, sin que esa tacha se comunique al siguiente precepto".

[477] Alguna Ley de declaración de Parque Natural ha completado estas finalidades. Como ejemplo, la Ley 4/1992, de 14 de enero de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la que se declara Parque Natural el área de Valderejo.

La Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias sienta, en su artículo 10.1, la siguiente definición:

> "Los Parques son áreas naturales amplias, poco transformadas por la explotación u ocupación humanas que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente."

Como notas destacables de estos espacios, cabe citar: a) la escasa transformación de sus condiciones naturales; b) la belleza de sus paisajes o la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, fauna o formaciones geomorfológicas; c) la posesión de unos valores ecológicos, estéticos, educativos o científicos merecedores de protección; y d) su relativa extensión.

La Ley de Espacios Naturales de Canarias resalta que, junto a los tradicionales fines de un Parque, se encuentran otros. Se hace referencia en este punto al disfrute público, la investigación y el estudio de procesos ecológicos esenciales (artículo 10.1). Esta amplitud de los fines de los Parques se debe, justamente, a que se trata de zonas extensas donde puede concurrir la presencia del hombre, y donde, por tanto, como antes se ha indicado, no se trata tanto de excluir como de compatibilizar la actividad del hombre con la protección de la naturaleza [478].

[478] Sin embargo, lo que sí parece extraño es que en esta categoría de Parques se incluyan los ecosistemas, cuando la protección de los mismos es más propia de las Reservas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

E) Las diversas clases de Parques en la Ley canaria.

Importa también la distinción que dentro de la misma categoría la Ley canaria hace entre los Parques Naturales y los Ecorrurales.

Los primeros son definidos en el artículo 10.2.a) como: "aquellos Espacios Naturales amplios, no transformados sensiblemente por la explotación u ocupación humanas y cuyas bellezas naturales, fauna, flora y gea en su conjunto se consideran muestras singulares del patrimonio natural de Canarias". Desaparece, pues, la coexistencia de compatibilidad entre las actividades humanas y la conservación del medio que queda para los Parques Rurales; pero, a cambio, se incluye otra previsión: la declaración tiene por objeto "la preservación de los recursos naturales que alberga para el disfrute público, la educación ambiental y la investigación científica, de forma compatible con su conservación, no teniendo cabida los usos residenciales u otros ajenos a su finalidad". Esta matización añade un elemento novedoso: la incompatibilidad de estas zonas con cualquier uso de carácter residencial [479].

[479] Esta precisión se debe, sin duda, a la dimensión adquirida por el problema de la residencia ilegal dentro de algunos de los Espacios Naturales en Canarias, así como a la enorme presión urbanizadora que sostienen. Un intento de poner fin a esta cuestión lo constitye el Decreto 11/1997, de 31 de enero, por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La figura análoga a los Parques Naturales de la Ley canaria en otras Comunidades Autónomas podría ser la de los Parques Regionales, aunque parece que en algunas Comunidades Autónomas, la figura de los Parques Regionales tienden a asemejarse más a los Parques Nacionales, al incluir en su definición la característica de la representatividad de los elementos presentes o la importancia para el patrimonio natural de la región. Así, la Ley 8/1991 de Castilla y León distingue en los Parques regionales la nota de la "máxima relevancia dentro del contexto natural de la Comunidad de Castilla y León". En cualquier caso, no hay diferencias apreciables entre el concepto de Parque Natural de la Ley canaria con las categorías de Parques Regionales creados en otras Comunidades Autónomas, que se caracterizan por la singularidad o representatividad de los ecosistemas o del medio contenido en ellos, siendo éstos aspectos los que los hacen merecedores de protección.

Por otra parte, junto a los Parques Naturales, la Ley canaria contempla en el artículo 10.2.b) los Parques Rurales: aquellos "espacios naturales amplios, en los que coexisten zonas ocupadas por el hombre, y en las que desarrolla actividades agrarias y ganaderas o pesqueras, con otras de especial interés natural y ecológico, conforman un paisaje de gran interés ecocultural, que precisa su conservación" [480]. La

[480] Como referencia, en La Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Castilla y León, los parques naturales son los que "se compatibiliza la coexistencia del hombre y sus actividades con el proceso dinámico de la naturaleza, a través de un uso

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Ley añade que "su declaración tiene por objeto la conservación de todo el conjunto y promover a su vez el desarrollo armónico de las poblaciones locales y mejoras en sus condiciones de vida, no siendo compatibles los nuevos usos ajenos a esta finalidad".

En este caso, la característica de estos espacios sería la compatibilidad de la actividad humana tradicional (agrícola y ganadera) con la conservación del medio, y la creación de un peculiar paisaje merecedor de protección. De su propia definición se deduce esta nota singular [481].

La regulación de los Parques Rurales de la Ley de Canarias es similar a los Parques Naturales de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Comunidad Autónoma Valenciana. El artículo 7 de esta Ley establece, en efecto, que: "las actividades a realizar se orientarán hacia los usos tradicionales agrícolas, ganaderos y silvícolas, y al aprovechamiento de las producciones compatibles con las finalidades que motivaron la declaración", subrayando a continuación las finalidades de uso público características de todos los Parques. La Ley valenciana se refiere a otros usos, si bien, al contrario que la Ley canaria, no contiene una prohibición absoluta al respecto, sino que establece que "los demás usos podrán ser objeto de

---

equilibrado y sostenible de los recursos".

[481] Como acaba de indicarse, Castilla y León incluye la compatibilidad de la conservación con los usos tradicionales se incluye en la definición de los Parques naturales.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

exclusión en la medida en que entren en conflicto con los valores que se pretende proteger". En el resto de la legislación autonómica, no se observan figuras similares.

3.- **El elemento formal: la declaración de ENP.**

Junto a los elementos antes examinados, la declaración por los poderes públicos de un espacio como protegido constituye otra de las características esenciales de esta institución. Interesa subrayar especialmente la importancia de este elemento formal. Por su marcada trascendencia se hace preciso dedicarle una atención singular.

Resaltado que no hay Espacio Natural Protegido sin una declaración especial, corresponde estudiar primero las consecuencias que se derivan de su declaración, sea por el legislador o por la Administración [482]. Históricamente, se han utilizado ambas modalidades para declarar Espacios Naturales Protegidos [483]. La cuestión esencial estriba en determinar el mejor medio para garantizar el mandato constitucional de

---

[482] MARTÍN MATEO, R. ha señalado a este respecto que "no habrá un área natural protegida relevante para el Derecho si no se reconoce expresamente con este carácter", destacado a continuación que "se requerirá como mínimo un acto administrativo que identifique especialmente el espacio afectado y le adjudique directa o indirectamente el estauto jurídico que le corresponda", Tratado de Derecho ambiental, Tomo III, p. 323.

[483] Sobre la evolución de las formas de declaración, LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza..., cit., pp. 144-148.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

armonizar desarrollo económico y protección del medio ambiente, así como la efectiva participación de todos los sectores y sujetos interesados. En definitiva, se trata de elucidar de qué modo se ponderan adecuadamente intereses particulares e intereses públicos.

Pero, aparte de ésta, se suscitan otras cuestiones en relación con el elemento formal de la declaración de espacios Naturales Protegidos: así, la iniciativa en punto a la declaración de un Espacio Natural Protegido; la tramitación del consiguiente procedimiento y la adopción de medidas provisionales en el mismo; el contenido del acto aprobatorio del Espacio Natural Protegido y la posibilidad de desclasificar los espacios; y, finalmente, el control jurídico de la declaración. Todas estas cuestiones habrán de tratase en este apartado.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3.1.- Las formas de declaración: ventajas e inconvenientes.

A) La declaración por el Legislador.

La Ley de 1975 mereció severas críticas por la regulación que contenía a favor de las declaraciones legislativas [484], si

[484] LÓPEZ RAMÓN, F. ha sintetizado las críticas que La Ley de 1975 recibió por este motivo: a) La declaración por las Cortes ofrecía la dificultad de la falta de agilidad en el proceso de formación de la Ley. b) El interés de los Procuradores por defender su propio ámbito de actuación ha sido mencionado como una de las causas de la hipervaloración del

bien debe tenerse presente el diferente contexto político de entonces [485]. La legislación estatal actualmente en vigor sólo prevé expresamente la declaración legislativa de los Parques Nacionales (a este ámbito se limitan, por lo demás, las competencias del Estado), dejando libertad en los demás casos a las Comunidades Autónomas para que decidan sobre la forma de llevar a cabo cada declaración. Al margen de argumentos

---

criterio de la competencia legislativa. c) La declaración de los espacios protegidos es una materia de importancia menor, que no debería de ocupar la atención de las Cortes. d) El desfase de la Ley de Espacios Naturales respecto a la legislación del patrimonio artístico, que tradicionalmente le había servido de modelo, y donde aún continúa vigente el criterio de declaración por Decreto. e) La facilidad con que la Ley general puede ser modificada por la Ley particular de declaración de cada espacio (La protección de la naturaleza... cit., pp. 155-156).

[485] Ha de tenerse en cuenta que si bien algunos de los planteamientos siguen siendo objeto del debate científico, en la actualidad debemos situarlo en otra óptica. LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza:..., cit, pp. 161-162, replica con dureza las razones esgrimidas por los defensores de las leyes singulares para la declaración de un espacio como protegido. a) En primer lugar, frente al argumento de la "importancia nacional de los parques", señala que las leyes generales también cumplirían la misión de destacar esa importancia; b) En segundo lugar, la "complejidad de los problemas socioeconómicos conectados" se solucionan mejor mediante la participación de todos los implicados en la declaración, ya que "la mejor manera de tener en cuenta estos problemas consiste en establecer un íter formativo de cada parque que posibilite la expresión de las necesidades de todos los sectores interesados o afectados por la institución. La misión de la Ley general sería establecer, en base a estudios serios y razonados, el proceso de formación del acto creador del parque"; c) "La necesidad de adecuar, caso por caso, las estructuras a situaciones particulares", no justifica la exigencia de leyes particulares, ya que "la ley general podría conceder un margen de elasticidad suficiente al acto institutivo para adaptarse a esas necesidades"; d) frente al argumento de los "pesados vínculos impuestos sobre vastos territorios a las actividades privadas", opina que "es un argumento sólido en el caso de la inexistencia de una Ley general que justifique las potestades administrativas de intervención", pero "en las propuestas de Ley marco, lo que se propugna, justamente, es la aprobación de esa Ley general".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

competenciales, tampoco se establece directamente la forma de declaración para evitar las críticas que recibió la anterior Ley por esta razón [486].

A favor de las declaraciones por Ley, suelen aducirse las dificultades para su modificación, lo que sin duda proporciona mayor estabilidad a la protección. También, la publicidad que acompaña una iniciativa legislativa y su debate sucesivo en el Parlamento. Los condicionantes políticos asimismo pueden hacer preferible que una declaración se realice por Ley [487]. Otra supuesta ventaja resulta de la imposibilidad de recurrirlas directamente, lo que impide paralizar las medidas adoptadas para la conservación de ese espacio.

---

[486] Así se pronuncia, por ejemplo, CALVO CHARRO, M.: Régimen jurídico... cit, p. 209.

[487] En Canarias, hay dos ejemplos de este tipo de declaraciones: la Ley 12/1987, de 19 de julio, de Declaración de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y la Ley 5/1992, de 15 de julio, para la Ordenación de la Zona del Rincón, La Orotava. Naturalmente, en ambas normas hay una razón política: delimitar las funciones del Ejecutivo y evitar que mediante Decreto se pudieran modificar estos espacios. En la segunda de las leyes citadas, la razón es, si cabe, más manifiesta, ya que fue como consecuencia de una iniciativa legislativa popular. El Documento "Criterios de elaboración del Proyecto de Ley de Espacios Naturales del Archipiélago Canario" elaborado por el Gobierno de Canarias con ocasión del Proyecto de Ley de 1987 señalaba a este respecto: "Dada la complejidad del Proyecto de Ley, su importancia para el futuro del Archipiélago, tanto en la vertiente económico y social, como en el orden conservacionista, y los diversos intereses que se encuentran en conflicto, el Gobierno de Canarias, lejos de la tentación de producir declaraciones de espacios naturales, en base a su capacidad de iniciativa legislativa, ha entendido preferible y más adecuado someter a la consideración de la Cámara, como órgano de la representación popular, la decisión sobre la creación de la red de espacios naturales, de tal modo que ésta cuente con el respaldo mayoritario de la sociedad canaria. En este esquema, el protagonismo decisorio corresponde al Parlamento de Canarias".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por todo ello, no cabe descalificar esta posición de manera simplista, por duro que pueda parecer. En el momento de la declaración de un Espacio Natural Protegido se van a poner de manifiesto un conjunto diverso de intereses, entre ellos, los contrarios a la protección. La declaración por Ley evita que tales intereses prevalezcan, al menos de manera inicial, frente a la protección. Tampoco debe olvidarse que de otro modo los Tribunales pueden llegar a suspender de manera cautelar el acto de declaración, y ello pone en peligro la conservación, si la suspensión permite actividades que pudieran perjudicar los recursos naturales que se pretende proteger.

La doctrina también se ha ocupado de algunas de las ventajas de las declaraciones legislativas. Así, DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ señala que la declaración por Ley de un Espacio Natural Protegido no necesita escindirse en dos momentos: la previsión de los efectos jurídicos que acompaña a la declaración y la aplicación a un espacio concreto de tales efectos [488]. No son necesarias dos normas. Según el mismo autor, otra ventaja es que la Ley puede encomendar tareas al Gobierno en un mandato que jurídicamente posee plenitud de

[488] Añade este autor, ("Dos cuestiones sobre protección jurídica de espacios naturales", Revista de Derecho Urbanístico, nº 78, 1982, p. 44), que "el primer efecto positivo es que no es necesario distinguir los aspectos normativos de los no normativos de la calificación realizada. Dejando a un lado las discusiones doctrinales sobre el mandato contenido en las leyes, lo cierto es que el Parlamento puede válidamente, en uso de la creatividad que le es inherente incluir todas las prescripciones que quiera --mientras no incurra en inconstitucionalidad-- en una calificación singular". También, ARIÑO ORTIZ y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, La protección jurídica..., cit., p. 59.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

efectos, ya que, al tratarse de un Ley especial, prevalecerá sobre las leyes generales [489].

No obstante lo anterior, otros autores no han olvidado los inconvenientes de las declaraciones legales, sobre todo, por la lentitud de los procedimientos legislativos [490]. Esta circunstancia se agrava para la protección de los espacios naturales, donde la situación puede llegar a ser especialmente peligrosa: un retraso puede significar un deterioro irreversible [491]. Como otro factor negativo, merece destacarse también la excesiva rigidez de la Ley, a la que le falta agilidad para adaptarse a las inesperadas y repentinas

---

[489] Se subraya además: "Al calificar un espacio natural, una Ley puede determinar todo un orden de prioridad de actuación que habrá de respetar y puede, por lo mismo, imponer unas directrices a la Administración que éstas habrá de seguir". Y también, "para la formalización del gasto público las leyes son título suficiente, por ejemplo, lo mismo que para alterar la distribución ordinaria de competencias entre los órganos de la Administración o para otorgar personalidad y competencias específicas al organismo que gestione el espacio protegido" (ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: La protección jurídica..., cit., p. 59.

[490] Se ha afirmado que los exquisitos controles formales necesarios para el funcionamiento de una democracia parlamentaria hacen que este sistema sea cuando menos lento. ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. señalan que, ciertamente, "no es malo que se hagan despacio leyes cuya integración en el Ordenamiento Jurídico esté prevista a perpetuidad", incluso, añaden que "si la lentitud hace que una Ley ofrezca más garantías de acercarse al ideal de justicia hay que aceptarla como necesaria y conveniente", pero destacan a continuación que "esta misma característica cuando se trata de proteger espacios naturales, puede tener consecuencias muy peligrosas" (La protección jurídica..., cit., p. 60). Por otro lado, también resaltan que "en el debate parlamentario los grupos de presión tienen diversas formas de influencia y en el de los hechos consumados la lentitud de la protección actúa, evidentemente, a su favor" (ídem, p. 60).

[491] CALVO CHARRO, M.: Régimen jurídico..., cit, p. 209.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

alteraciones que puede sufrir la naturaleza. Tampoco la Ley permite garantizar un procedimiento con amplia intervención de todos los intereses en presencia, muchos y de diverso signo [492]. Más allá de todo ello, sin embargo, la principal contrariedad de las declaraciones legislativas es la afectación de derechos e intereses legítimos sin un sistema adecuado de garantías: aunque existente éste, no es totalmente eficaz frente a una actuación legislativa.

Las desventajas señaladas no deben llevar a elevar el grado de las críticas, hasta el punto de considerar inconstitucional la declaración por Ley de un Espacio Natural Protegido. La cuestión fue planteada ante el Tribunal Constitucional. En su Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, el Tribunal resuelve en sentido negativo la impugnación de la Ley madrileña creadora del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares [493]. Pese a lo limitado de los argumentos que

[492] En este sentido, LÓPEZ RAMÓN, F. ha señalado que "la intervención parlamentaria es, en este supuesto, un elemento negativo, que lastra pesadamente todo el sistema de protección de espacios naturales. Entre otras dificultades, impide la configuración de un procedimiento ágil, en el que puedan escucharse las opiniones de todos los interesados y negociar soluciones a los problemas concretos planteados por los afectados, etcétera (Informes jurídicos sobre la protección de la naturaleza en Aragón, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1993, p. 23).

[493] La Sentencia 163/1995, de 8 de noviembre, dirigida contra la Ley 2/1989, de 18 de julio de la Comunidad Autónoma andaluza, en la que, precisamente, uno de los motivos de impugnación era el de la declaración legislativa tampoco cuestiona este tipo de declaraciones. La resolución se centra en el análisis de los requisitos del artículo 15 de la Ley básica estatal 4/1989, concretamente el de la planificación previa, sin que en ningún momento ni el órgano judicial recurrente ni el propio Tribunal planteen la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

fundamentan el recurso (éstos se limitan a declarar que la Ley impugnada es una medida directamente expropiatoria y, por tanto, vulnera los derechos de propiedad de los propietarios), la Sentencia dirá que "de la lectura de los citados preceptos no puede extraerse la conclusión de que exista una privación de propiedad alguna de los terrenos incluidos en el Parque Regional, o de cualquier otro derecho que deba ser indemnizable, por lo que no existe medida ablatoria del derecho de propiedad" [494].

Como puede observarse, sin embargo, el Tribunal no entra en la cuestión que directamente nos atañe, esto es, la declaración por Ley de los Espacios Naturales. Afirma, respecto de un derecho fundamental como el de propiedad, que una Ley

---

inconstitucionalidad de las declaraciones legislativas. En cambio sí se refiere a esta cuestión uno de los votos particulares, el del magistrado GABALDÓN LÓPEZ, por lo que se puede intuir que la cuestión fue debatida por el Tribunal, aunque nada de ello se refleja explícitamente en la Sentencia. El Tribunal Constitucional tiene pendiente de resolver todavía una cuestión de inconstitucionalidad sobre este tema. Concretamente la que aceptó a trámite mediante providencia de 21 de diciembre de 1994, presentada por la Sección Sexta del Tribunal Supremo contra las Leyes del Parlamento de las islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de las áreas naturales de interés especial y 8/1985, de 17 de julio, de declaración de "Sa Punta de N´Amer" como área natural de especial interés. Los motivos de inconstitucionalidad se centran tanto en la distribución de competencias como, en la segunda de las leyes, en la vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución a la tutela judicial efectiva, artículo 24, y de propiedad, artículo 33.

[494] Otro problema importante plantean las declaraciones de Espacios Naturales Protegidos mediante leyes, desde la perspectiva de la igualdad, por tratarse de leyes de caso único, o de leyes singulares. Este tema será tratado al final d e este capítulo, en el apartado correspondiente al control de las declaraciones legislativas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

puede entrar en la configuración de dicho derecho, pero no se plantea otros problemas directamente vinculados a la declaración por Ley de un Espacio Natural Protegido.

Al margen de esta resolución, en la doctrina no faltan opiniones contrarias a las declaraciones legislativas. Para GARRIDO FALLA, la legislación básica "excluye, de entrada, la competencia legislativa de las Asambleas de las distintas Comunidades Autónomas" [495], al disponer la planificación como técnica para la selección de los Espacios Naturales Protegidos (artículo 4: Planes de Ordenación de los Recursos Naturales). Uno de los contenidos de dichos planes es la delimitación de su ámbito territorial (artículo 4.4.): de este modo, viene a establecerse "una reserva a favor de las Administraciones Públicas Autonómicas frente a sus correspondientes Asambleas legislativas; y ello porque la delimitación concreta de los ámbitos territoriales son el objetivo y la finalidad propia del planeamiento, no de la labor legislativa" [496]. Esta idea se refuerza con la necesidad de información pública y audiencia a los interesados en el procedimiento de aprobación de estos Planes (artículo 6). [497].

---

[495] "Dictamen: sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley 1/1991, del Parlamento de las Islas Baleares (La reserva del ejecutivo)", Revista de Administración Pública, n° 126, 1991, p. 522.

[496] Ídem, pp. 523-524.

[497] Concluye el autor que "se trata de un procedimiento típicamente administrativo que escapa a la forma de actuar del procedimiento legislativo y que, consiguientemente, refuerza la idea anteriormente expuesta de que estamos en presencia de una reserva a favor de los poderes ejecutivos de las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Estas críticas del profesor GARRIDO FALLA, pueden aceptarse, pero requieren algunas matizaciones. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son un requisito previo a la declaración, pero no declaran los Espacios Naturales Protegidos por sí mismos. No puede confundirse el planeamiento de los recursos naturales con la declaración de un Espacio Natural Protegido, donde se sitúa la polémica. Es una determinación básica la previa elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (artículo 15 de la Ley 4/1989) y así lo ha ratificado el Tribunal Constitucional, pero de ello no deriva la exigencia de que las declaraciones tengan que ser de carácter administrativo [498]. En cuanto al argumento dogmático de más enjundia, la existencia de una reserva de la Administración, las intromisiones del legislador en las tareas del ejecutivo han sido también criticadas por otros autores [499]. Ciertamente, estamos ante un acto-Ley y así lo califican

---

Administraciones Públicas Autonómicas (excluyente, por lo tanto, de la actuación de las Asambleas legislativas)", Ídem, p. 524. Finalmente el autor plantea que el artículo 7 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, al encomendar la delimitación de las áreas de especial protección al planeamiento territorial y urbanístico, también está asignando esta tarea a las Administraciones Autonómicas, no a sus legislativos, "Dictamen.." cit., p. 524.

[498] En este sentido, la Sentencia 163/1995, de 8 de noviembre, que será más adelante objeto de comentario.

[499] Para DEL SAZ, S. la Constitución recoge una "reserva de Administración" que impide que el legislador adopte decisiones administrativas, es decir, invada las competencias del ejecutivo. Según esta autora, "los actos administrativos del legislativo suponen, pues, una infracción de la distribución de competencias entre ambos poderes, pero además en lo que aquello significa de huida del Derecho Administrativo y de exención del control judicial a que debe estar sujeta la actividad administrativa, afecta también a las garantías del propio administrado y vulnera el derecho a la tutela judicial

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

incluso los informes del Gobierno de Canarias respecto al Proyecto de Ley de 1987: un acto administrativo que reviste forma legislativa [500]; pero no debemos olvidar que, ni la separación de poderes es absoluta en la Constitución de 1978, ni el Tribunal Constitucional ha admitido hasta ahora estos planteamientos, ni siquiera cuando las Leyes singulares han afectado directamente a derechos constitucionales como el de propiedad.

En cualquier caso, y al margen de estas consideraciones, hay que compartir el argumento de que el procedimiento administrativo está rodeado de mayores garantías para los particulares afectados y que, efectivamente, éste debe ser el sistema normal para la declaración de un Espacio Natural

---

efectiva" (Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios, ed. Civitas, Madrid, 1992, pp. 198-199).

[500] Así fue calificada la Ley en su tramitación administrativa en un informe jurídico se lee: "en la fase de elaboración del Anteproyecto de Ley se consideró esta circunstancia, y fue resuelta en el sentido de estimar innecesario arbitrar un período de información pública o de audiencia a posible afectados, en la medida en que, siendo cierto que estamos ante un acto administrativo, nos encontramos ante una medida legislativa". Por otra parte, otro informe resalta que "dada su naturaleza de acto administrativo, con especial ropaje jurídico, es lógico que ese acto esté sometido a las normas en virtud de las cuales se produce. Sin entrar en la cuestión del procedimiento que se haya seguido para llegara ese acto que va a ser consagrado con forma de Ley, es claro, que en todo caso, deberán respetarse los principios generales del derecho y en particular el de audiencia al interesado que nuestra Constitución expresamente prevé; no puede someterse una propiedad a un régimen administrativo especial sin contar con la audiencia a los interesados, en caso contrario nos exponemos a una posible declaración de inconstitucionalidad (recuérdese el caso Rumasa)".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Protegido [501]. La voluntad del legislador no tiene que justificarse, por lo que el control se dificulta. En cambio, la Administración sí está obligada a motivar sus decisiones. Y de esta manera, ante la falta de justificación de una declaración, los particulares podrán recurrir ante los Tribunales Contencioso-Administrativo. Al tiempo, éstos podrán utilizar como criterio para revisar la legalidad de la declaración el contenido de la legislación general sobre los Espacios Naturales Protegidos. Por el contrario, la declaración legislativa no se encuentra vinculada por una Ley anterior, y el único parámetro para determinar su validez es la Constitución.

Finalmente, hay que plantear si la declaración por Ley de Espacios Naturales Protegidos resulta justificada desde la perspectiva del derecho a la igualdad. Esta es la clave de la cuestión, si la peculiaridad de cada espacio puede justificar un tratamiento singularizado. Y, en este sentido, las leyes singulares han mostrado importantes ventajas en algunos casos:

a) en primer lugar, permiten adaptarse a la realidad de cada Espacio Natural Protegido. Pese a la existencia de

---

[501] Sin embargo, no estamos de acuerdo con PÉREZ ANDRÉS, A. que llega a tachar de inconstitucionales las declaraciones realizadas por Ley: "Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos", Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 16, 1993, p. 105. También conviene resaltar que una cosa es cumplir el requisito de la planificación previa y otra diferente que las declaraciones legislativas deban ser tildadas de inconstitucionales.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

categorías uniformes, lo cierto es que cada espacio presenta unas características peculiares que hace difícil muchas veces recurrir al régimen jurídico general.

b) y, en segundo lugar, una Ley singular permite actuar sobre el régimen general, que puede haber quedado ya anticuado o inadaptado para la realidad en el momento de la declaración [502].

B) La declaración por la Administración.

Las declaraciones de los Espacios Naturales Protegidos por la Administración presentan importantes ventajas, y la principal, como se ha indicado, es que el procedimiento administrativo posee más posibilidades de garantizar mejor la adecuada ponderación de los diferentes intereses públicos y privados que el procedimiento legislativo [503].

---

[502] Por ejemplo, fue un hito la Ley de Reclasificación del Parque Nacional de Doñana. Otro ejemplo significativo los constituyen las recientes Leyes de Declaración de los Parques Nacionales de los Picos de Europa (Ley 16/1995, de 30 de mayo (BOE del 31) y de Cabañeros, que contienen un régimen jurídico novedoso en muchos de sus puntos, por ejemplo en la participación y en la elaboración de un Plan de Desarrollo Sostenible. Esta Ley contiene también un régimen propio de infracciones y sanciones.

[503] La importancia del procedimiento administrativo y de los aspectos formales de la actuación administrativa han sido puestos de manifiesto por BELADÍEZ ROJO, M., en su monografía Validez y eficacia de los actos administrativos, ed. Marcial Pons, Madrid, 1994. Para esta autora "la forma en el Derecho Administrativo cumple la función de asegurar la correcta formación de la voluntad administrativa, con el fin de garantizar la validez de su actuación, y el respeto de los derechos de los ciudadanos, para lograr de este modo la satisfacción del interés general, que es en definitiva la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En primer lugar, cabe destacar la mayor facilidad de controlar las declaraciones realizadas por decreto. Una decisión legislativa sería mucho más libre. Tanto si se excluyen espacios dignos de protección, como si se incluyen otros que no tienen importancia suficiente. Esta es la primera de las ventajas: las actuaciones de la Administración pueden ser residenciadas directamente ante el Poder Judicial; las leyes en su caso, deberán ser recurridas ante el Tribunal Constitucional, además, no por la simple voluntad del interesado, sino por la de un Juez que se interpone entre aquél y el Tribunal Constitucional [504].

En segundo lugar, las declaraciones por decreto permiten una mayor capacidad de adaptación a las diversas situaciones. Frente a la vocación de permanencia de las Leyes, los decretos encajan mejor para las denominadas "Massnahmengesetze" o

---

función propia de la Administración" (p. 118). Además distingue la autora cuatro fines de la forma en el Derecho Administrativo: a) garantizar la legalidad material del acto administrativo; b) preservar los derechos de los administrados; c) asegurar la participación de otros órganos públicos o de los propios ciudadanos en los asuntos administrativos; y, finalmente d) garantizar que la Administración, además de cumplir el fin al que directamente ese acto esté destinado, cumple también aquellos otros fines públicos que indirectamente pueden verse afectados por la resolución. (p. 121).

[504] CALVO CHARRO, M.: El régimen jurídico..., cit., p. 211. También resalta esta autora que en el caso de los Decretos, las violaciones más graves implican la nulidad de pleno derecho, de tal forma que el particular afectado puede pedir, en cualquier momento, que se declare la nulidad del Decreto que protege un Espacio Natural si considera que el mismo vulnera alguna de las leyes que regulan la actuación de la Administración. Y, asimismo, también pueden recurrir los colectivos y asociaciones interesadas en la defensa de la naturaleza. La acción en este caso es pública, por lo que también éstos pueden impugnar tales decisiones de la Administración.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

"Leyes-Medida", las cuales, más que definir un orden abstracto como pretenden las Leyes, aspiran a resolver un problema concreto y singular, y se presentan como normas ocasionales y contingentes, producto de una situación o un problema determinados [505]. También DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ opina de modo similar: "la vida natural tiene oscilaciones cíclicas, necesidades repentinas y alteraciones inesperadas que se adaptan mal a una norma cuya modificación es siempre complicada y difícil. La Ley singular teóricamente es la norma más adaptada a las peculiaridades de una zona geográfica; en la práctica tan sólo se acomoda a las necesidades de un determinado momento" [506].

En tercer lugar, la vía administrativa favorece la participación de los interesados en mayor medida. En nuestra opinión, éste es el mejor argumento para acoger esta forma de declaración, pues se trata de algo de importancia vital desde nuestra concepción de los Espacios Naturales Protegidos. Si anteriormente se ha destacado que la declaración de un espacio como protegido no excluye su uso público (salvo excepciones, como las Reservas Naturales), ni el desarrollo socieconómico de las poblaciones en ellos asentadas, ahora habrá que sostener que la participación de todos los sectores implicados permite la identificación de los intereses que concurren en un determinado espacio, sean públicos o privados. La práctica ha

---

[505] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit., Tomo I, p. 73.

[506] "Dos cuestiones...", cit., p. 47.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

demostrado que la ausencia de participación conduce al rechazo de los Espacios Naturales Protegidos por las comunidades locales afectadas. Éstas adoptan una actitud negativa y de recelo, ante las declaraciones realizadas sin tener en cuenta en absoluto sus opiniones e intereses.

La participación supone una interesante medida "preventiva" contra los conflictos sociales que puedan surgir, a partir de los intereses que confluyen en los espacios naturales objeto de protección [507]. Además, constituye cauce de expresión de las demandas sociales, lo que permite fiscalizar las decisiones adoptadas por las autoridades en el marco de sus poderes discrecionales. El ejemplo del Derecho norteamericano ha sido resumido por el profesor SÁNCHEZ MORÓN. En dicho país, ante la falta de legitimidad de las agencias administrativas, meramente burocráticas y no representativas, la legitimación de su actuación "depende en buena parte de la corrección con que lleven a cabo los procedimientos de decisión". Tales procedimientos están regidos, al igual que el procedimiento judicial y a imagen de éste, por los principios

[507] En este sentido, CALVO CHARRO, M., para el caso de los humedales, argumenta que "la participación de los sujetos afectados por la declaración de un humedal como espacio protegido favorecerá "a posteriori" la eficiencia en la gestión de la zona húmeda puesto que supone una imprescindible conexión de la Administración con los intereses sociales presentes en estos espacios al constituir una técnica correctora del distanciamiento de la organización administrativa respecto del ciudadano y la realidad" (El régimen jurídico..., cit., p. 210).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

del due process of law [508]: las agencias se ven obligadas a ejercer sus potestades "teniendo en cuenta una pluralidad de intereses y puntos de vista (técnicos y no técnicos) y mediante un procedimiento cuasi judicial, instruido por un funcionario independiente" [509].

En definitiva, la participación es el valor que termina decantando nuestra preferencia por las declaraciones administrativas [510]. Los objetivos de la participación

---

[508] No sólo eso, sino que, en razón del tipo de decisiones que adoptan las agencias, en el derecho norteamericano se acepta con frecuencia una muy amplia legitimación activa (standing), que permite la participación procedimental de grupos representativos de categorías sociales e intereses colectivos (class actions)".

[509] SANCHEZ MORÓN, M.: Discrecionalidad administrativa y control judicial, Tecnos, Madrid, 1994, p. 75. Resultan ilustrativas también las apreciaciones de LAVILLA RUBIRA, J. J.: La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América, Civitas-Universidad Complutense, Madrid, 1991, entre las que merecen destacarse, primero, la necesidad de publicar el proyecto de norma con todos los datos científicos y técnicos a cuyo amparo se propone, de modo que entre publicación y la norma final ha de existir concordancia. Segundo, el deber de abrir un período de comentarios, donde los interesados pueden presentar comentarios al proyecto publicado. Tercero, el deber de examinar y dar respuesta a los comentarios presentados por los particulares.
La jurisprudencia viene exigiendo en este punto que en el procedimiento se considere de manera detallada (hard look) las cuestiones suscitadas por los comentarios recibidos y, especialmente, las alternativas al contenido del proyecto de norma en ellos propuestas. Si los Tribunales entienden que no se ha actuado con diligencia, sancionará dicho incumplimiento con la privación a la norma de su eficacia y su devolución a la agencia. Ello obliga a la formación de un expediente ("record") donde consten los comentarios presentados, a la elaboración de un preámbulo, donde se dé respuesta a las cuestiones suscitadas por los interesados.

[510] Como afirma DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., "la participación se asienta en la consideración del individuo como administrado, también afectado por la actuación administrativa, pero en este

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

pretenden favorecer la toma de decisiones de la Administración en un doble sentido: "por un lado, facilitando la eficacia de su actuación, al tener presente los distintos intereses en juego, y conocer con ello el grado de aceptación o rechazo de las medidas a adoptar, amén de mejorar técnicamente sus decisiones o proyectos con las aportaciones externas" [511]; por otro, "hacer partícipes de las decisiones a los propios administrados, posibilitando el ensanchamiento de la democratización del actuar administrativo" [512]. En cuanto a los

---

caso en cuanto aquélla incide en el interés general o en la legalidad, en cuanto patrimonios de toda la sociedad y de cada sus ciudadanos individualmente considerados. Su intervención es igualmente individual, pero haciendo valer o defendiendo intereses sociales o societarios, ya sean generales en sentido estricto, o reducidos a determinados círculos o ámbitos sociales" (El procedimiento administrativo común y la doctrina del Tribunal Constitucional, Ed. Civitas, Madrid, 1992, p. 158). Sobre la participación, puede consultarse también, SÁNCHEZ MORÓN "El principio de participación en la Constitución española" Revista de Administración Pública, n° 89, pp. 171-205; JIMÉNEZ BLANCO, A.: "La participación como coadyuvante del estado social y democrático de Derecho", en Revista de Administración Pública, n° 119, 1989, pp. 134-171; y PÉREZ MORENO, A.: "Crisis de la participación administrativa", Revista de Administración Pública, n° 119, 1989, pp. 91-131.

[511] DÍEZ SÁNCHEZ, J. J.: El procedimiento administrativo, cit., p. 169.

[512] No obstante, también hay que señalar que la participación no es la solución a todos los problemas que plantea un Espacio Natural Protegido. RENARD, Y. señala algunos de sus peligros: la participación como la solución a los problemas planteados; la participación no es una forma de investigación social, aunque ésta puede, en efecto, ser participativa: "participation is not social research, although social research can, indeed, be participatory". Ello no siginifica, sin embargo, que el esfuerzo de redactar planes y directrices de gestión no resulte más eficaz con la comprensión de los antecedentes históricos, sociales y culturales: "what in implied, here, is that the effort made by several planners and resource managers to better understand the historical, social and cultural background and components of the systems in wich they are to intervene in certainly desiderable and commendable, indeed indispensable, but it is neither a garantee nor a tool

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

diferentes intereses que confluyen sobre un Espacio Natural Protegido, la mejor manera de tener presente los complejos problemas socioeconómicos conectados a dichos espacios consiste en promover un procedimiento que posibilite la expresión de las necesidades de los sectores interesados o afectados por la institución [513]. También, la de los Ayuntamientos y otras

---

for participation". El autor destaca también que los responsables de la planificación y la gestión acuden a la participación sólo cuando una decisión puede encontrar dificultades de cumplirse, así como diversas formas de oposición. Sólo entonces encuentran adecuado comunicarse con las demás partes (usuarios de los recursos, otros sectores, público en genral): "It is rather frequent to see that planners and managers will resort to participation and public involvement only because a particular management decision in difficult to enforce and encounters some form of opposition. Only then will they see it fit to communicate with other parties (resoruce users, other sectors, general public). This, of course, can not be defined as participation". Tampoco el mero hecho que la gente tenga la oportunidad de identificar juntos los problemas que afectan a los interesados es suficiente garantía: "We see the value of approaches whic are bassed on community perceptions and needs and we must indeed recognise their quality. It is however obvius that this "getting together" is not in itself sufficient, especially as it relates to natural resource, management and development issues wich are not always directly linked to the immediate needs of the communities concerned" ("Public participation in the management of natural resources. Notes for discuccion", comunicación presentada al First International Seminar on coastal parks and protected areas. Abril, 1986).

[513] LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza..., cit, p. 162. Como señala ESTEVE PARDO, J., "la posición de los entes locales varía sustancialmente si la declaración de un espacio protegido se produce por Ley o por un Decreto que resuelve un procedimiento administrativo: en el primer caso no cabe intervención alguna en la tramitación que se reserva al Parlamento autonómico y la Ley resultante no podrá ser objeto de impugnación alguna por parte de los Municipios afectados; mientras que en el segundo supuesto su participación en el procedimiento administrativo tendrá su relevancia y tiene abiertas en cualquier caso las posibilidades impugnatorias ante los Tribunales" ("La protección de la naturaleza. Espacios naturales, flora y fauna silvestre", ESTEVE PARDO, J. (coord.): Derecho del medio ambiente y administración local, ed. Civitas, Madrid, 1996, p. 272).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Corporaciones Locales [514]. La participación de los diferentes entes públicos cumple dos objetivos fundamentales: poner de manifiesto todos los intereses en presencia, y facilitar la gestión. Con una declaración legislativa, el Parlamento no tiene por qué tener en cuenta la opinión de los Ayuntamientos sobre los efectos de la declaración sobre el planeamiento.

Así pues, como conclusión, procede decantarse por la opinión de la dualidad normativa: mediante ley general debe establecerse el régimen jurídico general de los Espacios Naturales Protegidos y por decreto singular efectuar cada una de las declaraciones de tales espacios. La opción indicada permite mayor control y una mejor comprobación del interés público presente en cada caso concreto. El procedimiento administrativo incluye trámites de audiencia a los interesados, información pública, e informes de otros centros administrativos y de otras Administraciones públicas. Lo que se debe exigir es el cumplimiento estricto de dichos trámites, fortaleciendo los aspectos formales del procedimiento administrativo, e interpretando en sus justos términos y sin excesos la economía procesal.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[514] No se debe dejar de mencionar que gran parte de la política urbanística corresponde a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y son estas Administraciones las que van a ver mermadas sus potestades de planificación por la declaración de Espacio Natural Protegido.

3.2.- Iniciativa y tramitación del procedimiento de declaración.

A) La iniciativa legislativa. En particular, la iniciativa del Gobierno.

Examinadas las consecuencias a que conduce una u otra forma de declaración, procede ahora estudiar la iniciativa para declarar un Espacio Natural Protegido. Esta difiere según la forma requerida para la declaración de cada espacio natural en concreto. La Ley 4/1989, de 27 de marzo, no establece ninguna norma especial a esta respecto. Sólo la legislación autonómica contiene algunas normas especiales en orden a concretar la legitimación para iniciar la declaración de un Espacio Natural Protegido. Así, la legislación asturiana atribuye la iniciativa al consejero competente mediante resolución motivada, de oficio o a instancia de parte. La legislación valenciana admite que la promoción provenga también de las Entidades Locales, aunque sólo en los casos en los que la figura sea la de los parajes naturales municipales, cuya gestión corresponde, precisamente, a dichos Entes Locales [515]. Y Cataluña acoge esta misma

[515] ESTEVE PARDO, J., ha destacado en este sentido que los Espacios Naturales Protegidos constituyen "una fórmula de protección que decididamente se sitúa en la órbita supramunicipal", resaltando que "el instrumento ordinario y propio de los Municipios para la protección de sus espacios naturales es el planeamiento urbanístico y las técnicas a él conectadas" ("La protección de la naturaleza. Espacios Naturales, Flora y Fauna silvestre", en ESTEVE PARDO (coordinador): Derecho del medio ambiente y administración local , cit., p. 276).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

solución. En cambio, la Ley canaria no establece ninguna norma especial a este respecto.

En el ámbito de la iniciativa legislativa, debemos distinguir la iniciativa ante las Cortes Generales, de la que se ejerce por los Parlamentos territoriales.

En cuanto a la primera, el artículo 87.1 de la Constitución reconoce la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso, y al Senado. Además, el apartado segundo establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas presenten proposiciones de Ley ante el Congreso o soliciten del Gobierno la elaboración de un proyecto de Ley determinado. Finalmente, el apartado tercero prevé la iniciativa legislativa popular, por los ciudadanos directamente y que, en todo caso, debe ir avalada por más de quinientas mil firmas [516].

Dada la competencia de las Cortes para declarar por Ley los Parques Nacionales, destaca en nuestro campo la posibilidad de las Comunidades Autónomas de iniciar el procedimiento legislativo. En virtud del derecho reconocido a las Comunidades

---

[516] PUNSET, E.: "La iniciativa legislativa en el Ordenamiento español", Revista de Derecho Político, nº 14, 1982. SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: "Comentario al artículo 87", GARRIDO FALLA, F.: Comentarios a la Constitución, ed. Civitas, Madrid, 2ª edición, 1985. ARAGÓN REYES, M.: "La iniciativa legislativa", Revista Española de Derecho Constitucional, nº 16, 1986, pp. 303 y ss. LAVILLA RUBIRA, J. J.: "Las proposiciones de Ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados", en Actualidad y perspectivas del Derecho Público a finales del siglo XX. Homenaje al profesor GARRIDO FALLA, ed. Complutense, Madrid, 1992, vol III. pp. 1969-2021.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Autónomas en el artículo 87.2, cualquiera de ellas y, por tanto también, la de Canarias, podrá solicitar del Gobierno la elaboración de un Proyecto de Ley de declaración de un Parque Nacional, o bien podrá remitir directamente a las Cortes un Proyecto de Ley de declaración de un Parque Nacional [517].

Por lo que se refiere a la iniciativa ante los Parlamentos de cada Comunidad Autónoma, se regula en los Estatutos de Autonomía, por tratarse de un aspecto esencial para de la definición de su régimen político. El de Canarias, reconoce iniciativa legislativa ante el Parlamento de Canarias "al Gobierno Canario y a los Diputados regionales o a un Cabildo Insular" y añade, además, que "la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Canario se regulará por éste mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución" (artículo

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[517] Merece, no obstante, recordarse que la Ley 4/1989 fue recurrida por varias Comunidades Autónomas precisamente en este punto. Se consideraba que el Estado carecía de título suficiente sobre los Parques Nacionales. El primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional es el contenido en la Sentencia 69/1982, de 23 de diciembre, respecto a la declaración por el Parlamento de Cataluña de una determinada zona como "paraje natural de interés nacional", no tuvo en cuenta este último calificativo para reconocer la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para declarar dicho espacio natural.
La Sentencia 102/1995, de 26 de julio, como ya tuvimos ocasión de estudiar, establece que corresponde al Estado la competencia para declarar los Parques Nacionales, resolviendo así las dudas planteadas al respecto.

12.5) [518].

De todas estas formas de iniciativa, conviene detenerse en las que presentan alguna característica que pueda resultar interesante en relación con la declaración de los Espacios Naturales Protegidos. Desde luego, siquiera sea sólo por razones prácticas o estadísticas, sobresale la iniciativa legislativa del Gobierno.

La iniciativa legislativa del Gobierno ha de seguir el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones generales, en la anterior Ley de procedimiento Administrativo de 1958, aplicable también a los Proyectos de Ley, que conserva su vigor en este punto tras la Ley 30/1992. El aspecto más interesante es si el incumplimiento de los trámites previstos acarrea algún efecto jurídico. Concretamente, se trata de dirimir si la posterior tramitación del Proyecto de ley en el Parlamento supone la sanación de los vicios anteriores habidos en su tramitación. El problema aparece vinculado a la posibilidad de controlar externamente el proceso de formación

[518] La Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular, desarrolla el precepto del Estatuto de Autonomía. El procedimiento se ha utilizado para declarar "Paisaje protegido" la zona del Rincón, la iniciativa fue aprobada mediante Ley 5/1992, de 15 de julio, para la ordenación de una zona de El Rincón, La Orotava. En estos momentos, se encuentra en tramitación una Ley de iniciativa legislativa popular para declarar el barranco de Veneguera, en Gran Canaria, Parque Rural.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de la Ley [519]. Y así, por ejemplo, LÓPEZ RAMÓN es de la opinión de que, cuando en la elaboración de una Ley participan el Gobierno y el Parlamento, el procedimiento legislativo purifica los eventuales defectos del procedimiento administrativo previo [520]. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de

---

[519] ANGULO RODRÍGUEZ, L.: "Comentarios al artículo 88 de la CE", EDERSA, T. VII, p. 236, afirma que el Tribunal Constitucional debe proceder al control de estos requisitos. Un planteamiento general sobre la autonomía parlamentaria y los "interna corporis", que es en definitiva lo que está en juego, puede verse en DÍEZ PICAZO, L. M.: La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias, Real Colegio de España, Bolonia, 1985, especialmente las páginas 41-47. Concretamente, el problema es si ante la ausencia de control por el propio Parlamento de los requisitos establecidos para los Proyectos de Ley puede el Tribunal Constitucional enjuiciar la Ley y llegar a anular esta disposición. La doctrina está dividida. Así TORRES DEL MORAL opina que las normas constitucionales que regulan el proceso legislativo, y que el reglamento sólo reproduce, interpreta o complementa, deben ser respetadas, por lo que su incumplimiento debe dar lugar a la anulación de la Ley, véase el "Comentario al artículo 72.1 de la Constitución. La autonomía de las Cámaras y los estatutos parlamentarios", en ALZAGA VILLAAMIL (dir.): Comentarios a las Leyes políticas, ed. EDERSA, Madrid, tomo VI, 1989, p. 407.

[520] "La política regional y de Ordenación del territorio en Derecho español", MARCOU, G. y SIEDENTOPF H. (eds.): Condiciones Institucionales de una política europea de Ordenación del Territorio, Monografías de la revista Aragonesa de Administración Pública, 1, p. 243. En relación con los Planes de ordenación del territorio aprobados por Ley, "cuando, ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía cabe encontrar ningún condicionante para la elaboración de los proyectos o las proposiciones de ley relativas a la ordenación del territorio, debe concluirse que la aprobación por el parlamento, respetando el procedimiento establecido en el reglamento de la cámara, determina el nacimiento de leyes válidas en lo referido a los aspectos procedimentales. El ejecutivo que presenta un proyecto de ley sin seguir el procedimiento previsto en las leyes ordinarias puede ver comprometida su responsabilidad política ante el legislativo, pero eso no impide la válida iniciación del procedimiento legislativo. De la misma manera, una ley ordinaria no puede obstaculizar la presentación de una proposición de ley de iniciativa parlamentaria, aunque resulten evidentes las dificultades prácticas de tal iniciativa, tratándose de las Directrices de ordenación del territorio", ídem, p. 243. Problema distinto es la vinculación del Parlamento al

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

pronunciarse sobre este asunto en la Sentencia 108/1986, de 29 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra del Proyecto de Ley Orgánica del Poder judicial. Recurrida la Ley, entre otros motivos, por la ausencia del informe del Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal afirma que el defecto producido en el procedimiento administrativo previo no puede producir la invalidez del proceso relativo a la aprobación de la Ley que se desenvuelve en las Cortes Generales. El principio general es que el defecto en la tramitación previa del Proyecto de Ley no produce la nulidad de la Ley definitivamente aprobada. No obstante, a los efectos que en este momento interesan, el Tribunal establece una excepción: "la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario de decisión", si bien para que pueda hacerse valer este defecto, debe denunciarse de inmediato y provocar una reacción de la Cámara reclamando del Gobierno el cumplimiento del requisito; en caso contrario, debe entenderse que no se estima el informe "un elemento de juicio necesario

---

expediente formado por la Administración, y a las razones que en el mismo se exponen como justificadores de la declaración y de las delimitaciones propuestas. Ya MARTÍN-RETORTILLO BAQUER L., respecto de la Ley de 1975 se cuestionaba: "¿Cuál ha de ser el ámbito de operatividad de las Cortes? [...] ¿Cuál será su ámbito de autonomía respecto de los informes y criterios de la Administración forestal? ¿Podrían, caso de una iniciativa no gubernamental encomendar los trabajos preparatorios a una Comisión propia? ¿Estarán limitadas a revalidar, si es que se termina aprobando, los criterios deducidos en el expediente elaborado por la Administración forestal? ¿Dirigirán las Cortes --algunos de sus órganos, claro-- las fases y trabajos que puedan más fácilmente realizar la Administración forestal o habrá una fisura y separación entre el momento preparatorio y el momento final o no?.", "Aspectos administrativos...", cit, p. 351.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que ese elemento de juicio tuvo para los parlamentarios".

Las leyes singulares de declaración de un Espacio Natural Protegido plantean un problema especial desde este mismo punto de vista. La legitimidad de estas leyes se basa en la relación entre el supuesto de hecho concreto y la finalidad que se pretende lograr. Sólo si existe una justificación objetiva y razonable entre ambos, se evita la vulneración de la igualdad. De tal manera, cabe preguntarse si el Proyecto de ley que el Gobierno envía al Parlamento debe justificar la relación entre los elementos naturales que se pretenden proteger, su estado de conservación y los fines de la declaración.

Para resolver esta cuestión, debe diferenciarse entre la justificación de la Ley y la documentación de esa justificación. El Tribunal Constitucional es inequívoco en la necesidad de que la Ley singular esté justificada en la existencia de un presupuesto de hecho singular, pero no requiere un modo concreto de expresar dicha justificación. El propio Tribunal reduce su énfasis en este punto y no exige con la misma rotundidad que la justificación esté presente en el texto de la Ley, ni a disposición del Parlamento en el momento de aprobarse [521]. Sin embargo, aunque no sea exigible que la

[521] Así ocurrió con la expropiación legislativa del grupo RUMASA. El Tribunal no exigió al Gobierno la remisión a las Cámaras todos los documentos que justificaron su decisión. Es más, su fallo se basó en los documentos e informes obrantes en

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

justificación sea enviada al Parlamento junto al Proyecto de Ley, lo que sí debe el Gobierno es estar en condiciones de demostrar que la declaración de un Espacio Natural Protegido cumple los objetivos planteados. En la generalidad de los casos habrá documentos e informes que justifiquen la existencia de elementos a proteger y la categoría y necesidades de protección. Así ocurrió en el caso canario: tanto los Planes Especiales de Protección para la Ley 12/1987, como la Memoria de Reclasificación de los Espacios Naturales Protegidos (Proyecto Fénix), en la Ley 12/1994, sirvieron en ambos casos de fundamento para las declaraciones. Tales documentos estuvieron presentes no sólo en el momento de elaborar los correspondientes Proyectos de Ley, sino incluso el Parlamento dispuso de ellos al examinar y aprobar los proyectos.

Otra cuestión de carácter formal que cabe plantear es si por corresponder la iniciativa al Gobierno, puede exigirse al mismo la adopción de un Proyecto de Ley. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, vigente en este punto, regula conjuntamente el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de Ley

---

el expediente previo a la expropiación legislativa (Sentencias de 2 de diciembre de 1983 y de 19 de diciembre de 1986). En su Sentencia 6/1991, de 15 de enero, el Tribunal Constitucional señala que "constatada en principio la existencia de circunstancias amparadoras de la decisión expropiatoria adoptada por el legislador y no aportándose de contrario hechos determinantes que demuestren la radical falta de cobertura fáctica de dicha decisión, el control de constitucionalidad no puede extenderse a la valoración de la bondad de cualquier otra medida distinta y de su carácter de menos restrictiva de la propiedad o más conveniente para el interés público".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

(art. 129). De acuerdo con lo prevenido en ella, el procedimiento sólo puede iniciarse de oficio por el órgano correspondiente, bien por propia iniciativa, por orden superior o moción razonada del inferior. En principio, por tanto, parece que no cabe la iniciativa popular, ni siquiera el impulso por los particulares. Sin embargo, un estudio más profundo lleva a considerar que la mencionada Ley diferencia la iniciación, siempre de oficio, de los motivos por los que se produce (iniciativa propia, orden superior, moción del inferior). Podría llegar a interpretarse, sentado esto, que nada impide a los particulares promover la acción del órgano competente, puesto que estamos ante una Ley preconstitucional [522]. En principio, la mera solicitud no parece que pueda ser considerada contraria al ordenamiento jurídico; aunque otra cosa es, por supuesto, que el Gobierno se vea obligado o no a adoptar la decisión.

Por lo demás, aparte la iniciativa del Gobierno, la iniciativa de cada una de las Cámaras del Parlamento y la iniciativa popular plantea un problema común. Puesto que la Ley 4/1989 exige para determinadas categorías de protección,

[522] Por lo expuesto, no parecen correctas las consideraciones del Consejo Consultivo de Canarias. En su Dictamen nº 5/1990, de 17 de mayo opina: "resulta más que cuestionable la articulación operada en el artículo 14.2 [se refiere al Proyecto de Ley de 1990] de una "iniciativa popular reglamentaria", y ello tanto en relación a las personas como a las denominadas entidades "directamente" interesadas". Ya se ha expuesto que del artículo 129 se desprende que, efectivamente, la iniciativa para elaborar un reglamento corresponde al Centro Directivo correspondiente (no al Gobierno como parece deducirse del Dictamen), pero que el mismo puede actuar bien por propia iniciativa, bien por iniciativa de otros.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

(Parques y Reservas) la previa elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, el problema que se plantea es el de si ante una iniciativa parlamentaria o popular para declarar un Espacio Natural Protegido, debe el Gobierno iniciar la tramitación del mencionado Plan. Para resolver esta cuestión, es preciso señalar que el artículo 24 de la Ley 4/1989 no vincula la iniciación de la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales al ejercicio de ninguna iniciativa de declaración, sino a la simple existencia de "informaciones obtenidas por la Administración competente". Así pues, si de la iniciativa legislativa pudiera deducirse tal información, independientemente del resultado final de tal iniciativa, la Administración está obligada a iniciar la tramitación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales [523].

B) La iniciativa en la elaboración administrativa de la declaración.

En el supuesto de declaraciones administrativas cabe plantearse, ante todo, si por iniciativa particular existe derecho a que se forme un expediente y a que se proporcione una respuesta a dicha iniciativa. La nueva regulación del

[523] Incluso, aún cuando no se dedujeran datos precisos para conocer el estado de conservación de los recursos de la zona, la Administración debería promover actuaciones tendentes a comprobar la existencia de los mismos, así como su estado de conservación y si es o no precisa alguna intervención preventiva; en definitiva, se pretende de la Administración que mire a garantizar la eficacia de una posible declaración posterior.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

procedimiento administrativo ha modificado las previsiones para la iniciación del procedimiento a instancia de parte, de manera que, en la actualidad, cualquiera que sea el contenido de la solicitud, la Administración tiene siempre el deber de responder, incluso cuando la iniciativa se basa únicamente en el ejercicio del derecho de petición. Esto representa una novedad [524]. En la legislación anterior, no daban lugar a un procedimiento administrativo las peticiones meramente graciables "y las que soliciten promulgación de nuevas normas", bastando que la Administración emitiera un acuse de recibo, pero sin que ello supusiera el derecho a obtener una respuesta [525]. En estos casos, la petición no daba lugar a un procedimiento administrativo propiamente dicho, el cual podía ser iniciado por la Administración de oficio, pero no a iniciativa del particular [526].

---

[524] En consecuencia, ante una solicitud de declaración de un Espacio Natural Protegido, ya sea individual o colectiva, la Administración estará obligada a iniciar y tramitar el expediente y a dar una respuesta a los solicitantes, incluso en aquellos casos en los que pueda considerarse que éstos constituyen un mero ejercicio del derecho de petición.

[525] De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de 22 de diciembre de 1966, reguladora del derecho de petición. En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, cuarta edición, Madrid, 1991, pp. 97 y 475.

[526] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. afirman que en estos casos la Administración es "libre de iniciar o no el procedimiento que, de llegar a incoarse, habrá de considerarse iniciado de oficio, en virtud no ya de la petición graciable formulada por el administrado, sino del acuerdo adoptado en tal sentido por el órgano competente", con la consecuencia obligada de negar la posibilidad de recurrir en la vía contencioso-administrativa la eventual respuesta de la Administración a tales peticiones (o la falta de ella)", ídem, p. 475.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Además, el concepto de interesado acogido en la nueva legislación es más amplio. En lo que ahora interesa, el artículo 31 considera interesados en el procedimiento administrativo, ente otros, a "quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos" [527]. Como el derecho al medio ambiente es un derecho de titularidad colectiva, puede dar lugar a la condición de interesado.

Los preceptos contenidos en la legislación específica sobre Espacios Naturales Protegidos confirman el deber de la Administración de estudiar y responder las solicitudes de protección que los particulares presenten. Como ya se ha indicado, el artículo 24 de la Ley 4/1989, establece la obligación de iniciar la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, "cuando de las informaciones obtenidas por la Administración competente se dedujera la existencia de una zona bien conservada, amenazada por un factor de perturbación que potencialmente pudiera alterar tal estado", de lo que se puede deducir que la solicitud de un particular para la declaración de un Espacio Natural Protegido debe suponer, cuando menos, el deber de la Administración de comprobar la veracidad de los datos aportados, así como la decisión sobre la iniciación o no del correspondiente Plan.

---

[527] Sobre el concepto de interesado en la nueva Ley, entre otros, BAÑO LEÓN, J. M.: "Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración", en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir): La nueva ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pp. 91-94.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

C) El procedimiento de declaración y la exigencia de planificación previa.

La Ley de 1975 y su reglamento de desarrollo contenían las normas destinadas a seguirse en la tramitación del correspondiente expediente [528]. La Ley 4/1989 omite ahora toda

---

[528] LÓPEZ RAMÓN, F., señaló con respecto a la tramitación de este expediente, el problema de la falta de conexión de la actividad que puede desarrollar la Administración respecto de una iniciativa legislativa de declaración de un Espacio Natural Protegido. El autor señala que "las previsiones del artículo 8 de la LENP sobre la tramitación del expediente de declaración de los espacios dejan traslucir una cierta incongruencia con la generalización del sistema de leyes especiales. La formación por el Ministerio de Agricultura de un expediente en el que se recogen diversos informes de entes públicos y en algún caso de determinados particulares, no tiene encaje adecuado con la declaración del espacio por una Ley". Esta crítica es más contundente todavía, y llega a afirmar que "únicamente el supuesto de los parques naturales, instituidos por decreto, tienen sentido esas previsiones. En los restantes casos queda sin delimitar las relaciones entre el expediente administrativo y la intervención de las Cortes", concluyendo que "en cualquier caso, la LENP no prevé ninguna conexión de los datos obtenidos por el Ministro de Agricultura con la actividad parlamentaria" (La conservación de la naturaleza..., cit., p. 165).
Otras críticas a la tramitación del expediente son destacadas también. Así, la falta de previsión de la iniciativa del expediente por los particulares, limitándose a un mero derecho de petición ante el Ministerio de Agricultura. En los Parques Naturales los particulares interesados sólo tiene derecho a que el Ministerio forme el expediente. Las iniciativas legislativas de las propias Cortes no dan lugar a la tramitación de ningún expediente por parte del Ministerio de Agricultura.
En cuanto al contenido el expediente, lo más significativo son los informes preceptivos, trámites que quedan sin ningún valor en los casos de Espacios Naturales Protegidos a declarar por Ley, ya que su omisión no acarrea ninguna consecuencia. Por otro lado, se cuestiona el plazo de dos meses para realizar todos los informes, así como el hecho de que si no se emiten en dicho plazo, esta omisión no acarrea ninguna consecuencia ya que se puede continuar el trámite. Lo reducido del plazo queda más en evidencia cuando se trata del informe de la Comisión Interministerial de Medio Ambiente: "dos meses es un período breve si se quiere que el informe de la CIMA no sea el simple resultado de una reunión de trámite, [...] los distintos órganos de la Administración del Estado representados en la CIMA necesitan más tiempo para poder contrastar sus propios

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

referencia a la tramitación del expediente de declaración de Espacio Natural Protegido. Algunas Leyes autonómicas suplen esta laguna. Lo veremos más adelante, ya que antes se impone analizar un requisito sí establecido en la Ley 4/1989, el de la planificación previa a la declaración de Espacio Natural Protegido, a través del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

a) La planificación previa.

La Ley 4/89 contempla la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales sólo para Reservas y Parques. Concretamente el artículo 15.1 de la Ley 4/89 dispone:

> "La declaración de Parques y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales".

Y el apartado segundo establece:

> "Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se hará constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el

---

datos técnicos con los del Ministerio de Agricultura; quien, por otra parte, no está sometido a ningún plazo en este sentido". Finalmente, se echa de menos la falta de audiencia a los interesados y la información pública, destacándose en este último caso la contradicción entre esta Ley y la de reforma del régimen urbanístico y del suelo, aprobadas por las Cortes el mismo día y en la que sí se incluye como trámite obligatorio para la aprobación de los Planes urbanísticos, (ídem).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

correspondiente Plan de Ordenación" [529].

El Tribunal Constitucional ha estimado que este precepto es básico, por lo que todas las Comunidades Autónomas deben respetarlo a la hora de realizar sus declaraciones (Sentencia 102/1995). Esto no significa que las Leyes de las Comunidades Autónomas no puedan ampliar este requisito a otras categorías.

Comentando este precepto, se ha señalado que "la base del sistema que pretende asegurar su buen funcionamiento es el planeamiento previo de la ordenación de los recursos naturales"; en consecuencia, las posteriores declaraciones que se hagan han de significar únicamente la ejecución del planeamiento previamente realizado [530]. Aunque se pueden compartir estos planteamientos en teoría, en la práctica se produciría una auténtica paralización de cualquier declaración. La planificación de Espacios Naturales Protegidos ya fue intentada en los años ochenta con los planes especiales previstos en la Ley del Suelo y acabó en estrepitoso fracaso, entre otros motivos, por la dificultad de elaborar y aprobar tales planes. Con sólo observar sus objetivos y contenido se constata la multiplicidad de dificultades que los mismos suponen.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[529] Un buen desarrollo en el PÉREZ ANDRÉS, A.: "Las tensiones originadas por la nueva ordenación...", cit., pp. 79-116.

[530] PÉREZ ANDRÉS, A.: "Las tensiones originadas por la nueva ordenación..", cit., p. 97. El mismo planteamiento, en PÉREZ MORENO, A: "Tensión medio ambiente y desarrollo económico. Ordenación del territorio y medio ambiente. Espacios naturales", Cuadernos de Derecho Judicial. Protección administrativa del medio ambiente. pp. 305-365.

Creo, además, que lo trascendente es la intención y la realidad de los elementos que deben protegerse: si bien desarrollo económico y propiedad son bienes constitucionalmente reconocidos, la conservación del medio ambiente y la explotación racional de los recursos naturales también, y deben gozar de la misma manera de una protección eficaz. Desde que se conoce que una zona va a ser objeto de conservación, se aceleran las tensiones y actos destinados a impedir tal protección. Puesto que la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales es larga, ha de valorarse esta circunstancia al aplicar el artículo 15.2 que, por razones excepcionales, excluye la planificación previa. No cabe una interpretación restrictiva de este precepto [531]. Naturalmente, las causas que motivan la aplicación de esta excepción deben ser ciertas y expresarse en el acto de declaración, siendo este hecho un requisito "inexcusable y determinante incluso de su validez" [532].

Tres observaciones son precisas aún antes de concluir. Primero, obviamente, no debe confundirse planificación previa de los recursos naturales y declaración de tales espacios. Son cuestiones diferentes, por lo que si cabe admitir la existencia de una reserva a la competencia de la Administración en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, no cabe

---

[531] Por lo demás, la concurrencia de tales circunstancias excepcionales es producto de un juicio político por lo que no puede ser contradicho salvo notoria arbitrariedad. En todo caso, es clara la obligación de motivar las excepciones. Dicha motivación debe ser efectiva y basarse en hechos y datos ciertos.

[532] Así se expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

extender la misma a las declaraciones de Espacios Naturales Protegidos. Segundo, la planificación previa es sólo exigible para las nuevas declaraciones a partir de la Ley 4/1989. No para las reclasificaciones de los Espacios Naturales Protegidos declarados con anterioridad, en cumplimiento del mandato de la Disposición Transitoria segunda. Y tercero, la propia Ley establece que si la declaración de un Espacio Natural Protegido se realiza sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, éste deberá aprobarse en el plazo de un año desde la declaración.

Recientemente, el Tribunal Constitucional ha tenido que abordar frontalmente este asunto. Por Sentencia de 8 de noviembre de 1995, el Tribunal Constitucional resuelve la cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1989, que aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Sus observaciones son las siguientes:

Como punto de partida, "la declaración de parque y de reserva exigirá que se elabore y apruebe previamente el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, salvo cuando excepcionalmente existan razones para prescindir de él, cuya constancia expresa la norma respectiva se concibe como inexcusable y determinante incluso de su validez". Por consiguiente, "la aprobación del Plan debe preceder, como regla, a la declaración del espacio, si bien puede también sucederlo, bajo determinadas condiciones, pero siempre en el plazo de un año" [533].

[533] Pero el Plan "cumple además otra finalidad, cual es la prevista en el artículo 6, permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Tras estas indicaciones previas, se analizan las dos posibilidades contempladas en los dos apartados del artículo 15 de la Ley estatal, la elaboración previa o la elaboración consiguiente, pero en el plazo de un año, a la declaración del espacio natural. Recuerda a este respecto el Tribunal Constitucional que "el artículo 15 se encuentra diseñado en forma de una regla y de una excepción" [534]. A juicio de la Sentencia comentada, la Ley que aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía se sitúa en esta segunda posibilidad, la excepcional, por lo que procede determinar si concurren las condiciones necesarias para aplicar la excepción. Éstas son dos, "que existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare". En cuanto al primer requisito, para el Tribunal Constitucional, "es evidente que razón justificadora de la excepción, ciertamente, existe, toda vez que el legislador autonómico fundamenta su actuación en la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía". Y en cuanto al segundo, la Sentencia afirma:

> "hay pocas dudas que albergar acerca de que ha resultado igualmente satisfecha, habida cuenta que la incorporación de la impugnada disposición adicional primera a la Ley autonómica tenía, precisamente, por

---

intereses sociales afectados, trámites que debe formar parte el procedimiento de elaboración del Plan". Sobre esta Sentencia, véase el comentario de CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.: "La declaración de espacios naturales y la Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1995, de 8 de noviembre", Administración Andaluza. Revista andaluza de Administración Pública, nº 27, julio-septiembre, 1996, pp. 173-186.

[534] "La regla es la aprobación previa. La posibilidad alternativa, calificada como excepcional, y bajo ciertas condiciones, es la aprobación sucesiva, en el plazo de un año".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

> solo y único objetivo el de hacer constar expresamente en la misma cuál era el excepcional motivo que permitía proceder a la inmediata declaración de los parques y reservas, obviando la previa elaboración de los Planes pertinentes".

Expuestas estas reglas, sólo resta interpretar el requisito de la excepcionalidad. El Fiscal había abogado en sus alegaciones por una interpretación "rigurosa". Esta interpretación se deriva no sólo de una elemento meramente literal, la inclusión del término "excepcional" en el comienzo del párrafo, sino también, y esto es quizás lo más significativo, por el hecho de que la excepción entrañe "la exclusión de los trámites de audiencia a los interesados y de la información pública previos" [535]. La respuesta del Tribunal Constitucional va a ser diáfana:

> "esta argumentación no puede ser acogida. [...] ni el carácter excepcional de la medida, ni la postergación de los trámites de audiencia e información pública a un momento posterior a la declaración de los parques y reservas --aspectos ambos que el legislador estatal ya tuvo presente, como es obvio, al aprobar el precepto-- autorizan a añadir nuevos condicionantes --en este caso, un determinado nivel de suficiencia o adecuación en la explicación de las razones justificadoras de la excepción-- a aquéllos que puedan desprenderse lógicamente de la norma

[535] El recurso entra a valorar también las justificaciones que alega la propia Ley para justificar la excepción. Pues bien, el Fiscal, en su informe, defiende la inconstitucionalidad de la norma autonómica en el hecho de que ésta se remite para justificar la excepción "al estado del medio ambiente en su ámbito territorial, sin contener la más mínima explicación de las razones de la urgencia en la adopción de las medidas protectoras que dicho estado reclama", y concluye que la inconstitucionalidad ha de afirmarse por no haber alcanzado dicha justificación "el grado suficiente o adecuado de explicación que, en virtud de tal interpretación, ha de entenderse exigido por la norma básica".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

interpretada en sus propios términos" [536].

De esta forma resuelve el Tribunal el problema de las leyes declarativas que no cumplen con la previa aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Subyace en esta argumentación un dato: por no ser estrictamente jurídico no debe dejar de señalarse, y es que la valoración de razones excepcionales tiene un alto componente político; sólo cuando las razones sean realmente inexistentes o no tengan la debida justificación podrá llegar a anularse, en su caso, este tipo de decisiones legislativas.

b) Procedimiento de aprobación y efectos de la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Sobre el procedimiento de elaboración de los planes, el artículo 6 de la Ley 4/1989 se limita a establecer como necesarios los trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el

[536] El voto particular del magistrado GABALDÓN LÓPEZ, J., sostiene que "el precepto cuestionado en sí mismo ha incumplido las exigencias citadas de la norma básica"; [...] "en cuanto disposición con rango de Ley, resultaba pertinente una motivación extensa acerca de las razones de la urgencia de la declaración [...] la insuficiencia de los motivos alegados para acogerse a la excepción de la Ley básica se pone así de manifiesto, puesto que la urgencia se refiere a un deterioro que "ha venido" produciéndose paulatinamente y, por otra parte, lo que pretende, según el propio preámbulo, no es formular declaración excepcional respecto de un paraje, sino "formalizar el inventario elaborado por la Junta de Andalucía, en cumplimiento de la disposición transitoria segunda de la ley 4/1989, de 12 de junio". Es decir, una declaración general de parques y espacios que, según los artículos de la Ley y los anexos que la acompañan, se refiere seguramente a toda Andalucía e incluso, al parecer, siguiendo los inventarios ya elaborados por la Administración andaluza".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

logro de los principios proclamados por el artículo 2 de la Ley.

Muy positiva resulta la previsión de este trámite de audiencia. La tramitación previa de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales con la participación de todas las Administraciones implicadas es un momento muy importante para la valoración de los intereses implicados. En este sentido se ha expresado CALVO CHARRO, para quien es en el proceso de elaboración de estos planes cuando se de una mayor presencia activa y participación de los sujetos afectados por la declaración [537].

Por lo que hace a los efectos, interesan ahora sólo los vinculados al inicio de su tramitación. En este sentido, el artículo 7 señala:

---

[537] Para CALVO CHARRO, M., "el carácter preventivo de esta medida se desprende también del propio contenido del Plan", que ha de contener la delimitación del ámbito territorial del espacio afectado; la definición del estado de conservación de los recursos de la zona; las limitaciones generales y específicas respecto de los usos y actividades; los casos en que será precisa la realización previa del procedimiento de "evaluación del impacto ambiental"; criterios orientadores de políticas sectoriales con incidencia sobre el humedal, etc. (art. 4,4 de la Ley 4/89). Además, respecto a los Parques Nacionales, "el contenido del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales es clave a la hora de la defensa "ex ante" de la zona (...) afectada por la declaración como Parque Nacional, ejerciendo un papel de protección preventiva en tanto en cuanto no tenga lugar aquella declaración, evitando, pues, que durante el largo y lento proceso declarativo (por Ley de las Cortes Generales) del Parque Nacional, el humedal afectado llegue a degradarse en tal extremo que llegado el momento efectivo de la declaración esta carezca ya de objeto. Así pues, a falta de Plan, la inseguridad jurídica de los afectados por la declaración resultaría obvia, y los riesgos de degradación del humedal difícilmente evitables" (El Régimen jurídico..., cit, p. 206).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

"1. Durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan.

2. Iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y hasta que ésta se produzca no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante. Este informe sólo podrá ser negativo cuando en el acto pretendido concurra alguna de las circunstancias a que se refiere el número anterior.

3. El informe al que se refiere el apartado anterior deberá ser sustanciado por la Administración actuante en un plazo máximo de noventa días".

Estamos ante una medida provisional, muy reclamada durante la vigencia de la Ley de 1975, que puede tener importantes repercusiones. El acuerdo de iniciación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales lleva consigo la imposibilidad de conceder cualquier autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica sin informe favorable de la Administración actuante (artículo 7.2). Además de ello, la Ley prohíbe directamente toda "transformación sensible de la realidad física o biológica", con la finalidad de evitar que "pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan" [538].

[538] Destaca ESTEVE PARDO, J., que la Ley 4/1989 no establece un plazo máximo de tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, estimando que "no resulta en modo alguno compatible con la autonomía local que la Constitución garantiza el mantenimiento ilimitado de esa situación que trasladaría a otra Administración superior competencias

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Cabe, por tanto, apreciar la existencia de una relación de medio a fin entre los dos primeros párrafos de este precepto: se someten a informe favorable de la Administración que tramita el plan todos los actos de modificación de las circunstancias del territorio afectado. Y dicho informe podrá ser negativo, y por consiguiente, prohibir dichos actos, cuando la transformación sea sensible, o pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos del Plan.

D) La adopción de medidas provisionales.

Distintas consecuencias de las que lleva consigo el inicio de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales son las medidas provisionales que cabe adoptar al iniciar el procedimiento de declaración de un Espacio Natural Protegido [539]. Hay que advertir que, en estos casos, se tratan de medidas

---

inequívocamente municipales" (ESTEVE PARDO, J.: "La protección de la naturaleza. Espacios Naturales, Flora y Fauna silvestre", ESTEVE PARDO, J. (coord.): Derecho del medio ambiente y administración local, cit., pp. 274-275).

[539] La legislación básica estatal contempla un supuesto de estas medidas cautelares. No obstante, el supuesto de hecho que provoca la aplicación de estas medidas provisionales no es propiamente el inicio de un expediente de declaración de un Espacio Natural Protegido, sino, antes bien, la existencia de "una zona bien conservada amenazada por un factor de perturbación que potencialmente pudiera afectar a tal estado", o los supuestos en los que "iniciada la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de la definición y diagnóstico previstos en el artículo 4.4.b), se dedujera esa misma circunstancia" (artículo 24). De concurrir alguno de estos supuestos, la Ley 4/1989 prevé la posibilidad de adoptar las siguientes medidas: en primer lugar, el deber de los propietarios de facilitar información y acceso a los representantes de la Administración con el fin de verificar la existencia de factores de perturbación; en segundo lugar, de confirmarse la existencia de factores de perturbación, el inicio de la elaboración de un Plan de Ordenación de los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

provisionales, es decir, de acciones que tratan de decidir sobre un asunto directamente dependiente del procedimiento principal [540]: sirven fundamentalmente para asegurar la eficacia de la declaración de un espacio natural como protegido, pero no debe rechazarse que sirvan también para proteger otro interés público independiente de la propia declaración, en este caso, el de evitar la desaparición de determinados recursos naturales [541]. Además, se ha de indicar que se tratan de medidas "ex lege", impuestas directamente por la Ley, por lo que su adopción no depende de la voluntad de la Administración; ello las diferencia de otras medidas que ésta puede adoptar, como, por ejemplo, las previstas con carácter general en el artículo 72 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [542].

Ha sido la legislación autonómica la que ha regulado esta cuestión. Entre ellas merece destacarse la Ley valenciana, que

---

Recursos Naturales, así como la aplicación provisional de algunas de las categorías de Espacio Natural Protegido. Una última observación, la aplicación de estas medidas no es automática y precisa la tramitación de un expediente con audiencia a los interesados, información pública y consulta a las Administraciones afectadas.

[540] REBOLLO PUIG, M.: "Medidas provisionales en el procedimiento administrativo", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coord.) La protección jurídica del ciudadano, Tomo I, p. 690.

[541] REBOLLO PUIG, M. señala en este sentido que "durante la tramitación del procedimiento se pueden perjudicar la eficacia de la resolución que pudiera recaer; pero también, incluso sin lo anterior, se puede perjudicar --o continuar perjudicando-- el interés público, un interés que no admite demoras para mantenerlo o restaurarlos" ("Medidas provisionales en el procedimiento administrativo", cit, p. 690).

[542] Ídem, pp. 661-662.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

contiene un régimen bastante completo de las medidas provisionales que cabe adoptar durante el procedimiento de declaración de un Espacio Natural Protegido. El supuesto de hecho que desencadena su aplicación es la iniciación del expediente para la declaración de un Espacio Natural Protegido, o para la elaboración de alguno de los instrumentos de ordenación de los Espacios Naturales Protegidos previstos en la propia Ley. Verificado ello, se producen, por ministerio de la Ley, las medidas siguientes: la prohibición de realizar actos de transformación que supongan la transformación sensible de la realidad física y biológica o hayan de dificultar o imposibilitar la consecuención de los objetivos de la declaración de Espacio Natural Protegido; la suspensión del otorgamiento de las licencias municipales que amparen dichos actos, las autorizaciones de aprovechamientos forestales y cinegéticos, y las de rotura y puesta en cultivo o transformación del territorio afectado por el expediente del plan o la declaración. Incluso, cabe la suspensión de la concesión de permisos y concesiones mineras, la paralización de explotaciones de recursos naturales en curso, y hasta la suspensión de la tramitación del planeamiento urbanístico con incidencia sobre los valores naturales [543].

---

[543] El precepto contiene otras precisiones acerca del procedimiento para la adopción de estas medidas. Así, la determinación de las que deben aplicarse en cada caso, "se realizará mediante acuerdo del Gobierno valenciano, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente", salvo la prohibición de transformaciones que se aplicará desde la iniciación del expediente de declaración o aprobación del instrumento de ordenación ambiental. La adopción de medidas cautelares podrá tener lugar en cualquier momento a partir de la iniciación del expediente de declaración o durante el procedimiento de elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Su duración no podrá exceder de un período máximo de tres años. Finalmente se exige informe de la Administración competente en materia de medio ambiente para cualquier

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En Canarias, la Ley prevé que, durante la tramitación de la declaración de un Espacio Natural Protegido, se deberá solicitar informe de la Consejería competente en materia de conservación de la naturaleza para proceder a ejecutar cualquier modificación del territorio afectado por el procedimiento de declaración. Además, no podrán realizarse actos de transformación sensible que puedan impedir la consecución de los objetivos de la declaración (artículo 17) [544].

Dos comentarios merece la normativa canaria. Primero, como en el caso valenciano, no se requiere una declaración de voluntad de la Administración para que tales medidas se apliquen [545]. Segundo, es preciso diferenciar el ámbito de aplicación de las dos medidas previstas en la Ley. Así, mientras la segunda de ellas se aplica tanto a las declaraciones legislativas como a las administrativas, la primera, es decir, la necesidad de informe previo para

---

autorización, licencia o concesión que habilite para realizar actos de transformación de la realidad física o biológica, con el mismo alcance que en la legislación estatal.

[544] Mientras la primera de estas medidas es realmente una medida cautelar aunque peculiar, la segunda es una medida "ex lege", lo que la diferencia de las medidas cautelares administrativas que requieren una decisión administrativa. Sobre la variedad de las medidas cautelares, REBOLLO PUIG, M.: "Medidas cautelares en el proceso administrativo", cit, pp 676-684.

[545] Por otra parte, habiendo estudiado el régimen señalado en la Ley 4/1989, poco hay que comentar puesto que la única diferencia es que mientras en aquél el supuesto de hecho a partir de cual se aplican las medidas cautelares es la existencia de una zona bien conservada amenazada por un factor de perturbación o el acto de iniciación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en el que se compruebe que concurre esa misma circunstancia, aquí el supuesto de hecho es la iniciación del procedimiento de declaración.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

determinados actos de transformación de la realidad física, sólo resulta aplicable a las declaraciones administrativas. Este régimen carece por completo de sentido: del mismo resulta que las clases de Espacios Naturales Protegidos más importantes (Parques y Reservas que son los que se declaran por Ley) quedan con un régimen cautelar más restrictivo). Habría sido más correcto que la Ley habilitara también a la Administración para que, en este último caso, pudiera adoptar dicha medida cautelar en las zonas respecto de las que se hubiera iniciado la tramitación de una declaración legislativa. Naturalmente, ello requeriría la debida publicidad, que podía solventarse haciendo que se tramitase el oportuno expediente en el que, tras la delimitación de la zona afectada, se le diese la oportuna publicidad, mediante su publicación en el correspondiente Boletín Oficial.

Para completar el régimen de las medidas provisionales en Canarias, debe recordarse que la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y de Protección de la Naturaleza, sigue vigente en parte, pues no todos sus preceptos fueron declarados inconstitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 148/1991 de 4 de julio) [546], ni expresamente derogados por la Ley 12/1994. En este sentido, su artículo 2.1 establece:

"Incoado expediente al amparo de la Ley 15/1975, de

[546] Esta Sentencia declaró constitucional el artículo 2 de la Ley que regula la suspensión de los actos de uso del suelo en el supuesto de estar afectados por una declaración de Espacio Natural Protegido, o por estar incursos en algunos de los supuestos previstos en el artículo 73 (hoy 138) de la Ley del Suelo, sobre la adaptación de las construcciones al ambiente.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

> Espacios Naturales Protegidos, decidida la iniciación de la formación de un plan especial de naturaleza ambiental, se decretará de oficio o a instancia de parte, sin perjuicio de los derechos reconocidos por la Ley al propietario, la suspensión cautelar de los actos de uso del suelo y de la edificación ejercitados por particulares y empresas públicas o privadas, aun cuando dichos actos estén amparados por licencia o autorización previa, otorgadas por su legislación específica.
>
> Acordada la suspensión por el órgano competente, la mismo podrá ser levantada de oficio o a instancia de parte, si comprobados los actos referidos en el párrafo anterior, de ellos no se dedujera un daño para el área objeto del expediente" [547].

Sin embargo, en la actualidad, y pese a su vigencia formal, se plantea si tras la Ley 12/1994 podría considerarse derogada tácitamente. Ha de tenerse presente que, aunque no se especifique, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias prohíbe cualquier uso que pueda suponer una transformación sensible de la realidad física o biológica. Por tanto, o bien se entiende derogada este precepto de la Ley 3/1985, o bien se concluye que es una especificación de las medidas que se pueden adoptar en relación a los usos urbanísticos, más concretamente, a la suspensión de la ejecución de planes urbanísticos.

E) <u>En particular, tramitación del decreto de declaración.</u>

La Ley 4/1989 no contiene ningún precepto dedicado a esta materia. Pese a que deja vigente el Reglamento de la Ley anterior (Real Decreto 2676/1977, de 4 de marzo), debe

---

[547] La suspensión prevista en este precepto podía adoptarla el Gobierno de Canarias o, por delegación, también, la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

entenderse que el procedimiento previsto en él se encuentra derogado, por dos motivos: por un lado, las nuevas circunstancias políticas han hecho que la mayor parte de los órganos citados hayan sido suprimidos por el orden constitucional; en segundo lugar, modificado el procedimiento administrativo por lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha transcurrido el plazo para adecuar los procedimientos establecidos reglamentariamente, sin que se haya practicado el relativo al procedimiento que nos ocupa, lo que puede interpretarse como un claro indicio de su falta de vigencia.

Algunas Leyes autonómicas han dedicado singular atención a la tramitación de las declaraciones de Espacios Naturales Protegidos por la Administración. Según la Ley asturiana [548], la iniciación del procedimiento corresponde al titular de la Consejería, de oficio o a instancia de parte, mediante resolución motivada (artículo 24). De iniciarse el expediente a instancia de parte, la Ley establece el contenido de la documentación que debe acompañar la solicitud, que es el siguiente:

> a) Memoria justificativa de la necesidad de la declaración.
> b) Delimitación exacta del territorio objeto de

[548] La intención de esta Ley va más allá, y trata de regular los supuestos donde la declaración deba realizarse por norma de rango legislativo. Concretamente, se dispone que la tramitación del correspondiente Proyecto de Ley se hará en la misma forma que para los decretos. Previsión que recuerda lo que ya se ha dicho con anterioridad, sobre si resulta exigible a los Proyectos de ley una tramitación determinada y si cabe sanar la Ley aprobada sin cumplir esta exigencia.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

declaración.
c) Descripción de las características naturales, sociales y económicas de la zona afectada.
d) Propuesta de criterios y normas básicas de protección.

Las siguientes fases del procedimiento corresponden a la Agencia de Medio Ambiente. Iniciado el expediente, ésta elabora la propuesta de declaración, procediéndose a una aprobación inicial por su Consejo rector. Practicado el trámite de información pública por el período de un mes, para que puedan realizar alegaciones cuantas entidades y particulares lo deseen, la propuesta se somete a informe de las Corporaciones Locales afectadas. A continuación, la Agencia de Medio Ambiente procede a elaborar el texto definitivo de la declaración de Espacio Natural Protegido, la cual será sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería.

Otro ejemplo interesante ofrece la Ley de Castilla y León, que precisa los datos que deben constar en el expediente de declaración [549], y destaca la necesidad de evacuar previamente un informe al Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos como órgano de consulta y asesoramiento (artículo 22). Subrayada también la obligación de elaborar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, por imposición de la

[549] Èste ha de contemplar, entre otras determinaciones: a) descripción de las características del espacio; b) justificación de la declaración; c) descripción literal de los límites, además de su señalamiento cartográfico; d) propuesta de normativa base, de uso y gestión.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

legislación estatal, se señalan los trámites para la declaración mediante decreto, incluyendo la información pública por plazo de treinta días y la audiencia por el mismo tiempo de las Corporaciones locales afectadas.

La Ley valenciana dedica dos artículos al procedimiento de declaración (artículos 26 y 27). Las novedades más destacadas se refieren a la necesidad de que por la Administración de medio ambiente se proceda a la elaboración de un proyecto, el cual será sometido a información pública por el plazo de un mes, y a la audiencia por el mismo plazo a las Corporaciones locales, entidades y asociaciones que ejerzan la representación de los intereses afectados por la declaración. A la Consejería de Medio Ambiente corresponde elevar la propuesta pertinente al Gobierno valenciano, el cual decidirá sobre la misma mediante la aprobación del correspondiente decreto.

La Ley 12/1994 de Canarias dedica a esta cuestión su artículo 16. En el apartado 1° se concreta el rango exigido para la declaración de cada Espacio Natural. Los Parques Naturales y Rurales y las Reservas Naturales Integrales y Especiales han de ser declarados por Ley, mientras que los Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y Sitios de Interés Científico lo son por Decreto del Gobierno de Canarias. Las declaraciones por la Administración pueden seguir dos procedimientos: para la declaración de los Sitios de Interés Científico, el único trámite consiste en el informe del Patronato Insular de Espacios Naturales Protegidos, sin necesidad de audiencia a los municipios afectados ni información pública. No merece detenerse en el mismo, si bien debe advertirse que tan parca previsión ha de ser completada

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

con la Ley 30/1992. En cambio, la declaración de Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos, sigue lo previsto en el artículo 16.2:

> "la declaración de los Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos se realizará por Decreto del Gobierno de Canarias, previo trámite de información pública y audiencia de los Municipios afectados y con informe previo del Patronato Insular de Espacios Naturales Protegidos, a que se refiere el artículo 36 de esta Ley".

Tan parcial regulación no tiene justificación: o bien, la Ley debía haber previsto todos los trámites, ya que, por tratarse de un procedimiento especial, no tenía que haberse sometido al procedimiento administrativo común; o bien, debía haber remitido expresamente el procedimiento administrativo común de la Ley 30/1992. Sin embargo, ni lo uno ni lo otro. Se limita a establecer algunos trámites, sin decantarse por la norma que regula el resto. Puede que, ante la inexistencia de una reserva de Ley absoluta en materia de procedimiento, el resto de las normas procedimentales se prevean en una norma reglamentaria. Pero lo cierto es que, ahora, al no haberse desarrollado dicho reglamento, ha de promoverse una interpretación que permita llegar a determinar el procedimiento de declaración al completo.

En este punto, lo más lógico es completar las previsiones existentes con la regulación del procedimiento administrativo común que contiene la Ley 30/1992. Así, por ejemplo, la información pública, a falta de mayor precisión, ha de realizarse, concretamente, de acuerdo con su artículo 86. La apertura de este trámite se anunciará en el Boletín Oficial de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la Comunidad Autónoma (art. 86.2) y cualquier persona física o jurídica podrá examinar el expediente. Dicho anuncio deberá señalar el lugar donde se encuentra el expediente y el plazo para formular alegaciones, que no podrá ser inferior a veinte días.

Por otro lado, en cuanto a los Informes, además del que ha de evacuar el Patronato Insular de Espacios Naturales Protegidos [550] previsto en la propia Ley, han de solicitarse todos los que contribuyan a conocer la realidad física del espacio, el estado de sus recursos naturales y las medidas a adoptar para su protección y explotación [551].

El análisis del artículo 16 de la Ley canaria lleva luego al apartado cuarto, que concreta el contenido mínimo de la

---

[550] Según el artículo 38.1 de la Ley "al objeto de colaborar en la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, se crea en cada isla un Patronato, órgano colegiado adscritos a efectos administrativos al respectivo Cabildo Insular".
Las funciones de este órgano son las de velar por el cumplimiento de la normativa de Espacios naturales protegidos, y promover las gestiones necesarias para la adecuada gestión de los Espacios naturales protegidos. Además tiene competencias de audiencia en materia de planificación, obras y declaraciones de tales espacios, así como en los nombramientos de los Directores Conservadores de los Parques Naturales y Reservas. En cuanto a su composición, participan en el mismo representantes del Gobierno de Canarias y del Cabildo Insular respectivo, los municipios de la respectiva isla en cuyo ámbito territorial existan Parques Naturales o Rurales, las Universidades. y las asociaciones que tengan por objeto la conservación de la naturaleza.

[551] Se hecha de menos en la Ley, al igual que ocurría e la de 1975, la solicitud de informes de organismos e instituciones científicas. Naturalmente que, de conformidad con las disposiciones generales que se han expuestos, ninguna dificultad existe para que éstos se soliciten, pero causa extrañeza el silencio de la Ley en este punto. La crítica de LÓPEZ RAMÓN a la Ley de 1975 en este punto, en la conservación de la naturaleza..., cit., p. 177.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

norma de declaración, con identificación del lugar y los valores a proteger. No se precisa si se refiere sólo a las declaraciones administrativas, o también a las que se hacen por Ley. Concretamente, se dispone que "las normas de declaración de los Espacios Naturales Protegidos determinarán los presupuestos que la justifican e incluirán necesariamente la descripción literal de los límites de los mismos, además de su señalamiento cartográfico, sin perjuicio de los demás aspectos previstos en la presente Ley".

Finalmente, el apartado 5° prevé, para cuando en un espacio natural el objeto de protección sea un elemento natural concreto, que "la declaración de Reservas Naturales Especiales, Sitios de Interés Científico y, en su caso, de Paisajes Protegidos precisará la especie, comunidad o elemento natural objeto de protección". Se busca identificar cuál es el objeto de protección, precisión innecesaria en las demás clases de Espacios Naturales Protegidos por su carácter más global. Esta previsión, sin embargo, es criticable. Aunque nada se establezca para las declaraciones de Reservas Naturales Integrales, Parques Naturales y Rurales y Monumentos Naturales, también habrá que hacer referencia en ellas a los elementos naturales que justifican las declaraciones [552].

[552] Cabe comparar esta regulación con la que establecía el Proyecto de Ley de abril de 1993, que regulaba, con carácter general, en su artículo 17 un procedimiento para la declaración de Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y Parajes Protegidos. El precepto mencionado remitía al procedimiento administrativo común, con las únicas particularidades de que la iniciativa correspondía a la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, y del carácter obligatorio de los trámites de información pública y audiencia a los interesados en todas las declaraciones, frente al carácter potestativo de la información pública en la Ley 30/1992. Lo que sí regulaba de manera más detallada era el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3.3.- El acto de aprobación definitiva.

A) La declaración por Ley.

La tramitación de la Ley sigue los habituales trámites parlamentarios. No procede estudiar dicha tramitación, pero sí conviene resaltar que el Parlamento puede modificar sin límite el contenido de la iniciativa legislativa. En ningún caso, está vinculado cualquiera que sea el sujeto que ha impulsado el procedimiento legislativo [553]. Por lo demás, como ya se ha dicho, la tramitación parlamentaria subsana cualquier vicio de

---

expediente de declaración que debía constar:"a) Descripción y análisis de las características principales del área; B) Justificación de la declaración; c) Descripción literal de los límites, además de su señalamiento cartográfico a escala mínima 1:10.000; d) Normativa transitoria de uso y gestión, en tanto se apruebe el correspondiente instrumento de ordenación". Finalmente el Proyecto establecía una norma especial para los Paisajes Protegidos, que podían ser declarados por los Planes Insulares de Ordenación del Territorio, remitiendo en este caso, en cuanto al procedimiento, al regulado en la Ley 1/1987, de 13 de marzo que regula estos planes.

[553] La experiencia de la Iniciativa Legislativa popular para la declaración de Paisaje Protegido del Rincón dio lugar, en su momento, a un debate en el Parlamento de Canarias. Algunos portavoces expresaron su descontento con la "desnaturalización" que había sufrido la iniciativa: "la presentación de enmiendas a la totalidad significa, de alguna manera, distorsionar el planteamiento de ese primer debate de toma en consideración, que fue, además, asumido con la votación unánime de todos los grupos. Por lo tanto, queremos expresar esa disconformidad de partida en torno al procedimiento seguido con las enmiendas a la totalidad con texto alternativo que se han formulado". Otros se manifestaron en contra: "cuando los promotores de la Iniciativa Popular nos plantearon el texto, no hicieron cuestión de ningún tipo acerca del mantenimiento exacto de su articulado. Hemos coincidido todos, y es lo que hemos coincidido en este debate, con que el objeto --el objeto-- de la Iniciativa Popular es el mantenimiento del valor agrícola y paisajístico de "El Rincón".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

procedimiento que se haya podido producir [554].

El problema de que los Parlamentos no cuenten normalmente con los medios técnicos y humanos precisos para delimitar adecuadamente cada espacio, en la Comunidad Autónoma de Canarias, se ha tratado de solucionar con la colaboración del Gobierno con el Parlamento, colaboración que se traduce en que el Gobierno se encarga de trasladar los acuerdos parlamentarios a la cartografía [555].

B) Las declaraciones administrativas.

La primera cuestión que plantea consiste en determinar si estas declaraciones son un acto administrativo o una norma. Como ahora no hay diferencias sustantivas entre uno y otro caso, hay que reconocer que en la actualidad este debate ha perdido vigencia, dado que la proclamación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva ha llevado a

---

[554] BIGLINO CAMPOS, P.: "Los vicios en el procedimiento legislativo", GARRORENA MORALES, A.: El Parlamento y sus transformaciones actuales, Ed. Civitas, pp 198-208.

[555] En palabras del Consejero competente, cuando presentó al Parlamento el Proyecto de Ley que dio lugar a la Ley 12/1987: "el protagonismo decisorio corresponde al Parlamento de Canarias; Sin embargo, dado que la Cámara regional no cuenta con el soporte informativo, técnico y administrativo necesario para realizar, en paralelo con la complejidad propia del debate parlamentario, la delimitación definitiva de los espacios naturales, parece preciso que el Gobierno instrumente y ponga a disposición de la Cámara los dispositivos necesarios para que las decisiones que se adopten a la vista de los intereses confluyentes, puedan tener su marco adecuado de solución. Consecuentemente, el Gobierno de Canarias pone a disposición del Parlamento todo un dispositivo técnico y administrativo para plasmar gráficamente las decisiones que se adopten en el transcurso del debate, si eso fuera demandado o menester".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

reconocer la posibilidad de promover recurso ante cualquier decisión administrativa, sea acto o norma. Superado el obstáculo de la legitimación procesal [556], lo que hoy puede tener mayor trascendencia es la mayor o menor protección que un acto administrativo puede proporcionar.

Parece posible, en principio, pensar que la declaración por la Administración de un Espacio Natural Protegido es una norma, sobre todo, teniendo en cuenta el carácter normativo de las leyes que declaran protegidos ciertos espacios naturales. Sin embargo, la opinión doctrinal más autorizada es la de que la declaración de un espacio natural tiene naturaleza de acto administrativo [557].

Merece la pena dedicar cierta atención a este tema. La jurisprudencia del Tribunal Supremo es confusa y ha variado sobre este asunto. En un primer momento, se inclinó por considerar que la declaración de un Espacio Natural Protegido tiene naturaleza de acto administrativo (Sentencias de 23 de febrero de 1978 [558] y de 29 de octubre de 1986 [559]). La de 23

---

[556] Sobre este tema, LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza..., cit., pp. 180-187.

[557] Ídem, p. 185.

[558] La Sentencia de 23 de febrero de 1978 (Ar. 401) declara que un Decreto de esta naturaleza "no puede ser calificado como disposición de carácter general, de las comprendidas en el artículo 53, c) de la Ley de la Jurisdicción [...] pues para que tal condición exista es preciso que la disposición contenga una normativa de carácter general que vayan destinadas a una colectividad "in genere" no apareciendo el sujeto directamente obligado, sino cuando se produzca la Comisión del supuesto normativo, permaneciendo en tanto oculto o indeterminado, e incorporándose al ordenamiento jurídico positivo".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de febrero de 1978 es la que más argumentos ofrece en este sentido. Rechaza la consideración de disposición general, pues ello exige que se cumplieran una serie de condiciones que no concurren: a) la generalidad en sentido objetivo ("que contenga una normativa general"); b) la generalidad en sentido subjetivo ("que vayan destinadas a una colectividad "in genere" no apareciendo el sujeto directamente obligado"); c) la ordinamentalidad o innovación del ordenamiento jurídico ("incorporándose al ordenamiento jurídico positivo").

La naturaleza de disposición general, en cambio, es defendida por posteriores resoluciones (Sentencias de 17 de julio de 1990 y de 20 de julio de 1992) [560]. En la Sentencia de 17 de julio de 1990, los criterios que se utilizan son: a) la normatividad ("ante la evidente normatividad del acto"); b) la ordinamentalidad ("supone un enriquecimiento permanente del Ordenamiento Jurídico"); c) la innovación del Ordenamiento

---

[559] Para la Sentencia de 29 de octubre de 1976 (Ar. 5824), en la misma línea, el Decreto objeto de impugnación, "si bien adopta la forma de las disposiciones de rango general, sin embargo, respecto a su contenido hay que reconocer que las prescripciones que establece el citado Decreto se refieren, más en concreto, a las fincas de los particulares, a quienes les obliga personal y directamente [...] lo que demuestra no constituye una disposición general en los términos absolutos requeridos legalmente para que pueda tener esa conceptualización, sino que reviste la naturaleza propia de una disposición particular, porque en realidad afecta a la situación individualizada de las fincas que en ella se comprenden".

[560] Según esta última, (ar.6514) "las determinaciones y limitaciones que en el aprovechamiento del suelo, ordenación urbanística y demás disposiciones contenidas en los artículos 3° al 5°, contemplan la regulación de un régimen jurídico especial del Parque Natural de la Albufera, hace innecesaria otra consideración acerca de su naturaleza de disposición general con las consiguientes notas distintivas de generalidad y abstracción".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Jurídico ("creando derechos y deberes con perfecta intemporalidad y sometimiento al interés general"; "pudiéndose observar en el Decreto impugnado el establecimiento de un "régimen jurídico especial" encaminado a la conservación de los ecosistemas y valores paisajísticos del mismo", así como "el ordenado aprovechamiento de sus producciones" en régimen compatible con cualesquiera derechos privados").

Como ha sido destacado de manera generalizada, ninguno de los criterios que se proponen para la distinción entre el acto administrativo y el reglamento son totalmente satisfactorios. Hay que reconocer que no es fácil dar una solución única y definitiva a esta cuestión. No obstante, en todo caso, lo que sí puede señalarse es que cabe separar lo que es la declaración en sí misma (esto es, la delimitación concreta del Espacio Natural Protegido y la declaración de someter dicho espacio a su régimen específico) del resto del posible contenido del decreto que, obviamente, puede incorporar normas sobre el régimen jurídico que sí tendrían, como es evidente, carácter de disposición general.

Con base en esta distinción, parece que en la declaración de un Espacio Natural Protegido no concurren ninguno de los criterios para considerarla una disposición general de carácter reglamentario. La generalidad objetiva es inaplicable, pues las declaraciones siempre se refieren a un lugar concreto y determinado. La generalidad subjetiva tampoco concurre: si bien la declaración no tiene por objeto directo establecer normas específicas para determinadas personas, lo cierto es que suelen tener efectos concretos sobre un colectivo singularizado (propietarios, usuarios...) que mantiene cierta relación con el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

espacio protegido. Por último, como tal, la declaración no innova el ordenamiento jurídico, sino que supone una aplicación del mismo. Lo que hace es concretar en un territorio la aplicación de determinadas normas jurídicas previamente incorporadas al ordenamiento, sin que dicha declaración suponga el establecimiento de un régimen jurídico especial, sino sólo la aplicación del previamente establecido, o del que se establece en la misma norma pero de forma separada de la declaración.

C) La desclasificación

Dentro de la forma de la declaración, se plantea un último problema, y es la posible desclasificación de los Espacios Protegidos [561]. La legislación estatal no contiene norma alguna para la desclasificación de un Espacio Natural Protegido. Por el contrario, sí lo hace alguna legislación autonómica. Por ejemplo, la Ley canaria, concretamente, establece: una regla general, destinada a evitar que las declaraciones legislativas puedan ser dejadas sin efecto por normas de rango reglamentario (artículo 18) [562]; y una norma, para las desclasificaciones administrativas, donde la desclasificación sólo podrá

[561] Para LÓPEZ RAMÓN, F., la desclasificación sólo será acorde con la Constitución cuando la misma se produzca por la desaparición de los motivos que produjeron su declaración, y, además, dicha desaparición sea definitiva, es decir sea irreversible, no pueda mediante ningún medio volver a recuperar los elementos naturales perdidos (La conservación de la naturaleza..., cit, pp. 190-191).

[562] "La desclasificación de zonas que forman parte de un Espacio Natural Protegido sólo podrá hacerse por norma de rango equivalente o superior a la de su declaración, y de acuerdo con el procedimiento previsto en este capítulo para su declaración".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

realizarse si hubieran desaparecido las causas que motivaron la protección y éstas no fueran susceptibles de recuperación o restauración, ni fuera realizada intencionadamente [563]. Finalmente, una cláusula de cierre: que, con carácter absoluto, se prohíbe la descalificación de Espacios Naturales Protegidos que hubieren resultado desvastados por incendios forestales. De esta regulación, dos son las cuestiones que merecen una atención especial.

a) La desaparición de los elementos naturales de forma irreversible.

La Ley canaria, en principio, parece legitimar que el Parlamento pueda desclasificar libremente y, sin ninguna justificación, un Espacio Natural Protegido. La Ley sólo condiciona la desclasificación cuando se realiza en vía administrativa. En este caso, exige que hubieran "desaparecido las causas que motivaron la protección y éstas no fueran susceptibles de recuperación o restauración, y siempre que la concurrencia de tal circunstancia no tenga como origen la alteración intencionada de aquellas causas".

Es cierto que poner condiciones a la desclasificación por Ley puede ser inútil, ya que una ley singular posterior puede siempre alterar el régimen general. Ahora bien, aun cuando los límites a la discrecionalidad del legislador sean más laxos que

[563] "Cuando la descalificación sea competencia del Gobierno, sólo podrá realizarse si hubieran desaparecido las causas que motivaron la protección y éstas no fueran susceptibles de recuperación o restauración, y siempre que la concurrencia de tal circunstancia no tenga como origen la alteración intencionada de aquéllas causas".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

los de la Administración, lo que en ningún caso cabe admitir es que pueda actuarse arbitrariamente [564].

Parece, por consiguiente, que la Ley canaria no ha sido muy afortunada en este caso. La desclasificación de un espacio sólo puede realizarse cuando se cumplan dos condiciones: a) que se haya producido la desaparición de los elementos naturales cuya conservación determina la declaración como protegido; b) que la citada desaparición sea irreversible, ya que, si puede todavía procederse a su restauración, la Administración a lo que estará obligada es realizar la restauración y devolver el espacio a su situación inicial [565].

b) La prohibición de desclasificación en los supuestos de devastación por incendios forestales.

La inclusión de esta disposición se debe a motivos preventivos. Con ella, tratan de eliminarse las expectativas urbanísticas que pueden despertar los terrenos quemados en el área de los Espacios Naturales Protegidos. El precepto suscita varias cuestiones.

---

[564] El problema fue puesto de manifiesto por el Consejo Consultivo de Canarias, en su dictamen de 17 de mayo de 1990 a un proyecto de Ley anterior: "resulta objetable pues el legislativo -por legislativo que sea- está sometido también -como poder público que es- al principio de interdicción de la arbitrariedad. [...] El simple voluntarismo no puede dar cobertura a actuaciones tendentes a alterar, incidir o pervertir la protección de las zonas que figuran, por razones de interés ecológico, como protegidas. Sólo la pérdida del interés que motivó la protección puede ser esgrimida como causa necesaria y suficiente de cualquier desafectación".

[565] Precisamente, porque la Ley actual a venido a reclasificar los Espacios Naturales que habían sido declarados protegidos con la Ley anterior de 1987, se ha suscitado alguna polémica.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En primer lugar, cabe plantear si la desaparición de los fundamentos que dieron lugar a la declaración obliga a eliminar el territorio afectado del Espacio Natural Protegido [566]. Esta tesis debe ser desechada, con base en que el mandato constitucional (artículo 45.2) no consiste sólo en conservar los recursos naturales, sino también en restaurarlos. De ahí, que sólo sería admisible la descalificación de un Espacio Natural Protegido si la desaparición de los recursos naturales fuera absolutamente irreversible.

Por otro lado, no cabe aceptar la previsión de que, más que de una norma propia de la desclasificación, parece tratarse de una consecuencia del derecho sancionador. Con base en este argumento, si fuera imposible determinar al responsable del incendio, no se podría imponer la prohibición de reclasificación del suelo, con lo que la norma resultaría inservible. Así las cosas, la norma resultaría inservible. Ha de defenderse, por ello, su no adscripción al Derecho sancionador. Nada impide que la reclasificación de los terrenos pueda prohibirse: es plenamente coherente con la finalidad de conservación y restauración de los recursos naturales y se presenta, además, como una medida disuasoria que erradica de antemano cualquier pretensión urbanizadora.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[566] Siguiendo el Dictamen del Servicio Jurídico de Canarias, emitido con ocasión del Proyecto de Ley de abril de 1993, (es decir, el anterior al que se convirtió definitivamente en la ley de 1994), y cuya referencia es SC.I.POL.62/92-A.

3.4.- El control de la declaración: fórmulas.

A) El control de la declaración legislativa.

Es obligado plantarse la posibilidad de ejercer un control pleno y efectivo sobre las leyes de declaración. En último término, la clave está en la viabilidad de técnicas como la del control de la discrecionalidad o en la arbitrariedad como límite a la actuación legislativa. Como punto de partida, la jurisprudencia constitucional ha limitado notablemente la aplicación de la arbitrariedad a las decisiones legislativas. Según la Sentencia 66/1985, de 23 de mayo, "la noción de la arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisdicción constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho Administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley" [567]. Por su parte, la Sentencia 108/1986, de 26 de julio, añade que el "control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga restricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones

[567] La Sentencia 227/1988 declara: "el Legislador goza de una cierta capacidad de elección de medios, sin que la simple existencia de otros medios menos restrictivos, o de otras alternativas más adecuadas, dé lugar a arbitrariedad", si bien "aquella potestad del legislador no puede, sin infringir la Constitución, ejercerse desproporcionadamente, con sacrificio innecesario y desproporcionado de los derechos de los particulares".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

políticas" [568].

En definitiva, el control de la discrecionalidad del legislador es mucho más difícil que el propio de la Administración [569]. No obstante, también es cierto que el artículo 9.3 de la Constitución proclama el principio de interdicción de la arbitrariedad en relación con todos los poderes públicos sin excepción, por lo que, con todas las matizaciones que proceda, dicho principio es aplicable, en cualquier caso, al legislativo. De hecho, el Tribunal lo ha aplicado al mismo en alguna ocasión.

a) El problema de las Leyes singulares. Planteamiento general.

---

[568] Según la Sentencia 99/1987, "si el Poder Legislativo opta por una configuración legal de una materia o sector del ordenamiento, no es suficiente la discrepancia política para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es el arbitrio legítimo con capricho, inconsistencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión de los efectos legales [...] ello habría que razonarlo y ofrecer, al menos, una demostración en principio convincente". Para FERNANDO PABLO, M. M. (La motivación del acto administrativo, Tecnos, Madrid, 1993, p. 135) "con ello se expresa una regla lógica (la arbitrariedad del Legislativo debe probarse, de modo convincente, por el recurrente) referida al contenido de la Ley, que no es sino resultado de la presunción de constitucionalidad de las normas, pero que separa parcialmente este tipo de casos en función del origen de la norma (el titular de la soberanía arts. 66.1 y 1.2 CE) del mecanismo general de la prohibición de la arbitrariedad, que implica, en relación con los actos de aplicación del ordenamiento o los actos de creación subordinada, la exigencia de justificación: es arbitrario lo que no se justifica o no aparece justificado por su autor".

[569] Sobre el control de la discrecionalidad de las leyes, RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: "Desviación de poder y discrecionalidad del legislador", Revista de Administración Pública, nº 100-102, 1983, pp. 1527-1554.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Las declaraciones legislativas de un Espacio Natural Protegido pueden ser calificadas sin dificultad como un ejemplo de leyes singulares. Éstas nacen en el contexto del Estado social y democrático de Derecho y suponen la pérdida de una característica esencial de la Ley en el liberalismo decimonónico: la generalidad de la Ley. MUÑOZ MACHADO, entre otros, ha estudiado la generalidad en el constitucionalismo europeo, y evoca a ROUSSEAU [570]. Autores como ROUSSEAU vinculaban al aspecto formal de la Ley la idea de generalidad, de manera que ésta también presentaba una característica sustancial. La Ley no era un mandato cualquiera, sino precisamente un mandato general: debía considerar a los hombres y las acciones en abstracto, nunca como individualidades. Correspondía a la Ley establecer las reglas generales, pero no adoptar decisiones concretas que formaban parte del ámbito propio de actuación propio de la Administración.

Sin embargo, más allá del debate doctrinal, parece más adecuado en el momento presente centrarse en el control por medio de las limitaciones constitucionales actuales a las Leyes singulares [571]. El asunto se trató en la Sentencia 166/1986,

---

[570] MUÑOZ MACHADO, S.: La reserva de jurisdicción, Ed. La Ley, Madrid, 1989, pp. 48 y ss. Destaca el estudio del autor sobre la obra de Carl SCHMITT, que se pronunció acerca de la generalidad de las leyes con ocasión de dos dictámenes: el primero, de 1926, relativo a la expropiación por ley singular de los bienes de las Casas Reales; el segundo, de 1952, tiene por objeto la Constitución del Estado de Hesse que transfiere en bloque a la propiedad pública determinadas ramas de la actividad económica, como la minería, la siderurgia o la energía.

[571] Es difícil estudiar todos los problemas que plantean las Leyes singulares como fuente del derecho. Sobre ello, MONTILLA MARTOS, J. A.: Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español, Civitas, Madrid 1994.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de 19 de diciembre, sobre la expropiación legislativa del Holding de RUMASA [572]. Y el Tribunal Constitucional elabora para la ocasión una doctrina general sobre este tipo de leyes, de la que nos interesa destacar las condiciones bajo las cuales éstas son admisibles y pueden superar el control del Tribunal Constitucional.

Definidas las leyes singulares como "aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agota su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de una medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho aislado en la Ley singular y no comunicable con ninguno otro", se afirma a continuación que, así como las leyes generales constituyen el ejercicio normal de la potestad legislativa, las leyes singulares suponen un ejercicio excepcional de la misma, por lo que está subordinada a estrictas condiciones.

b) Primer límite: el principio de igualdad.

Un primer límite viene impuesto por el principio de igualdad:

> "la vocación a la generalidad que, por su propia estructura interna, impone a las leyes viene recogida en nuestra Ley fundamental, por el principio de igualdad en la Ley establecido en su artículo 14; pero este principio no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad

[572] Ni es la primera, ni la última de las resoluciones del Tribunal Constitucional sobre este tema. La primera fue la Sentencia 11/1983, de 2 de diciembre; sigue la que se cita en el texto, y después la Sentencia 67/1988, de 18 de abril y la Sentencia 6/1991, de 15 de enero.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

> consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable, enjuicia en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en la norma diferenciadora".

Para el Tribunal Constitucional, por tanto, la desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino "a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular --supuesto más intenso de la Ley diferenciadora-- debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta". En definitiva, según la indicada Sentencia, estas leyes sólo son admisibles si la singularidad de la situación a que van referidas se percibe inmediatamente de los hechos: concretamente,

> "la Ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad, cuando la singularidad resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone".

Así pues, la igualdad impide que "el legislador distinga, de forma irrazonable o arbitraria, un supuesto de hecho al que anuda consecuencias jurídicas determinadas, otorgando un trato distinto a personas que se encuentren en la misma situación" [573]. Sin embargo, importa aquí diferenciar entre las leyes meramente declarativas y las que establecen un régimen jurídico

---

[573] MONTILLA MARTOS, J A.: Las leyes singulares..., cit., pp. 157-158.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

específico para el espacio declarado en cada caso.

En el primer supuesto, no se especifica un régimen jurídico propio. Las leyes singulares se limitan a determinar el supuesto de hecho y a delimitar la zona a la que se aplican unas consecuencias jurídicas ya establecidas con carácter general. Por consiguiente, puede concluirse que se trata de verdaderos actos administrativos que adoptan la forma de Ley, es decir, leyes de caso único. Todavía sería posible hacer otra distinción más en este caso, concretamente entre leyes medida y leyes de caso único. Mientras las primeras se definen por su contenido, las Leyes de caso único lo hacen por sus aspectos formales, es decir, por la estructura formal, general o singular, de la formulación legislativa. Dentro de las leyes de caso único, a su vez, estarían las Leyes singulares de intervención, cuya característica es que son verdaderos actos administrativos que adoptan la forma de Ley [574].

En cualquier caso, la singularidad no conlleva aquí una regulación jurídica diferente, sino una integración en el régimen general de tales espacios, y esto es lo importante. Por tanto, desde este punto de vista, nada cabe objetar a este tipo de leyes: no crean desigualdad alguna respecto de los que están en su misma situación, puesto que no establecen un régimen jurídico concreto y específico [575].

---

[574] En conclusión, de acuerdo con este autor, se puede afirmar que, en el caso que nos ocupa, se está ante una Ley de caso único, y de intervención, ídem, pp. 131-136.

[575] Naturalmente, ello viene a confirmar, la tesis mantenida en este trabajo sobre la innecesariedad de las declaraciones legislativas, aunque, desde el punto de vista de su inconstitucionalidad, no caben objeciones a partir del derecho

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En la segunda de las hipótesis antes anunciadas, las leyes singulares regulan, en cada espacio específico, el régimen jurídico del mismo. Es decir, al supuesto de hecho concreto: a la existencia de unos recursos naturales determinados que merecen la declaración como Espacio Natural Protegido, se agregan ahora unas consecuencias jurídicas concretas, propias y específicas, además de las generales [576].

No es fácil ofrecer una solución clara. Ya ha señalado, en efecto, el Tribunal Constitucional que la mera existencia de leyes singulares no constituye una violación del principio de igualdad. La concurrencia efectiva de supuestos de hecho diferentes legitima que el legislador establezca también tratamientos jurídicos diferentes [577]. Pero el Tribunal Constitucional también ha matizado que, en todo caso, la Ley singular "sólo será compatible con el principio de igualdad

---

a la igualdad de trato.

[576] Los Parques Nacionales suelen tener un régimen jurídico singularizado caso a caso. Así lo ha sabido expresar la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, sobre la Ley 4/1989, al enjuiciar su regulación. Una de sus notas características es su carácter simbólico "por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país y con el que se identifica". Su mera existencia reúne los rasgos de lo básico "por su carácter selectivo y primario en la materia"; y se añade a continuación lo que nos interesa destacar: "cualquiera que fuere la naturaleza intrínseca de las leyes son un objeto singular o un sujeto individualizado, es lo cierto que la declaración de que un determinado espacio natural reviste las características para ser considerado Parque Nacional no se agota con tal declaración sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa".

[577] SUAY RINCÓN, J.: "El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: Estudios sobre la Constitución Española. Volumen II, p. 843.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de tal manera que el supuesto de la norma venga dada por ellos, y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone" (Sentencia 166/1986).

Lo que el Tribunal Constitucional requiere es, pues, que exista una justificación objetiva y razonable de tal diferenciación. Y en las leyes singulares, una relación entre el supuesto de hecho y el fin objetivo que la norma singular pretende lograr. Como afirma MONTILLA MARCOS, "la razonabilidad de la desigualdad en el trato otorgado por la Ley depende de la interrelación entre la propia ley y el criterio teleológico utilizado, complementado, en ocasiones, con la referencia a la proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido" [578]. En definitiva, de acuerdo con la doctrina constitucional, lo que debe enjuiciarse para que una Ley singular no sea inconstitucional es que exista una razonable relación que justifique la desigualdad entre la finalidad perseguida por la norma y la medida concreta adoptada por la Ley singular.

Sentado esto, hay que concluir que el tratamiento singularizado por Ley de la declaración de un espacio natural protegido puede justificarse por la especialidad de los elementos a proteger, lo que permite la adopción de esta medida mediante Ley [579]. De todos modos, procede completar esta

---

[578] Las leyes singulares..., cit., p. 168.

[579] No se debe olvidar que la utilización de la Ley como medio de declaración de los Espacios Naturales Protegidos responde a una razón política. Estamos ante leyes "ad hoc", que pretenden resolver por la vía legislativa un problema concreto, respondiendo a una justificación política: "preferimos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

exposición con el voto particular de los magistrados RUBIO LLORENTE y GABALDÓN LÓPEZ a la Sentencia 6/1991, de 15 de enero, que cuestiona la anterior construcción del Tribunal.

Se consideran legítimas las leyes singulares, si bien "mucho más problemática es la compatibilidad con tal principio de las leyes singulares restrictivas o limitativas de derechos, y mucho más aún las denominadas "leyes de caso único", porque la estructura misma de esta leyes hacen "imposible establecer comparación alguna", lo cual provoca que "no quepa afirmar, salvo como acto de fe, que la diferencia establecida por el legislador esté objetivamente justificada, esto es, se corresponda con una diferencia fáctica".

El problema, sin embargo, se traslada, en estos casos. En la apreciación de estos magistrados, lo que se cuestiona no son las leyes singulares en sí mismas, sino la legitimidad de "una privación de derechos acordada sobre la base de consideraciones referidas sólo a los sujetos expropiados (en rigor, sólo a alguno de ellos), es decir, en virtud de razones que, al hacer imposible toda comparación, no permiten la verificación jurisdiccional de la justificación objetiva de la diferencia".

c) Segundo límite: La intromisión en las tareas del poder

---

denominar a este tipo de normas "leyes ad hoc", intentando de esta forma hacer sobresalir la característica de que su aprobación conlleva una intencionalidad política de solucionar situaciones de hecho concretas por medio de medidas de carácter administrativo provistas de la fuerza que proporciona la aprobación parlamentaria de las normas" (MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C.: Naturaleza jurídica de las leyes ad hoc, ed. Civitas, Madrid, 1995, p. 68).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ejecutivo.

Aparte la igualdad, analiza el Tribunal Constitucional una segunda cuestión: la intromisión que la Ley singular supone en el ámbito propio de las tareas del ejecutivo; dicho de otro modo, se plantea si las leyes singulares vulneran las garantías derivadas de la existencia del principio de la división de poderes.

Con carácter general, el Tribunal Constitucional en su Sentencia parte de una consideración inicial:

> "la evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy hablar, salvo en reservas materiales de Ley y en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones, admitiéndose pacíficamente que su separación ya no se sustenta en la generalidad de la una y singularidad de la otra y que, según se deja ya dicho, es lícito a la Administración completar la función normativa de aquella mediante el ejercicio de su poder reglamentario".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Sin embargo, a continuación señala que, al igual que la potestad legislativa del ejecutivo tiene carácter excepcional, la emisión por el legislativo de Leyes singulares "debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación

singular" [580]. Para el Tribunal Constitucional, por tanto, estas normas constituye una excepción, es decir, son leyes que se dictan en circunstancias anormales, donde la medida pretendida no puede lograrse a través del procedimiento legislativo ordinario.

Pues bien, desde este punto de vista, es claro que, en el caso de las leyes de declaración de Espacios Naturales Protegidos, no existe esta razón excepcional. Éstas vienen contempladas de manera previa en las Leyes generales que regulan dichos Espacios. No hay excepcionalidad en el sentido de imprevisibilidad, sino, todo lo contrario, se trata de leyes singulares previstas en una Ley general.

d) La tutela judicial efectiva.

Aun admitida, sin embargo, la constitucionalidad inicial de las declaraciones legislativas, éstas plantean también, desde la perspectiva de su control, la cuestión de si

---

[580] PARADA VÁZQUEZ, R., critica la doctrina del Tribunal Constitucional, en el sentido de que la evolución va en sentido inverso. Para este autor, "más que una ampliación de competencias administrativas o ejecutivas de los Parlamentos, bien parece haberse producido el fenómeno inverso de permisión al ejecutivo del ejercicio de competencias legislativas, como acreditan las leyes de plenos poderes, los decretos-leyes y los reglamentos independientes de la Constitución francesa de 1958; pero en ningún caso esa evolución ha ido en sistema constitucional moderno alguno por el sendero de reconocer a los Parlamentos competencias ejecutivas salvíficas en casos excepcionales y urgentes ante la supuesta impotencia del poder ejecutivo, lo que no tiene sentido alguno en un sistema parlamentario, como el nuestro, de predominio político del gobierno, en cuyas manos está la competencia para dictar decretos-leyes" ("Evolución y crisis del sistema expropiatorio", Documentación Administrativa, n° 222, 1990, pp. 63-64).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

quebrantan los derechos de los particulares en la declaración de los Espacios Naturales [581].

Suscitado el debate a propósito del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, en el citado recurso sostienen los recurrentes la vulneración de los derechos de los propietarios a resultas de una expropiación legal: "la Ley impugnada en cuanto produce directamente la privación de derechos patrimoniales, provoca la indefensión de los afectados, conculcando el artículo 24 CE y crea una desigualdad contraria al artículo 14 CE" [582]. Los recurrentes concluyen: "la expropiación "ope legis" de derechos e intereses legítimos producida por la Ley impugnada es inconstitucional, por cuanto priva a unos ciudadanos del derecho a una audiencia previa y de reaccionar judicialmente contra la expropiación, derechos que están reconocidos a todos los demás en los artículos 105 y 24 CE".

La Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, deniega la pretensión del recurso: la Ley de declaración de un espacio

---

[581] Sobre las leyes singulares y la regulación de los derechos fundamentales puede consultarse MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C.: Naturaleza jurídica de las Leyes ad hoc, cit., pp. 123-127.

[582] El recurso agregaba: "En efecto, las limitaciones, vinculaciones y prohibiciones que la Ley 1/1985 establece en sus artículos 14 a 22 se aplican directamente a todos los propietarios y demás titulares de derechos sobre los terrenos incluidos en el territorio del parque nacional y en cada una de sus zonas, lo que produce un efecto expropiatorio inmediato de derechos e intereses legítimos, a través del acto legislativo, con lo que se priva al ciudadano de las garantías previas y posteriores que condicionan todo acto expropiatorio".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

natural no es una Ley expropiatoria. Según se desprende del tenor literal de la indicada Sentencia:

> "de la lectura de los citados preceptos no puede extraerse la conclusión de que exista una privación de propiedad alguna de los terrenos incluidos en el Parque Regional, o de cualquier otro derecho que deba ser indemnizable, por lo que no existe medida ablatoria del derecho de propiedad".

Como puede observarse, el Tribunal no aborda directamente la cuestión de la delimitación por Ley de los Espacios Naturales. Sí lo hace respecto de un derecho fundamental como el de propiedad, para concluir que una Ley puede entrar directamente en la configuración legal de este derecho. Pero no se cuestiona en la Sentencia la ausencia de defensa frente a las limitaciones de derechos que tal declaración puede suponer por motivos de la conservación y el uso público del espacio [583]. Y, sin embargo, precisamente esto es lo que nos interesa en este momento: la posibilidad de que la Ley vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares. El problema que se plantea es, en suma, la imposibilidad de los particulares de recurrir directamente una ley que afecte a sus derechos e intereses.

Pese a que en relación a la declaración de un Espacio Natural Protegido el Tribunal Constitucional no ha entrado a analizar este tema, sin embargo sí lo ha hecho con carácter general. El Tribunal Constitucional considera que la tutela

---

[583] Puede ser debido a que, negada la mayor (la existencia de privación de derechos e intereses legítimos), el Tribunal entiende que no cabe responder ya a esta cuestión íntimamente relacionada con ella.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

jurisdiccional está garantizada, porque el particular tiene dos vías a su disposición: a) o bien, solicitar la presentación de la cuestión de inconstitucionalidad por el Juez o Tribunal con ocasión de los actos de aplicación de la Ley singular; b) o bien, esperar a que se termine el proceso y presentar entonces un recurso de amparo. La primera alternativa, no conculca el derecho a la tutela judicial efectiva: estando la ley singular sometida al principio de igualdad, "los expropiados que consideren que la privación singular de sus bienes o derechos carece de base razonable o es desproporcionada podrán, ante la ocupación material de los mismos, alegar ante los Jueces y Tribunales la vulneración de su derecho a la igualdad, y en el procedimiento correspondiente solicitar del órgano judicial el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad [...] lo cual dará lugar o bien a que se eleve la cuestión al Tribunal Constitucional o bien a una resolución denegatoria motivada, otorgándose así contenido al derecho a la tutela judicial frente a la Ley cuestionada" (Sentencia 166/1986). La segunda alternativa, en cualquier caso, permite al Tribunal Constitucional poder "enjuiciar la inconstitucionalidad de la expropiación, si a ello hubiere lugar" (ídem).

Esta posición del Tribunal encontró ya una primera respuesta crítica en el voto particular suscrito a la propia Sentencia. Los magistrados RUBIO LLORENTE y TRUYOLL SERRA declararon que no caben los recursos de amparo frente a leyes, sino sólo frente a los actos de aplicación de las leyes y tras el agotamiento de las vías jurisdiccionales previas. Asimismo, la única posibilidad de que por medio de un recurso de amparo llegue a cuestionarse la constitucionalidad de una Ley está en la "autocuestión de inconstitucionalidad" que una Sala del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Tribunal Constitucional presenta ante el Pleno. Pero es que, además, en la cuestión de inconstitucionalidad el juez es el que la presenta, sin que el particular tenga ningún papel más allá de solicitarla: ni su solicitud vincula al juez, ni sus argumentos deben ser necesariamente los mismos que los que el juez exponga [584].

MONTILLA MARTOS resalta, en conclusión, la "imposibilidad de que el particular directamente afectado por la actuación singular del legislador acuda a un determinado órgano jurisdiccional, al margen de torturosos procedimientos indirectos, para la protección de sus derechos e intereses legítimos" [585]. Esta es la idea que más nos interesa destacar: el particular ve mediatizada su defensa por los órganos jurisdiccionales o por la Sala del propio Tribunal Constitucional. Como el mismo autor antes mencionado expone, no existen en el ordenamiento jurídico español "mecanismos jurídico-procesales de defensa, directamente accionables por el

---

[584] Concretamente, según los autores del mencionado voto particular: "para demostrar lo insostenible de esta tesis basta con recordar que en nuestro derecho, ni la jurisdicción constitucional forma parte del poder judicial, ni cabe recurso de amparo frente a las leyes, ni puede reducirse el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a la posibilidad de pedir a un Juez o Tribunal que plantee ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad, en términos abstractos basada en las dudas que albergue el órgano proponente y sin que exista siquiera la posibilidad de que el autor de la petición (titular del derecho) comparezca ante nosotros en defensa de su tesis. Si la salvaguardia del derecho fundamental garantizado por el artículo 24.1 de la Constitución sólo fuera posible en el caso de expropiación legislativa por las razones que ofrece la mayoría, sería necesario concluir que toda ley singular de expropiación lo viola y que, por consiguiente, no cabe en nuestro Derecho esta forma de expropiación".

[585] Las Leyes singulares..., cit, pp. 225-226.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

afectado. La indefensión del ciudadano se configura así como el primer límite a las leyes singulares" [586]. En palabras más severas de PARADA VÁZQUEZ, la postura del Tribunal Constitucional constituye un "fraude argumental", puesto que se trata de un "sucedáneo del derecho a la tutela judicial efectiva, integrado por un derecho de petición a un juez para que plantee la cuestión de inconstitucionalidad y el ofrecimiento de un inexistente recurso de amparo frente a una "ley-decreto" [587].

El Tribunal de Derechos Humanos, en su Sentencia de 23 de junio de 1993, que enjuicia el caso RUMASA, acoge los planteamientos esgrimidos por los magistrados RUBIO LLORENTE y TRUYOLL SERRA en su voto particular a la Sentencia 166/1986. Dos afirmaciones respecto del sistema de enjuiciamiento de leyes singulares por nuestro Tribunal Constitucional interesa destacar de las consideraciones del Tribunal Europeo: a) la incapacidad procesal de las partes afectadas por una Ley para impugnarla directamente ante el Tribunal Constitucional, mediante la cuestión de inconstitucionalidad, ya que el objeto de ésta no es la protección de un derecho del particular, sino la ulterior declaración de conformidad o disconformidad de una Ley con la Constitución; b) la imposibilidad de que las partes puedan presentarse y formular alegaciones ante el Tribunal

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[586] Ídem.

[587] El mismo autor destaca que en los recursos de inconstitucionalidad no se defienden derechos individuales, sino que se actúa en virtud de un interés constitucional en depurar el Ordenamiento Jurídico. Por otra parte, en el recurso de amparo se defienden derechos e intereses legítimos sin que esta vía sea adecuada para la depuración de las leyes inconstitucionales ("Evolución y crisis..." cit., p. 67).

Constitucional, con lo cual queda evidentemente limitada la tutela judicial efectiva de sus derechos [588]. En conclusión, puede afirmarse, como ya hiciera el voto particular antes expuesto: "no puede reducirse el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a la posibilidad de pedir a un Juez o Tribunal que plantee ante al Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad en términos abstractos basada sólo en las dudas que albergue el órgano proponente y sin que exista siquiera la posibilidad de que el autor de la petición (titular del derecho) comparezca ante nosotros en defensa de sus tesis".

Son palmarias, pues, 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 sistema 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.

e) La revisión de la ponderación de los bienes constitucionales realizada por el Parlamento.

También plantean las leyes singulares de declaración de Espacios Naturales la posibilidad de extender el control a la

---

[588] Seguimos la exposición de GALLARDO CASTILLO, M.J.: "RUMASA ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 84, 1994, p. 619. También FAIRÉN GUILLÉN, V.: Proceso equitativo, plazo razonable y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ed. Comares, Granada, 1996.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ponderación de intereses que realiza el legislador en dichas leyes de declaración; en suma, se trata de elucidar si el Tribunal Constitucional pueda alterar el juicio de ponderación del legislador a la hora de declarar un espacio como protegido.

De acuerdo con su propia jurisprudencia, el Tribunal Constitucional puede entrar a valorar la ponderación realizada por el legislador. Así lo hizo en la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre relativa a la Ley de la Generalitat catalana sobre normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, y también en la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, relativa al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares [589]. Esta última resume perfectamente la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional:

> "la existencia de estas cautelas, el carácter territorialmente limitado de la prohibición, y su escasa repercusión en el interés general económico, permiten entender que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los valores constitucionales protegibles y que, por ello, el art. 14.2 c) de la ley autonómica no es contrario al art. 128.1 CE" [590].

---

[589] Sobre la doctrina del Tribunal Constitucional, y la necesidad de efectuar la ponderación entre los intereses y bienes constitucionales implicados, remitimos a los comentarios realizados en el capítulo II de la primera parte de esta investigación.

[590] Merece la pena resaltar el cambio de perspectiva adoptado por esta Sentencia. Mientras en la sentencia de 1982 el Tribunal Constitucional concreta el interés en el interés de la economía nacional, la de 1989 hace referencia a la economía general. El cambio no es puramente semántico, en tanto que el término "economía nacional" parece ser más restrictivo que el de "economía general", que engloba junto a los intereses de la economía "estatal" o global, los intereses económicos de las distintas Comunidades Autónomas en su conjunto.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Habrá que preguntarse a continuación por los parámetros utilizados por el Tribunal Constitucional para revisar la decisión adoptada al respecto por el legislador. Estos son, básicamente, dos: la existencia de una ponderación efectiva realizada por el propio legislador; y la proporcionalidad entre las medidas adoptadas y los fines propuestos. En aplicación de estos criterios, el Tribunal Constitucional puede rechazar una medida legislativa en la que el legislador bien haya obviado toda ponderación de los bienes constitucionales en conflicto, o bien haya dado preferencia a uno de ellos sin justificación, es decir, sin seguir una fundamentación racional.

B) Control de las declaraciones administrativas.

El control de las declaraciones administrativas, por razones de fondo, puede realizarse a través de las distintas técnicas que sirven con carácter general para fiscalizar las actuaciones administrativas: a) el control sobre los supuestos de hecho, b) por medio de los conceptos jurídicos indeterminados, c) a través del fin, d) y por los principios generales del Derecho.

a) En general: el control de la actividad administrativa. la exigencia de motivación.

Con carácter general, la discrecionalidad administrativa plantea un gran problema. Se admite el control judicial sobre ella, pero la polémica se centra en determinar cuáles son sus

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

límites [591] y, sobre todo, en la capacidad de los Tribunales para sustituir y adoptar una decisión alternativa a la de la Administración.

A la potestad discrecional es siempre exigible la motivación del acto. Bajo la legislación anterior de procedimiento administrativo, el profesor T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ había afirmado lapidariamente: "lo no motivado es ya por sólo este hecho, arbitrario" [592]. Ahora, con la nueva regulación, no cabe la menor duda. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone en su artículo 54 que deberán ser motivados

---

[591] No procede entrar en la polémica acerca de los límites del control judicial del poder discrecional. Sobre la misma, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: "Arbitrariedad y discrecionalidad", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría, Ed. Civitas, Madrid, 1991, Tomo III, pp. 2255-2310. "Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coord.): La protección jurídica del Ciudadano. Homenaje al profesor Jesús González Pérez; también en la Revista Española de Derecho Administrativo, nº 76; "De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 80, pp. "Debe la Administración actuar racional y razonablemente", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 83, pp.. Ahora recogidos todos ellos en su libro De la arbitrariedad de la Administración, Ed. Civitas, Madrid, 1994. PAREJO ALFONSO, L.: Administrar y juzgar: dos funciones distintas y complementarias, ed. Tecnos, Madrid, 1993. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: Discrecionalidad administrativa y control judicial, ed. Tecnos, Madrid, 1994. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: Democracia, Jueces y control de la Administración, ed. Civitas, Madrid, 1995.

[592] En Arbitrariedad y discrecionalidad, cit, p. 107, el autor cita la jurisprudencia del Tribunal Supremo. FERNANDO PABLO menciona la Sentencia de 21 de febrero de 1969, que equipara arbitrariedad con ejercicio de potestades discrecionales no motivado objetivamente, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1978: la arbitrariedad "se produce no sólo por la caprichosa distinción en el trato a los administrados, sino por la ausencia de motivación que por otra parte pugna con el principio común respecto de las formulaciones de la voluntad administrativa que consagra el artículo 43 LPA".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

los actos "que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales", novedad que no ha dejado de destacarse por la doctrina. En nuestro caso, por tanto, siendo discrecional la potestad administrativa para declarar protegido un espacio natural, la Administración está obligada a motivar su decisión [593]. La necesidad de motivación se acrecienta, por lo demás, por tener que ponderar la concurrencia de bienes constitucionalmente protegidos (artículo 45 de la Constitución, protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales). De esta manera, procede la motivación al declarar un espacio protegido, y también si la decisión es negativa, esto es, si no procede declararlo como tal.

El control cuenta, en la materia que nos ocupa, teóricamente al menos, con un instrumento de referencia, bajo la legislación actual de los Espacios Naturales Protegidos: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Sin embargo, la realidad demuestra que las declaraciones se han practicado sin dicho requisito. Los Planes antes mencionados se han elaborado tardíamente, por lo que sólo a largo plazo se podrá cumplir esta previsión legal.

b) El control sobre los presupuestos de hecho.

Para que la Administración pueda declarar un espacio natural como protegido, ante todo, deben existir los

---

[593] Como dice el propio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. en un trabajo posterior, "la Administración es libre de elegir, pero ha de dar cuenta de los motivos de su elección, y estos motivos no pueden ser cualesquiera, deben ser motivos consistentes con la realidad, objetivamente fundados" ("De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 79, 1993, p. 591).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

presupuestos de hecho que la legislación establece como necesarios para ello. Uno de los elementos reglados de todo acto administrativo es, en efecto, el presupuesto de hecho: los hechos en los que se basa toda potestad administrativa pueden existir o no, incluso pueden ser objeto de valoración; pero, en ningún caso, puede ser puesta en duda su existencia.

GARCÍA DE ENTERRÍA ha sabido explicarlo de forma clara:

> "toda potestad discrecional se apoya en una realidad de hecho que funciona como presupuesto fáctico de la norma de cuya aplicación se trata. Este hecho ha de ser una realidad como tal hecho (existencia de la vacante, aparcamiento en lugar prohibido, etc.) y ocurre que la realidad es siempre una y solo una: no puede ser y no ser al mismo tiempo o ser simultáneamente de una manera y de otra. La valoración de la realidad podrá acaso ser objeto de una facultad discrecional, pero la realidad, como tal, si se ha producido o no se ha producido y cómo se ha producido, esto no puede ser ya objeto de una facultad discrecional, porque no puede quedar al arbitrio de la Administración discenir si un hecho se ha cumplido o no se ha cumplido, o determinar que algo ha ocurrido si realmente no ha sido así. El milagro, podemos decir, no tiene cabida en el campo del Derecho Administrativo" [594].

En numerosas resoluciones judiciales, el Tribunal Supremo ha aplicado estos criterios doctrinales. En campo análogo al nuestro, en el urbanismo, la Sentencia de 8 de octubre de 1990 declara que "la realidad de los hechos, por un lado, y la coherencia necesaria en el desarrollo de los criterios de planificación, por otro, determinan la conclusión de que la calificación litigiosa no se ajusta a las exigencias de la racionalidad en la actuación administrativa, lo que en

---

[594] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, p. 458.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos justifica la anulación de la calificación impugnada que con claro acierto ha pronunciado la sentencia impugnada". La realidad de los hechos, o lo que es lo mismo, el presupuesto fáctico para efectuar la calificación urbanística sirve de motivo para la anulación de la decisión administrativa [595].

En patrimonio histórico-artístico, campo también cercano, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1973 afirma: "lo cierto es que existen edificios o monumentos dignos de merecer la declaración impugnada, enclavados o sitos en un entorno amurallado y perfectamente identificado, edificios o monumentos que se relacionan y compaginan con el entorno del

---

[595] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., comenta también la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1986, sobre la que afirma: "así planteado el problema, la sentencia procede a examinar la realidad de los hechos, constatando, con base en el informe pericial obrante en autos, que el terreno en cuestión, de unos veinte metros de lado, "ni por su tamaño, ni por su ubicación ni por su contenido --limitado a la existencia de unos árboles y arbustos-- tiene interés artístico en sí mismo", interés que tampoco cabe deducir de su función en el conjunto de la zona en la que se halla ubicado, pues, a pesar de ser continuación de un edificio incluido en el Catálogo por su indiscutible valor artístico, "puede considerarse morfológicamente desgajado del patio posterior" del mismo". También la Sentencia de 4 de abril de 1988: "la solución técnica en que se concrete la discrecionalidad debe venir respaldada y justificada con los datos objetivos sobre los cuales se opera, de tal manera que cuando conste de manera cierta y convincente la incongruencia o discordancia de la solución con la realidad a la que se aplica, la jurisdicción contenciosa debe sustituir esa solución por la que resulte más adecuada a esa realidad o hechos determinantes, con el fin de evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en causa de decisiones desprovistas de justificación fáctica" (De la arbitrariedad.., cit., pp. 52-53). BAÑO LEÓN, J.M.: "La fuerza normativa de lo fáctico en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 59, julio-septiembre 1988, pp. 471-48.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que forman parte, conjunto o entorno que ha de merecer igual declaración, puesto que, ni lógica ni racionalmente, se protegerán aquellas obras o edificios, si en las calles con las que confinan, plazas con las que limitan o zonas verdes a que dan, pudiera obrarse sin limitación alguna, al menos, sin tener en cuenta la declaración que nos ocupa", doctrina no modificada por sentencias posteriores.

En definitiva, la Administración puede entrar a valorar y ponderar si es conveniente o no la declaración de un Espacio Natural como protegido. Ahora bien, la valoración tiene un límite: la previa existencia o no de recursos naturales en el espacio concreto. Lo que no podrá, en ningún caso, es decidir si existen o no dichos recursos naturales. La potestad a disposición de la Administración alcanza a la valoración de la importancia de los recursos naturales existentes (absoluta y relativa), pero no a la decisión de si los hay o no los hay [596]. Por lo tanto, su decisión deberá basarse, propiamente, no ya en la existencia o no de tales recursos naturales, dato que proporcionarán los informes y estudios previos a la decisión, sino en si debe o no aplicarse un régimen jurídico específico (el de los Espacios Naturales Protegidos) a dichos recursos, a partir de esa realidad.

---

[596] Algunas sentencias han ido más lejos. No sólo la inexistencia de los hechos justifica el control de la discrecionalidad administrativa, sino también el error en la apreciación de la realidad. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1990, que confirma la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de julio de 1988. Un comentario, en SUAY RINCÓN, J.: "El control de la discrecionalidad de la Administración: el error en la apreciación de los hechos", Revista de Administración Pública, nº 124, pp. 249-262.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Ahora bien, sentado esto, procede una puntualización. El supuesto tomado en consideración parece encajar dentro de la discrecionalidad técnica [597], de modo que, "salvo crasos errores de apreciación, no sería conforme a derecho sustituir la opinión de los técnicos de la Administración por la que el juez pueda formarse en el proceso oyendo a otros técnicos distintos" [598]. La Administración está obligada a la ponderación: "el control de la valoración de los hechos no puede basarse en hipótesis, conjeturas, estimaciones o apariencias, ni consistir en la mera sustitución de una valoración opinable por otra valoración opinable" [599], porque "quien controla en nombre del derecho no puede ceder a la tentación de imponer su punto de vista personal, más o menos apoyado en las apariencias, sobre la conveniencia o idoneidad de una actuación administrativa discrecional" [600]. Parece difícil que la valoración misma que la Administración práctica, al declarar un Espacio Natural Protegido [601], pueda llegar a

---

[597] En la terminología y el significado dados por SÁNCHEZ MORÓN, M.: Discrecionalidad administrativa..., cit., p. 129.

[598] Ídem, p. 129. Lo que resulta imprescindible es el respeto riguroso a los aspectos formales y procedimentales, es decir asegurar que "la Administración decide en virtud de criterios puramente técnicos, no distorsionados [...] por injerencias políticas, corporativas o de otro género", ídem.

[599] SÁNCHEZ MORÓN, M.: Discrecionalidad administrativa..., cit., p. 137.

[600] Ídem, p. 138.

[601] Según exponen SANTAMARÍA PASTOR, J. A. y PAREJO ALFONSO, L. (coord): Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, CEURA, 1986, p. 134 y ss., la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha seguido el criterio de que "el Tribunal no puede sustituir a la Administración en la ponderación exacta de las circunstancias que hayan hecho aconsejable la adopción de una determinada resolución en ejercicio de una potestad discrecional (pues ello representaría el ejercicio por dicho Tribunal de funciones administrativas, con la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ser sustituida por los Tribunales.

c) El control por medio de los conceptos jurídicos indeterminados.

Al incluir los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de control de la discrecionalidad no se olvida que el tema está hoy en cuestión. La doctrina más moderna cuestiona los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de control de la discrecionalidad, y estima que con ellos se trata de acotar el verdadero ámbito de aquélla. Se afirma que los conceptos jurídicos indeterminados admiten sólo una solución justa, mientras que en el ámbito puro de la discrecionalidad la Administración conserva su libertad de elección. En cualquier caso, lo que resulta indudable es que éstos suponen en su origen, y siguen cumpliendo hoy, una función fiscalizadora que permite entrar a enjuiciar el fondo de las decisiones

---

consiguiente quiebra del principio de división de poderes inherente a todo Estado de Derecho)". Como puntualiza FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "es obvio que un juez no es quien para decidir en nombre del Derecho por dónde debe ir una carretera o dónde debe emplazarse una central nuclear o qué extensión debe tener el suelo no urbanizable de un término municipal y que, en casos semejantes, lo más que podrá decir desde la perspectiva jurídica que le es propia es que la carretera en cuestión no debe pasar por el concreto lugar por donde la ha trazado el proyecto aprobado por la Administración o que la central nuclear no puede legítimamente situarse en el emplazamiento por ésta previsto o, en fin, que no está justificada objetivamente la extensión dada por el planeamiento recurrido al suelo no urbanizable", añadiendo más adelante que "es perfectamente lícito y, además y sobre todo, constitucionalmente obligado por exigencias inherentes a la efectividad de la tutela judicial que la Norma Fundamental garantiza, incluir el fallo estimatorio el reconocimiento de los derechos del recurrente indebidamente hollados por el acto anulado y adoptar "cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento" de su situación jurídica anterior" (De la Arbitrariedad..., cit., pp. 93-95).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

administrativas.

Cada espacio natural concreto se define en función de un conjunto de conceptos jurídicos indeterminados [602], y éstos resultan perfectamente controlables por el juez. La aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados representa un avance respecto a la técnica de control que acabamos de examinar. Efectivamente, una vez constatada la existencia de los presupuestos de hecho necesarios para la declaración de un Espacio Natural Protegido, hay que delimitar exactamente la categoría que debe aplicársele, a partir de los concretos elementos naturales existentes.

La característica de los conceptos jurídicos indeterminados, "es que su calificación en una circunstancia concreta no puede ser más que una", de tal manera que "hay, pues, y esto es esencial, una unidad de solución justa en la aplicación del concepto a una circunstancia concreta. Aquí está lo peculiar del concepto jurídico indeterminado frente a lo que es propio de las potestades discrecionales, pues lo que caracteriza a éstas es justamente la pluralidad de soluciones justas posibles como consecuencia de su ejercicio" [603]. Así pues, se trata de conceptos "con los que las leyes definen supuestos de hecho o áreas de intereses o de actuaciones perfectamente identificables, aunque lo hagan en términos

---

[602] Sobre los conceptos jurídicos indeterminados, es imprescindible SÁINZ MORENO, F.: Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, Ed. Civitas, Madrid, 1976.

[603] La lucha contra las inmunidades del poder, Ed. Civitas, 3ª ed., 1983, p. 35.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

indeterminados, que luego tendrán que concretarse en el momento de la aplicación" [604].

Según SÁINZ MORENO, más que una potestad de decisión de la Administración, estamos ante un problema de interpretación de la norma, para la que el juez es perfectamente capaz. El juez puede someter a crítica jurídica la interpretación de la Administración del concepto indeterminado: "no existe ninguna clase de conceptos que exijan, por sí mismos, y para ser operantes, una decisión no susceptible de crítica jurídica y, por tanto, de control judicial". Y concluye que "si todo concepto significa algo, siempre es posible enjuiciar la corrección de su aplicación a un objeto determinado" [605].

---

[604] GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 89, 1996. Ahora también, en Jueces, democracia y control judicial, 2ª edición, 1996, p. 243. Concretando más este supuesto, el autor afirma que "la utilización que la Ley hace de estos conceptos apunta inequívocamente a una realidad concreta, perfectamente indicada como determinable, pues por lo pronto proscribe absolutamente tomar en consideración el concepto contrario u opuesto; he aquí, pues, en esta proscripción radical, que existe un límite a la indeterminación, y un límite manifiesto y patente, nada impreciso, ambiguo o vaporoso, un límite rotundo", (ídem, p. 243).

[605] SÁINZ MORENO, F.: Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, Ed. Civitas, Madrid, 1976, pp. 288.-289. Todavía no se aclara la cuestión, puesto que, como SÁNCHEZ MORÓN, M., ha matizado, en ocasiones "lo que falla es la premisa mayor, esto es, que la aplicación de todo concepto jurídico indeterminado pueda deparar una solución verdadera y justa", añadiendo que "en la mayoría de los casos el resultado al que se puede llevar la aplicación de un concepto indeterminado --y tanto más cuanto más abstracto es, y los hay de enorme grado de abstracción-- es cuestión susceptible de una pluralidad de opiniones sostenibles con argumentos lógicos y razonables, que desbordan la pura interpretación jurídica para extenderse a juicios de tipo técnico o puras valoraciones fácticas", de tal manera que "en la mayoría de los casos no existirá unanimidad en la búsqueda de esa solución, ni podrá lograrse por medio de procesos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Últimamente, la consideración del "interés general" como uno de tales conceptos ha centrado la polémica sobre los conceptos jurídicos indeterminados. BELTRÁN DE FELIPE cuestiona esta posibilidad: si "el ordenamiento no reconoce como justo o legítimo más que un acto administrativo en el que se definan, interpreten o concreten los intereses generales (con exclusión de todos los demás), la Administración ni tiene margen alguno, pierde la discrecionalidad que el legislador le otorgó y el "hueco normativo" que según NIETO caracteriza su posición respecto de los poderes legislativo y judicial" [606]. En respuesta a este planteamiento, GARCÍA DE ENTERRÍA ha sostenido que la "unidad de solución justa" no quiere decir que haya "una sola conducta específica y singular que pueda merecer, entre las infinitas posibles, la calificación de actuación de buena fe", sino que "una conducta o es de buena fe o no es de buena fe, y que por ello ha de utilizarse necesariamente, en la expresiva fórmula alemana, una "apreciación por juicios disyuntivos" [607].

Entrando ya en nuestro campo específico, la aplicación a los Espacios Naturales Protegidos de los conceptos jurídicos

---

discursivos o probatorios" (SÁNCHEZ MORÓN, M.: Discrecionalidad administrativa y control judicial, cit, pp. 117-119).

[606] BELTRÁN DE FELIPE, M.: Discrecionalidad administrativa y constitución, cit, p. 250.

[607] GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Una nota sobre el interés general...", cit. Ahora también, en Jueces, democracia y control judicial , 2ª edición, 1996, p. 244. Según el autor, no corresponde a la función de los mismos que el juez sustituya apodícticamente la estimación que ha hecho la Administración por la suya propia, "sino de identificar si ésta ha transgredido los límites que la Ley ha querido imponerle al establecer el concepto jurídico indeterminado", (ídem, p. 249).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

indeterminados ha sido defendida por doctrina [608] y jurisprudencia. Como ya ha quedado señalado, esta técnica se proyecta sobre la comprobación de la concurrencia de los elementos que definen cada categoría específica de Espacio Natural Protegido. Por ejemplo, las Reservas Naturales tienen por objeto "la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial", y los Parques "son áreas poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón de las bellezas de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, fauna o de sus formaciones geomorfológicas poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente". Son conceptos que la Administración puede valorar; pero, desde luego, no puede resolver lapidariamente si se dan o no, puesto que la decisión corresponde a otras ciencias.

Ejemplos de aplicación de conceptos similares podemos encontrarlos en la jurisprudencia. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1974 (ar. 4505), sobre la prohibición general de que los edificios o sus muros y cierres "limiten excesivamente el campo visual para contemplar las bellezas naturales o rompan la armonía del paisaje", se afirma la finalidad de la norma: se trata de una "norma completada en su formulación por conceptos

---

[608] LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza:..., cit., p. 185-6. En este mismo sentido, ANGLADA GOTOR, S.: "Criterios para una Ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los Espacios Naturales Protegidos", Revista de Derecho Urbanístico, nº 92, p. 80, quien señala: "nos hallamos ante un concepto jurídico indeterminado que ha de regirse siempre, en función de cada supuesto de hecho concreto".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

indeterminados ("bellezas naturales", "armonía del paisaje") y apoyada en hechos que, también, como los criterios de valor o de experiencia en que aquellos conste, deberán acreditarse cumplidamente para que puedan ser apreciados".

Cabe invocar también la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea [609]. En su Sentencia de 2 de agosto de 1993, sobre las Marismas de Santoña, se declara: "si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación especial, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el Anexo I y, por otra, la calificación de un hábitat como zona húmeda" [610]. En esta resolución se observa el empleo de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados: "la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos", es decir, procede o no la clasificación en atención a determinados criterios que pueden o no darse en una zona, pero el Estado miembro no está legitimado para decidir si existen. No hay, por tanto, el menor margen de apreciación.

d) El control a través del fin.

---

[609] Sobre la discrecionalidad en el Derecho Comunitario, entre otros, SÁNCHEZ MORÓN, M.: Discrecionalidad administrativa..., cit., pp. 81-90.

[610] El representante del Gobierno español había afirmado que "las autoridades nacionales disponen de un margen de apreciación en cuanto a la elección y a la delimitación de las zonas de protección especial, así como en cuanto al momento de su clasificación", afirmación que, como se ha señalado, es rechazada por el Tribunal.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Elemento reglado de toda potestad administrativa, mencionado incluso por la Constitución (artículo 106), el control a través del fin parte de la constatación de que "toda actividad administrativa debe dirigirse a la consecución de un fin, determinado siempre, expresa o tácitamente (y, por tanto, elemento necesariamente reglado) por la norma que atribuye la potestad para actuar" [611]. Se trata de uno de los elementos necesarios en cualquier potestad administrativa que, además, deberá venir necesariamente configurado por la Ley.

El vicio por desviación de poder no es otra cosa que el apartamiento voluntario por la Administración del fin para el que la norma le otorga una determinada potestad. De esta forma, si la Administración se aparta de los objetivos que tiene marcados, su decisión dejará de ser legítima y podrá ser anulada. Para GARCÍA DE ENTERRÍA, esta construcción se basa, en última instancia, en que las potestades públicas no son poderes abstractos, utilizables para cualquier finalidad, sino poderes funcionales, esto es, poderes-deberes otorgados por el ordenamiento a la vista de un fin específico, con lo que apartarse del mismo ciega la fuente de su legitimidad [612].

La jurisprudencia sigue esencialmente la misma línea. Ya señalaba la Sentencia de 7 de octubre de 1971 que "la teoría de la desviación de poder se basa en que la Ley de donde arranca la facultad de decisión de la autoridad administrativa tiene un fin determinado que cumplir, y si el acto en que se concreta su

---

[611] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo I, p. 454.

[612] Ídem, p. 454-455.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

actuación no lo cumple, la decisión administrativa no expresará la voluntad de la Ley al desvincularse de su espíritu". Y añade:

> "la desviación de poder supone que el acto administrativo, aun cuando pueda estar revestido de legalidad extrínseca, nació con vicio de nulidad por no responder en su motivación interna al sentido teleológico de la actividad administrativa orientada a la promoción del interés público y sujeta a ineludibles imperativos que obliga a la Administración a proceder con moralidad, y no de un modo arbitrario con finalidad distinta de la determinada por el ordenamiento jurídico".

Resoluciones recientes confirman esta doctrina, como la Sentencia de 25 de septiembre de 1995: "puede considerarse jurisprudencia consolidada que la "desviación de poder", consagrada constitucionalmente en el artículo 106.1 CE, en relación con el artículo 103 CE, y definida en el artículo 83 LJCA, comporta la existencia de un acto administrativo ajustado en sus requisitos extrínsecos a la legalidad, pero afectado de invalidez por contradecir en su motivación el sentido teleológico de la actividad administrativa, que ha de estar orientada, en todo caso, a la promoción del interés público y, en particular, a la finalidad concreta con que está configurada la potestad concreta con que está configurada en la norma la potestad administrativa que se ejercita" [613].

Como ya se ha indicado en esta investigación, la declaración de un Espacio Natural Protegido persigue fines estrictos, como la conservación del espacio, su destino al uso

---

[613] Resoluciones en el mismo sentido son las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril, 26 y 29 de mayo, 9,13, 27 y 28 de junio, y 14 y 19 de julio de 1995.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

público y la promoción del desarrollo socioeconómico de la zona. Estos fines se matizan según la clase de espacio; la Administración, en cualquier caso, no puede declarar un espacio protegido con finalidades diferentes o ajenas a las mencionadas. La desviación de poder se produce, por tanto, cuando la Administración declara un Espacio Natural Protegido buscando, de forma consciente y voluntaria, una finalidad ajena a las previstas en el Ordenamiento para este tipo de declaraciones [614].

En términos positivos, el control por desviación de poder impide la declaración, cuando los elementos naturales aducidos por la Administración no existieran o su conservación no resultara posible. Por ejemplo, no puede tratar de garantizarse la no urbanización de una zona mediante su declaración como Espacio Natural Protegido, porque esa finalidad debe lograrse mediante el ejercicio de otra potestad distinta como el urbanismo. Como recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA, para que el vicio de desviación de poder concurra, "no es necesario que el fin perseguido sea un fin privado", sino que "basta que dicho fin, aunque público, sea distinto al previsto y fijado por la norma que atribuya la potestad" [615]. Naturalmente, otra cosa diferente es que, concurriendo una finalidad de conservación, una de sus consecuencias sea la no urbanización de un espacio, pero obsérvese que, en este caso, siempre aparece por delante la finalidad de conservación. Algo similar ocurre igualmente si como Parque, cuya conservación se combina con el uso público y

---

[614] CHINCHILLA MARTÍN, C.: La desviación de poder, ed. Civitas, Madrid, 1989, pp. 82-88.

[615] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit., Tomo I, p. 455.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

el desarrollo socioeconómico, puede declararse una zona de alto valor natural sin población y, por cuyas condiciones, se impone la adopción de una protección integral.

Pero el problema más relevante que se plantea es el supuesto contrario del visto hasta ahora, es decir, si existiendo un espacio con recursos naturales merecedores de protección, y concordando con los fines de la institución de los Espacios Naturales Protegidos, puede la Administración dejar de declararlo; y si, en su caso, pueden los Tribunales sustituir a la Administración en esta valoración.

En términos abstractos, nada impide efectuar el control indicado: la ausencia de una actuación administrativa también puede dar lugar a la desviación de poder [616]. Tres requisitos son precisos para apreciar la concurrencia de desviación de poder por omisión: "1° que se dé el supuesto de hecho definido por la Ley para que pueda decirse que la Administración debía ejercer la potestad de que se trate; 2° que el administrado obtenga beneficios de ese ejercicio o, lo que es igual, que sea titular de un derecho subjetivo o interés legítimo respecto del

---

[616] Para SORIANO GARCÍA, E., existe desviación de poder por omisión "cuando debiendo la Administración ejercitar sus potestades consigue un resultado prohibido por el ordenamiento, precisamente gracias a su inactividad", "Hacia el control de la desviación de poder por omisión" (Revista Española de Derecho Administrativo, n° 40-41, pp 189-190). CHINCHILLA MARTÍN, C.: La desviación de poder, cit., p. 44 afirma: "parece claro que la Administración con su inactividad puede incurrir en desviación de poder, ya que es perfectamente posible que intencionadamente deje de actuar una potestad para que no se alcance el fin de interés público tutelado por la norma que le ha atribuido dicha potestad. Es más, cada vez que la Administración permanece pasiva, tratándose de una actuación debida, está por definición incumpliendo el fin al que debería servir".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mismo; 3° que aquél haya solicitado de la Administración que actúe en un determinado sentido, ya que --como es sabido-- el acto previo, expreso o presunto, es requisito necesario para poder apreciar en vía de recurso cualquier infracción del ordenamiento jurídico que cometa la Administración Pública" [617]. La jurisprudencia del Tribunal Supremo también ha admitido la desviación de poder por desviación, cuando "concurre en el órgano administrativo competente una obligación específica de actuación positiva" [618].

De estas consideraciones puede decirse, para nuestro caso, que sólo existirá la posibilidad de declarar la desviación de poder por omisión, cuando se solicite por los particulares la declaración de un Espacio Natural como protegido y la Administración no sea capaz de motivar adecuadamente una respuesta negativa a la misma. La motivación habrá de tener en cuenta la ponderación de los diferentes intereses públicos, y si la declaración sirve a los fines previstos por la Ley, por lo que estamos ante un control verdaderamente muy limitado [619].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[617] CHINCHILLA MARTÍN, C.: La desviación de poder, cit., p. 46.

[618] Así se manifiestan, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1995, que cita, además, las de 5 de octubre de 1983 y 3 de febrero de 1984.

[619] Efectivamente, si se tiene en cuenta que, por un lado, los valores e intereses a ponderar son muy variados, y que, por otro, la declaración de un Espacio Natural Protegido no es la única forma de proteger un territorio determinado, hay que concluir que en la mayoría de los casos el Ordenamiento Jurídico no ofrece al juez una única solución que le permita sustituir la decisión de la Administración, sino que, por el contrario, existirán múltiples soluciones igualmente justas que sólo pueden ser ponderadas y valoradas por la Administración antes de adoptar una decisión de declarar o no un Espacio Natural Protegido.

e) El control por los principios generales del Derecho.

Al incluir los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de control de la discrecionalidad no se olvida que el tema está hoy en cuestión. La doctrina más moderna cuestiona los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de control de la discrecionalidad, y estima que con ellos se trata de acotar el verdadero ámbito de aquélla. Se afirma que los conceptos jurídicos indeterminados admiten sólo una solución justa, mientras que en el ámbito puro de la discrecionalidad la Administración conserva su libertad de elección. En cualquier caso, lo que resulta indudable es que los conceptos jurídicos indeterminados suponen en su origen y siguen hoy cumpliendo una función fiscalizadora que permite entrar a enjuiciar el fondo de las decisiones administrativas.

Los principios generales del Derecho son la expresión de "los valores materiales básicos de un Ordenamiento jurídico, aquellos sobre los que se constituye como tal, las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad" [620].

Según nuestra Constitución, la Administración está sometida, no sólo a la Ley, sino al Derecho en su conjunto (artículo 103.1). Por discrecional que sea una potestad administrativa, ésta debe respetar también los principios generales del derecho, y no sólo la Ley. Como acaba de

[620] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo I, p. 75.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

indicarse, éstos son la expresión técnica de los valores de justicia material, están presentes en la conciencia colectiva y, en consecuencia, forman parte del material jurídico que la Administración debe tener en cuenta al aplicar el ordenamiento jurídico.

Asumidos en el Código civil como una de las fuentes del Derecho, con una función integradora e interpretativa del resto del ordenamiento, la doctrina ha destacado también la función de los principios generales del Derecho como fundamento del Derecho objetivo [621].

---

[621] Esta doctrina parte de DE CASTRO para quien tales principios "son la base en la que descansa la organización jurídica; la parte permanente del Derecho y también la cambiante y mudable que determina la evolución jurídica", DE CASTRO, F.: Derecho Civil de España, Cívitas, Madrid, 1984, p. 420. Para BELADÍEZ ROJO, M., los principios generales del derecho sólo pueden ser "los valores jurídicos de la comunidad", ya que "el Derecho no puede fundamentarse más que en aquello que la comunidad considere valioso, pues el primer principio o convicción de nuestra sociedad es que "la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (artículo 1.2 de la Constitución)" (Los principios jurídicos, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, p. 39). SUAY RINCON, J., ha destacado de los principios su carácter de normas abiertas, de carácter general y que expresan valores de justicia, "La doctrina de los principios generales del derecho y su contribución al desarrollo del derecho administrativo", (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coord.): La protección jurídica del ciudadano). Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez. Ed. Civitas, Madrid, 1993, Tomo I, p. 381: "por ser abiertas, exigen un ulterior proceso de concreción [como afirma LARENZ, marcan "la dirección en la que está situada la regla que hay que encontrar ... Son el primer paso para la obtención de la regla... los principios no son cabalmente reglas acabadas. Son los fundamentos iniciales de una regulación]. Por su carácter general, su aplicación trasciende a una situación jurídica concreta [aunque ello no significa, como más adelante veremos, que sólo son principios los que cabe aplicar a la totalidad del ordenamiento, interpretación extraordinariamente restrictiva]. Y por expresar valores de justicia, pueden individualizarse atendiendo a su contenido [en esto se diferenciarían de las denominadas por DIEZ PICAZO "normas principales", que definen los rasgos básicos de una institución, como sería el artículo 348 CC, para el derecho de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Estas tres funciones cumplen, efectivamente, los principios generales del Derecho, en nuestro ordenamiento jurídico. Su función fundamentadora ha de ser entendida hoy, como señala BELADÍEZ ROJO, como un "mandato imperativo dirigido a los otros órganos creadores de normas por el que se les impone el deber de respetar los valores contenidos en la formulación de las otras fuentes del derecho" [622]. La interpretativa obliga a los operadores jurídicos a buscar en todos los actos jurídicos su sentido más conforme con los valores imperantes en la comunidad [623]. Finalmente, la función integradora lleva a acudir a los principios en defecto de ley o costumbre [624].

---

propiedad, pero cuyo contenido no es expresión de una justicia material"].

[622] BELADÍEZ ROJO, M.: Los principios jurídicos, cit., p. 109. Sobre esta función de los principios generales del derecho, la más polémica, véase las páginas 99 a 110 del mismo libro. Esta función se aplica también "no sólo en el caso de laguna legal sino siempre que sea necesario resolver conforme al valor en él contenido", (ídem, p. 116).

[623] Para esta autora, esto supone que "la infracción del deber jurídico de interpretar todo el ordenamiento jurídico de conformidad con los principios generales del Derecho otorga al perjudicado por la incorrecta interpretación un derecho subjetivo reaccional o impugnatorio que le permite recurrir para que se reconozca su derecho a que los actos jurídicos se interpreten según ordena esta fuente del Derecho" (BELADÍEZ ROJO, M.: Los principios jurídicos, cit., pp. 110-111).

[624] En el ámbito estricto de las potestades discrecionales, los principios generales del Derecho miran a evitar la arbitrariedad ya que, "la riqueza de esta técnica de reducción de la discrecionalidad es de tal naturaleza que permite, incluso, la descalificación de cualquier tipo de decisiones si los resultados son manifiestamente inocuos" (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit., p. 464). La operatividad de los principios es mucho más acusada, por la abundancia de "Leyes-medida" que no definen la justicia abstracta sino que se presentan como la manifestación del logro de un fin político concreto (Ídem, p. 78). La aplicación de tales normas no deja de provocar problemas de justicia, o si se prefiere, de ajuste

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Se comprende fácilmente la importancia de estos elementos para el control de las declaraciones de Espacios Naturales Protegidos. La singularidad de tales zonas frente a los demás, el conflicto con otros bienes constitucionales y el hecho de ser el territorio un elemento necesario para el desarrollo de cualquier actividad humana deja entrever que no cabe olvidar esta técnica de control en el campo de las declaraciones de Espacios Naturales Protegidos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

entre situaciones, intereses y derechos. Sólo la existencia de un sistema flexible de principios generales del Derecho es capaz de encauzar y clarificar toda clase de situaciones incluso las más nuevas e imprevistas.

CAPÍTULO III.- LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN: EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SUS LIMITACIONES.

1.- El derecho constitucional de propiedad.

Al traer ahora a colación el derecho de propiedad, como punto de partida en el análisis, es preciso situarse inicialmente en la Constitución, cuyo artículo 33 es el que se dedica específicamente a este derecho. Así, mientras el apartado primero del artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia desde una perspectiva individual, el apartado segundo, además de reconocer que su contenido vendrá determinado por la Ley, establece una limitación a la hora de determinar dicho contenido: y es que la propiedad debe atender y garantizar también su función social (artículo 33.2). Como señala LÓPEZ Y LÓPEZ [625] "la función social se presenta como un prius al que las leyes han de atenerse, no como un posterius inducido de las mismas por la vía de consecuencia", concluyendo que "tal proceder, de utilizarse, vaciaría totalmente de sentido el precepto" [626].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[625] La disciplina constitucional de la propiedad privada, ed. Tecnos, Madrid, 1988, p. 55.

[626] MONTÉS afirma también que "el contenido esencial de la propiedad constituye, de una parte, el límite de la intervención del Estado. De otra parte, el criterio que nos ha de permitir --in limine-- la distinción entre configuración de los derechos y privación o ablación de los mismos" (La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo, ed. Civitas, Madrid, 1980, p. 165).

1.1.- El reconocimiento constitucional del derecho. La incorporación de la función social.

A) Evolución histórica de la propiedad: la incorporación de su función social.

Corresponde ahora en este apartado indagar sobre el contenido y alcance de este derecho constitucional y su proyección en el campo de los Espacios Naturales Protegidos.

Desde el principio se debe tener presente que, en opinión de la generalidad de la doctrina, la Constitución no consagra el derecho de propiedad como hasta ahora era reconocido por la legislación general --básicamente, en el Código Civil--, que todavía responde a una concepción clásica. La Constitución no otorga un cheque en blanco al legislador. Como advierte DE JUAN ASENJO, [627] "el derecho a la propiedad y la herencia no se consagran ya como valores absolutos, sino bajo el entendimiento de que son instituciones adecuadas para la actualización de los fines y valores constitucionales, es decir, por cuanto cumplen una función social".

La actual configuración de la propiedad privada es el resultado de una trayectoria histórica. Sin necesidad de remontarse más, desde la codificación civil hasta nuestros días, se ha producido una evolución que se caracteriza por la constante incorporación de la intervención pública en el ámbito del derecho de propiedad, coherente con la asunción por los

[627] La Constitución Económica española, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 173.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

poderes públicos de nuevas funciones sociales. Esta evolución supone el abandono de la perspectiva individualista del derecho de propiedad por una visión del hombre integrado en la sociedad y que evoluciona con ella. A la visión individual del derecho se incorpora una finalidad: la de la solidaridad.

Convendrá detenerse, siquiera mínimamente, en algunas etapas de la evolución mencionada, al menos, en las más relevantes, porque es en éstas donde se desarrolla la intervención pública sobre la institución. Podemos afirmar que dicha intervención parte de la desamortización, se consolida en el Código Civil como expresión del Estado moderno y concluye en el intervencionismo propio del Estado social y democrático de Derecho.

Paradójicamente, en efecto, la primera intervención pública sobre la propiedad trata nada más y nada menos que de liberalizarla, esto es, de romper los lazos que impedían su libre circulación. En los primeros momentos, éste es el sentido de la intervención auspiciada por la política liberal y, en esta línea, es en la que hay que enmarcar la desamortización [628]. Al liberalismo repugna la propiedad vinculada y amortizada

[628] Según ALVAREZ-CAPEROCHINI, los autores de la desamortización no dudan en calificar su propuesta como "revolucionaria": "la Ley propuesta es una revolución fundamental en la manera de ser de la nación española es el golpe de muerte dado al antiguo y deplorable régimen; es, en fin, la fórmula y resumen de la regeneración política de nuestra patria" (Dictamen emitido por la Comisión de las Cortes Constituyentes de 1854). Por ello, carece de sentido mantener que la propiedad regulada en el Código Civil trae causa de la tradición normativa española. Es producto de una decisión política del liberalismo español destinada a salvaguardar sus intereses de clase (ALVAREZ CAPEROCHIPI, José Antonio La propiedad en la formación del Derecho Administrativo, Pamplona, 1983, pp. 91-92).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

proveniente del Antiguo Régimen, por lo que se ensayaron entonces diversas vías de reforma para acabar con ella [629]: Carlos III promovió la colonización interior y el reparto de tierras de propios a braceros y jornaleros; y Jovellanos, por su parte, pretendió "remover los obstáculos para el libre juego del interés individual, que se concreta en obtener la máxima producción por lo que coincide con el interés general" [630]. Estas ideas son las que triunfan finalmente, lo que lleva no a la abstención del Estado, sino a su intervención para así "desmontar la organización de la propiedad puesta al servicio de una sociedad estamental, para organizarla de forma que imperara la concepción individualista de la propiedad" [631]. Lo

---

[629] BASSOLS COMA, M. y GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", en la vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos. I Coloquio Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, p. 25.

[630] Ídem, p. 26.

[631] Ídem, p. 27. Estas medidas tienen sus antecedentes en dos decretos firmados por Carlos III el 19 de septiembre de 1798, e incluidos en la Real Cédula de 25 del mismo mes y año. Con anterioridad, ya se procedió a la abolición de los señoríos (Decreto de 6 de agosto de 1811). Antecedente también del proceso desamortizador fue la desvinculación, que tiene por objeto hacer desaparecer las vinculaciones familiares de los bienes. El Decreto de Cortes de 27 de septiembre de 1820 suprimió todo tipo de vinculaciones familiares como "mayorazgos, fideicomisos, patronatos y cualesquiera otra especie de vinculaciones, censos, juros, foros o cualquiera otra naturaleza, los cuales se restituyen desde ahora a la clase de los absolutamente libres".
Como normas ya claramente desamortizadoras, el Decreto de 19 de febrero de 1826, primera de las dictadas por el Ministro Mendizábal. Posteriormente, la Ley de 1 de mayo de 1855, propulsada por el Ministro Pascual Madoz, que declara en venta los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al clero, a la Órdenes Militares, cofradías, obras pías y santuarios, a los propios y comunes de los pueblos, a la beneficiencia, a la instrucción pública y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que puede sorprender a más de uno desde una perspectiva estrictamente liberal.

El objetivo perseguido por la desamortización fue "privar de la propiedad a las manos muertas, transmitiéndola a un tercero mediante licitación pública y entregando el valor de la venta a sus titulares en títulos intransferibles de la deuda pública" [632]. Naturalmente, ésta no era la única opción y en las mismas Cortes se manifestaron voces solicitando una intervención más social. Sin embargo, esta alternativa que abogaba por aprovechar la desamortización para mejorar la situación de las clases proletarias fue rechazada por la mayoría liberal y la transformación resultante de las sucesivas desamortizaciones realmente lo que produce es un cambio en la concepción de la propiedad, de manera que la única y verdadera propiedad era la individual.

En este ambiente legislativo se dicta años después, en 1888, el Código Civil, que recoge y consolida la propiedad individual y libre. Las facultades del propietario se extienden a hacer en ella "las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan; es decir, las que sean apropiadas a su interés individual" [633]. El contenido del Código Civil, si bien no supone una innovación respecto de la doctrina anterior [634],

---

[632] "La vinculación de la propiedad privada..." cit, p. 27. Un etudio clásico de este tema es el de TOMAS Y VALIENTE, F.: El marco de la desamortización en España, Ed. Ariel, Barcelona, 1971.

[633] BASSOLS COMA,M. GÓMEZ- FERRER MORANT, R: "La vinculación de la propiedad privada...", cit., p. 36.

[634] MONTÉS, La propiedad privada..., cit., p. 37.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sino, más bien, una recopilación de dichas doctrinas, tiene una importancia vital, ya que culmina la consolidación en España del orden burgués, tomando esta clase la dirección tanto de la vida económica como política.

El Código inicia una nueva etapa en la concepción del derecho de propiedad. En este sentido, la interpretación del Código Civil en materia de propiedad debe llevarse a cabo partiendo tanto de su antecedente más inmediato, el "Code" francés, como del ambiente de la época. Así, por un lado, hay que considerar las ideas de soberanía, libre albedrío y libertad, ya que la propiedad liberal será una prolongación de la libertad humana [635]. Y por otro, todo ello se ve rodeado de unas circunstancias históricas muy determinadas. Como afirma MONTÉS: "se trataba de la legislación emanada de quienes habían derrotado al absolutismo y se disponen, en un primer momento, a verificar un nuevo reparto de tierras" [636]. Todo ello lleva a que la idea de propiedad venga presidida por las ideas de simplicidad, generalidad y abstracción que respondían a las necesidades de la sociedad burguesa del momento [637].

---

[635] Ídem, p. 53.

[636] Denuncia MONTÉS las ideas de la propiedad que se desarrollan en este período: "el concepto de la propiedad se va paulatinamente ampliando, liberalizando, y su justificación va desplazándose desde la doctrina civil del momento anterior al Código, al concepto romano-clásico, en la visión que de este concepto romano tienen los filósofos racionalistas, aunque a la postre se revele falsa" (La propiedad privada..., cit., p. 57). Además, según el mismo autor, la liberalización de la propiedad tiene lugar también por las necesidades del tráfico mercantil.

[637] REY MARTÍNEZ, F: La propiedad privada en la Constitución española, Ed. Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 59.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Esta concepción de la propiedad se verá posteriormente cuestionada como consecuencia de ciertos cambios, económicos, ideológicos y políticos [638]. Avanzando en el tiempo, ya en el siglo pasado, dos títulos van a servir de fundamento para promover las primeras intervenciones, ahora sí limitativas, en el derecho de propiedad: la policía y la obra pública [639]. Desde este momento, vino a ponerse ya claramente de manifiesto que la concepción individualista de la propiedad acaso era posible mantenerla respecto del suelo rústico, pero resultaba difícil de sostener en el caso de la propiedad urbana, donde los intereses colectivos se contraponen con el interés de los particulares encaminado a obtener el máximo beneficio. Por algún medio, la Administración tenía que obtener los terrenos de dominio y uso público necesarios de las ciudades [640].

Esta necesidad se agudizará más a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con el vertiginoso crecimiento de las

---

[638] ídem, p. 89.

[639] Concretamente, sobre la obra pública, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: "Las Obras Públicas", Revista de Administración Pública, nº 100-102, 1983, pp. 2427-2469. También, aunque desde una perspectiva limitada a la relación de las obras públicas con el urbanismo, BASSOLS COMA, M.: Las obras públicas y el urbanismo, ed. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1994. Sobre los orígenes del urbanismo, BASSOSL COMA, M: "Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y del sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico", Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº 107-108, pp. 19-51.

[640] La Ley de Ensanche de las poblaciones de 29 de junio de 1864 declara de utilidad pública "las de ensanche de las poblaciones en lo que se refiere a calles, plazas, mercados y paseos" (artículo 1º). El texto de esta Ley puede consultarse en Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº 107-108, pp. 320-321. Sobre el significado de esta Ley, BASSOLS COMA, M.: "Los inicios del derecho urbanístico...", cit., pp. 43-46.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ciudades. Desde las técnicas de policía urbana, en primer término, las Ordenanzas municipales determinan las alineaciones y rasantes y regulan la actividad de los establecimientos peligrosos e insalubres [641]. Desde la perspectiva de las obras públicas, en segundo lugar, la legislación de carreteras y ferrocarriles va a introducir limitaciones en la propiedad de los predios colindantes, con la peculiaridad de que, por derivar directamente de la Ley, no eran indemnizables: se consideraban cargas generales de la colectividad y no sacrificios especiales producto de una decisión administrativa singular.

Ya en el presente siglo, el urbanismo, la legislación de viviendas y la ordenación de la arquitectura conducen a nuevas inmisiones públicas en la propiedad [642]. En materia de viviendas, por ejemplo, las necesidades sociales hacen surgir de nuevo la idea de la "vinculación", de tal forma que las "casas baratas" se destinan necesariamente a las familias

---

[641] BASSOLS COMA, M. y GÓMEZ-FERRER MORANT, R. afirman: "de esta forma la propiedad urbana aparecía sometida a determinadas limitaciones; limitaciones que se plasmaban en un primer momento en las Ordenanzas municipales y planos de alineaciones, y en los planes de ensanche y de reforma interior --una vez se dictaron las leyes especiales correspondientes en la segunda mitad del siglo", ("La vinculación de la propiedad privada...", cit, p. 32).

[642] Así se establecen estándares urbanísticos en relación con la anchura de las calles, las alturas de los edificios, la superficie edificable total, el mínimo de espacios libres en expansión y recreo, las dimensiones de los patios de manzana y otros. Entre otras normas aplicables también, la Instrucción General de Sanidad (Decreto de 12 de enero de 1904) y la Real Orden de 12 de octubre de 1910 que la desarrolla. Asimismo, las Instrucciones Técnico-sanitarias para los pequeños municipios (Real Orden de 3 de enero de 1923), y las Condiciones higiénicas de las viviendas y condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones (Real Orden de 9 de agosto de 1923).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

necesitadas que no pueden venderlas ni destinarlas a otro fin. Como advierten BASSOLS COMA y GÓMEZ-FERRER MORANT, "la intervención del Estado para promover la construcción de viviendas destinadas a las clases más modestas de la población, iba a plantear el problema de la inadecuación del concepto individualista del derecho de propiedad", añadiendo que "tales viviendas cumplen una función social, están afectadas al disfrute de las clases más modestas y no pueden ser objeto de transmisión especulativas" [643].

En la segunda mitad del presente siglo los títulos de intervención se han ido multiplicando, y ello tiene ya claro reflejo en distintas Leyes como la de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, la Ley de Reforma y Desarrollo agrario, aprobada por Decreto 118/1973 de 12 de enero, o la Ley de Minas de 21 de julio de 1973. Pero, sin duda, es la Ley del Suelo de 1956 y su reforma de 1975, la que representa un giro copernicano en la evolución de la concepción de la propiedad privada [644]. Por señalar sólo lo que mejor refleja el cambio, cabe recordar que, según el artículo 76 de la indicada Ley, el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad "se producirá dentro de los límites y en el cumplimiento de los deberes establecidos por la ley o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación". Ya no existirá, por consiguiente, un derecho innato a la edificación, ni a cualquier otra facultad,

---

[643] "La vinculación de la propiedad privada...", cit., p. 39.

[644] Sobre la elaboración de esta Ley, BIDAGOR LASARTE, P: "Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956", Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, n° 107-108, pp. 91-100.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sino que ésta ha de hacerse conforme a lo establecido en una normativa específica y en una planificación previa. Además, la edificación no es sólo un derecho sino también una obligación, que puede conllevar la venta forzosa. Respecto a las demás actuaciones en el suelo, éstas se someten a un control preventivo como la licencia, que sólo puede concederse conforme a la ordenación urbanística vigente (artículos 154, 156 y 178 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976) [645].

La evolución expuesta lleva a la consagración constitucional de la función social y a que tras ella pueda y deba hablarse de la existencia de una diversidad de estatutos

---

[645] En el Derecho europeo, esta concepción de la propiedad urbanística está extendida. En Alemania, tampoco el propietario tiene el derecho de edificar, entendido como libertad absoluta para ejercer los usos edificatorios del suelo en los términos que tenga por conveniente. De acuerdo con el Código de Urbanismo, no se permite ninguna actuación urbanística en suelo urbanizable hasta que no se haya aprobado definitivamente el instrumento de planeamiento adecuado en cada caso, y siempre que se respeten, claro está, las determinaciones que establece. De todas las restricciones contenidas en este cuerpo legal que la mayoría de la doctrina entienda el derecho a edificar limitado al aprovechamiento urbanístico, (GELLERMANN, M.: "La propiedad urbana en Alemania", en BARNÉS VÁZQUEZ (coord.): Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 223-224). Respecto de Francia, "los propietarios de terrenos (edificados o sin edificar) sobre los cuales han de ser aplicadas las normas e instrumentos de planificación urbanística pierden de forma parcial --y a veces totalmente-- el uso de sus bienes [...] el derecho de uso depende directamente de las autoridades administrativas", (MODERNE, F.: "Propiedad y urbanismo", en BARNÉS VAZQUEZ. J. (coord.): Propiedad, expropiación y responsabilidad..., cit, p. 305). Italia representa una singularidad en el Derecho europeo, ya que la facultad de edificar es objeto de una concesión por parte del poder público. A raíz de la Ley 10/77, quien pretenda desarrollar una actividad de transformación física del territorio o de construcción, que revista relevancia urbanística debe, en consecuencia, obtener la aprobación por el Alcalde del proyecto de reforma", (URBANI, P.: "La propiedad urbana en Italia", en BARNÉS VAZQUEZ, J. (coord.): Propiedad, expropiación y responsabilidad..., cit, p. 342).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de la propiedad. El concepto de propiedad ya no se remite sólo y sin más al Código Civil, sino que debe tomar en consideración el conjunto de las leyes sectoriales que la regulan. Así, la Ley de Expropiación Forzosa, la Ley del Suelo, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, las Leyes de Minas, Aguas y Montes, etc. Mediante la incorporación del criterio de la función social, procede tener en cuenta no sólo los intereses particulares sino también los generales que confluyen en cada caso, a la hora de establecer el contenido de este derecho.

B) El contenido esencial del derecho de propiedad: la propiedad como derecho subjetivo y como institución jurídica.

Esto no obstante, el texto constitucional impone la necesidad de encontrar un elemento común por encima de la diversificación de los estatutos propietarios. Dicho elemento común debe estar en el contenido esencial del derecho de propiedad. Todo derecho fundamental reconocido en la Constitución posee un contenido esencial (art. 53.2), contenido que no puede ser alterado en ningún caso por las leyes que los desarrollen. Como afirma BARNÉS, "la referencia constitucional al respecto y la salvaguarda del contenido esencial del derecho de propiedad como institución da pie para admitir un común denominador" [646]. Pese a las dificultades, es imprescindible profundizar en el contenido esencial del derecho de propiedad.

El contenido esencial de un derecho hace referencia a su modo de ser, a su esqueleto, a lo permanente: un contenido

[646] BARNÉS VÁZQUEZ, J.: La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario, Ed. Civitas, Madrid, 1988, pp. 101-102.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mínimo que ni siquiera las leyes pueden eliminar [647]. La Ley podrá regular el ejercicio de este derecho, pero precisamente, la remisión de la Constitución a esta regulación presupone ya la existencia de un contenido previo fijado por la Constitución [648].

El problema que se plantea es el de si coincide el contenido esencial del derecho con el contenido delimitado por la función social. En este sentido, según el Tribunal Constitucional, "la fijación del "contenido esencial" de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente, el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes" [649]. El legislador no tiene

---

[647] Ligado a este problema está determinar si el "contenido esencial" de la propiedad se refiere a ésta como derecho subjetivo o como institución. DIEZ PICAZO se define por incorporarlo al derecho-institución, lo que parece la postura mayoritaria en la doctrina (DÍEZ PICAZO "Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución", MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, L. (Coord): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Ed. Civitas, Madrid, 1990, tomo II, p. 1263).

[648] BARNÉS VÁZQUEZ, J.: La propiedad constitucional..., cit., p. 175.

[649] Esta misma Sentencia señala que: "la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

las manos libres para concretar el contenido del derecho de propiedad, antes al contrario, encuentra límites importantes en la función social. Ahora bien, igualmente ocurre al revés. El Tribunal Constitucional también afirma que los intereses colectivos no pueden "llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho". No existe libertad tampoco para incidir negativamente sobre el derecho de propiedad; es forzoso preservar al particular la rentabilidad de su bien.

A los efectos de determinar el contenido esencial protegido por la Constitución, hay que afirmar que el artículo 33 de la Constitución asume el derecho a la propiedad desde una doble perspectiva [650]. La propiedad ya no se presenta como un "derecho", esto es, únicamente como una "situación de poder", sino que debe contemplarse como una situación más compleja, en la que concurren también "deberes" e incluso "obligaciones" [651]. Es, desde luego, un derecho subjetivo pero, además, es una

---

la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir". En la opinión de BARNÉS VÁZQUEZ, J.: "La propiedad agraria: a propósito de la STC 37/87, de 26 de marzo, sobre la reforma agraria andaluza", Revista de Administración Pública, nº 119, 1989, p. 276, "parece más útil socialmente dirigir los intereses individuales hacia direcciones que satisfagan a la entera sociedad que desactivar los poderes tradicionalmente ligados a la propiedad: asignando comportamientos positivos al titular del derecho, se atiendo mejor la utilidad social del bien, que con singulares imposiciones de abstención al propietario".

[650] MONTÉS: La propiedad privada..., cit, p. 103.

[651] Esta nueva perspectiva se manifiesta en diversas Leyes: la Ley de Expropiación Forzosa, la Ley de Minas, y, sobre todo, en la Ley del Suelo y en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables. DIEZ PICAZO señala esta característica de la propiedad constitucional: la propiedad es una "situación jurídica compleja, en la que al lado de las facultades de uso, goce y disfrute del bien, pueden coexistir cargas y obligaciones, impuestas por las leyes o, en su caso, por los reglamentos, para permitir la satisfacción de los intereses

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

institución jurídica [652]. Así pues, deben distinguirse estas dos perspectivas:

Desde la perspectiva subjetiva, el derecho garantiza la existencia de un conjunto de facultades de actuación en manos del propietario. La propiedad conduce al reconocimiento de una libertad de actuación individual dentro de los límites y de acuerdo con el desarrollo que las Leyes hagan de dicho derecho, reconocimiento que lleva asimismo a garantizar la defensa del derecho frente a otros particulares y los poderes públicos.

Desde la perspectiva institucional [653], es aplicable al

---

públicos o de intereses genéricamente denominados como sociales" ("Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución", cit., p. 1259).

[652] Así lo ha establecido la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/1983, de 2 de diciembre, en general y, en particular, en su Sentencia 37/87, de 26 de marzo cuando afirma: "la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Según LÓPEZ Y LÓPEZ, "el Tribunal Constitucional apercibe justamente la superación de una concepción absoluta de la propiedad, a la que no obsta la existencia de limitaciones en favor de terceros privados o del interés general. Declara así superado aquel momento de la evolución del concepto de propiedad que hemos llamado más arriba la doctrina de los límites externos o limitaciones, y que se conecta con las primeras etapas de dicha evolución" (La disciplina constitucional..., cit. p. 68).

[653] Un derecho fundamental constituye un elemento esencial "de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana, justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado Social de Derecho o Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución" (Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981). En este mismo sentido, la Sentencia constitucional de 28 de julio de 1981.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

derecho que nos ocupa la doctrina de que "la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" [654].

Sentadas las premisas precedentes, cabe tratar de discernir el contenido esencial del derecho de propiedad, conforme a la doble perspectiva antes propuesta, en sentido objetivo y en sentido subjetivo [655]. La propiedad tiene una doble faz como institución jurídica y como derecho subjetivo. No es fácil avanzar conclusiones firmes en un terreno todavía inseguro, aunque se puede tratar de sintetizar las opiniones doctrinales recientes más destacadas.

---

[654] Y más interesante aún: que "dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre". Para nuestro caso, podemos concluir que la garantía institucional de la propiedad obliga al legislador a configurarla de una determinada manera, de forma que no puede desfigurarla, ni vaciarla de su contenido: no cabe denominar propiedad a cualquier cosa, sino necesariamente sólo a aquella que la conciencia social admite como tal. Sobre la garantía institucional de los derechos fundamentales, GALLEGO ANARBITARTE, A.: Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial. Ed. Civitas. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1994. También JIMÉNEZ BLANCO, A.: "Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER; L. (dir.): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, Tomo II, pp 635-650.

[655] Esta construcción proviene del Derecho alemán y ha sido estudiada por PAREJO ALFONSO, L.: "La garantía del Derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 17, pp. 248-249.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a) La propiedad como derecho subjetivo.

El Tribunal Constitucional ha concluido que en la propiedad como derecho subjetivo la utilidad privada es el contenido mínimo de dicho derecho, de manera que la intervención pública en la propiedad tiene como límite, precisamente, la salvaguarda de la rentabilidad del propietario. La rentabilidad del propietario es el contenido mínimo y esencial del derecho [656].

Profundizando más, ya desde el punto de vista doctrinal, hay consenso en que, desde la perspectiva subjetiva, la Constitución garantiza la existencia de un conjunto de facultades inherentes al derecho, que responden a los intereses del particular: el goce y la disposición. El legislador ha de consentir al propietario el goce y disfrute de su propiedad en el modo más amplio posible compatible con el interés público, conforme a un criterio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, respecto de la propiedad del suelo, la Ley podrá regular estas

[656] La Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1994, de 17 de marzo, confirma que la rentabilidad económica del bien es el contenido mínimo de la propiedad. Esta Sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad sobre la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos, señalando respecto del contenido esencial del derecho de propiedad: "la utilidad económica de la propiedad dada en arrendamiento implica la percepción de la correspondiente merced arrendaticia, por lo que una disposición que supusiera el vencimiento del contenido económico de la renta acordada podría representar la vulneración del derecho reconocido en el artículo 33 de la Constitución". En este sentido, BARNÉS VÁZQUEZ, J., ha señalado que el contenido esencial de la propiedad está sin más en el "aprovechamiento lucrativo del bien para el propietario", es decir, en la explotación económica del mismo. En definitiva, lo que esta garantía pretende es preservar un conjunto de facultades practicables por el particular que le supongan un beneficio económico, (La propiedad constitucional..., cit., p. 294).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

facultades conforme a la función social y distribuir las plusvalías, pero no podrá eliminarlas ni desconocerlas [657]. El legislador no puede imponer condiciones irrrazonables, en el sentido de que no respondan a un interés público superior.

Para REY MARTÍNEZ, la dimensión subjetiva del derecho de propiedad implica dos cosas: en primer lugar, el aseguramiento de un cuerpo de facultades concretas de valor patrimonial en manos del propietario en cuestión; y subsidiaria y secundariamente, la garantía de la "correspondiente indemnización" en caso de su disminución [658]. En el primer sentido, el uso particular de los bienes puede ser matizado por la función social. Pero esta función social "nunca debe llegar al extremo de que sea posible el uso de la propiedad exclusivamente para utilidad pública o social ajena al propietario" [659]. En segundo término, la Constitución protege subsidiaria y secundariamente el valor patrimonial de la propiedad. Mediante la expropiación, se garantiza la sustitución del contenido del derecho de propiedad por su valor

---

[657] SERRANO ALBERCA, J.M.: El derecho de propiedad, la expropiación y las valoraciones del suelo, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 83.

[658] La propiedad privada..., cit, p. 338. Para este autor, en conclusión, "el contenido del derecho de propiedad en el sentido de un núcleo substancial y absoluto comprende la utilidad o interés privado (Privatnützigkeit) y el derecho de disponer, por principio, y de un modo tendencialmente pleno del objeto dominical", (Ídem, p. 339).

[659] Ídem, 340. De este modo, el artículo 33 vendría a garantizar un poder de voluntad del titular jurídicamente reconocido: un derecho subjetivo que se concede como un instrumento de desarrollo del orden social por parte de los individuos . En definitiva, la Constitución reconoce el poder de participar autónomamente y bajo la propia responsabilidad y con un objetivo de utilidad privada en el desarrollo y construcción del orden jurídico y social.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

económico.

Ahora bien, hay que insistir en que este elemento tiene un doble carácter, es secundario y subsidiario, porque la Constitución asegura antes que un valor, un poder de decisión sobre la cosa. Por ello, la expropiación no constituye una opción libremente ejercitable por el legislador, sino que está "vinculado a unas condiciones de Derecho constitucional muy limitadas o definidas" [660].

Todavía se puede avanzar algo más. Así, siguiendo a REY MARTÍNEZ, "el legislador tiene que desarrollar jurídicamente los derechos patrimoniales privados de modo que sean viables y ejercitables", estableciendo dos límites a cualquier intervención sobre el mismo: el principio de proporcionalidad y el de la distinción entre la delimitación de la propiedad por su función social y la privación, mediante la expropiación [661]. Concentrando ahora el estudio en la proporcionalidad, ésta lleva a la introducción de la teoría de las escalas del derecho de propiedad privada: los estatutos de la propiedad deben diferenciarse en función de la cercanía del desarrollo personal y de los derechos de libertad, de manera que a mayor cercanía a ellos, menor intervención pública, y al contrario: "la

---

[660] Ídem, p. 342. Concretamente, la Administración no puede expropiar siempre, sino sólo cuando concurra el requisito de la utilidad pública o el interés social y, en consecuencia, es preciso que exista una causa expropiandi definida previamente conforme a la Ley. En definitiva, se quiere decir que la Administración no es libre para sustituir el uso y disfrute de la propiedad por una justa indemnización, sino que ésto sólo se puede hacer cuando concurra alguna de las causas que la Ley haya definido para ello.

[661] La propiedad privada..., cit., p. 370.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

posibilidad de configuración normativa por el legislador del derecho de propiedad será tanto más amplia cuanto más esté el objeto dominical dentro de una relación social y de una función social" [662]. De esta forma, del artículo 33 se deriva un mandato de ponderación al legislador, en el sentido que el disfrute y la disposición de la propiedad exceden muchas veces el ámbito de la utilidad estrictamente individual y afectan los intereses de la sociedad y de otros particulares, de tal manera que "cuanto más intensiva es esta relación, tanto más peso deben tener los derechos de la sociedad dentro del proceso de ponderación" [663].

b) La propiedad como institución jurídica.

En su vertiente institucional, la Constitución aspira a garantizar la institución de la "propiedad privada", es decir, a impedir su desaparición. Se trata, en opinión de MONTÉS, de preservar una organización político-social basada en la propiedad privada [664], o como llega a afirmar BARNÉS, de garantizar la pervivencia de todos los sectores económicos, de manera que no es lícita la sustracción general de los bienes productivos [665]. Así las cosas, la propiedad como institución

---

[662] Ídem, p. 374.

[663] Ídem, p. 375.

[664] La propiedad privada..., cit., p. 168. Por otra parte, DE JUAN ASENJO afirma que la Constitución es una norma abierta y compatible con una pluralidad de sistemas económicos, sin que ello signifique que dentro de la misma caben todos los sistemas posibles, no todo sistema económico es asimilable por nuestro Ordenamiento constitucional (La Constitución Económica española, cit., p. 68).

[665] La propiedad constitucional..., cit., p. 295.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

jurídica supone la aceptación y consolidación de tres postulados: la opción por un sistema socioeconómico que respete la existencia de la propiedad privada; la posibilidad del acceso de todos a la propiedad y la existencia de un conjunto de bienes susceptibles de apropiación.

En primer lugar, el derecho de propiedad constituye el núcleo del sistema socioeconómico, de manera que aunque la Constitución admite en principio una pluralidad de manifestaciones socioeconómicas, rechaza cualquiera de ellas que no respete la existencia de la propiedad privada. Como afirma REY MARTÍNEZ, "la propiedad privada se ubica en el centro del modelo constitucional económico porque el legislador ordinario no puede (y de ahí el carácter fundamental del dominio) cambiar su modo de ser propio, abolir el derecho o su objeto", añadiendo que la Constitución ha optado por una configuración del Estado caracterizada por "el favor hacia la existencia del instituto jurídico de la propiedad" [666].

En este punto, la Constitución garantiza, concretamente, la existencia de facultades libremente ejercitables, es decir, "un derecho subjetivo como poder de voluntad del particular jurídicamente reconocido como instrumento de una configuración autónoma de la propia existencia" [667]. Además, es preciso que se establezcan las garantías suficientes para el ejercicio de tales facultades, de forma que el legislador, "desde el punto

---

[666] La propiedad privada..., cit. p. 321. Del mismo autor, en general sobre el derecho de propiedad, también puede consultarse: "Sobre la (paradójica) jurisprudencia constitucional en materia de propiedad privada", Derecho privado y Constitución, nº 3, 1994, pp. 169-202.

[667] Ídem, p. 322.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de vista positivo, tiene el deber de proporcionar a la propiedad privada una situación asegurada dentro del orden social mediante las garantías materiales y de procedimiento adecuadas" [668].

En segundo lugar, la Constitución asegura el derecho de todos en abstracto de acceder a la propiedad. El Estado social asume respecto a la propiedad dos direcciones curiosamente contrapuestas: por una parte, recorta su alcance clásico por medio del reconocimiento de su función social; pero, por otra, lo refuerza también, por la extensión progresiva de la propiedad sobre un círculo de titulares cada vez más amplio [669].

En tercer lugar, la propiedad garantiza, en su dimensión objetiva, la existencia de bienes susceptibles de apropiación particular. El legislador debe respetar la existencia de un ámbito material de la propiedad, esto es, "un conjunto más o menos amplio de bienes susceptibles de apropiación por los particulares" [670].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[668] Ídem, p. 321.

[669] Ídem, p. 323. En este sentido, BARNÉS VÁZQUEZ, J. señala que el acceso a la propiedad privada no tiene otro significado que el de poder participar y acceder a un orden económico, de primera magnitud, en el que el particular pueda alcanzar las bases materiales de su libertad, (La propiedad constitucional..., cit., p. 303). El autor se apoya en PÉREZ LUÑO, A: Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, p. 429.

[670] Ídem, p. 324.

C) El significado de la función social: la incorporación de la perspectiva del deber al derecho de propiedad.

Puesta de manifiesto la existencia de un elemento mínimo y común para todos las formas de propiedad e indisponible para el legislador, a partir de esa idea, es necesario destacar la segunda nota característica constitucional de la propiedad: junto al reconocimiento de un contenido nuclear intangible, la idea de su función social.

La generalidad de los autores sostiene que con la incorporación a la Constitución del criterio de la función social se trata de destacar que el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad no debe dirigirse únicamente a la satisfacción del interés particular, sino que también debe atender a los intereses y a las exigencias del resto de la sociedad [671]. La traducción de esta función social reside básicamente en la incorporación de la perspectiva del deber al derecho subjetivo, deber que modaliza su ejercicio, y que aboca a la búsqueda de un logro social, que al mismo tiempo preserve el ámbito de poder del titular [672].

---

[671] SERRANO ALBERCA, J. M. ha concretado esta idea diciendo que la función social "se resume en lo que la doctrina ha denominado "causalización" de la propiedad, lo cual quiere decir que el derecho de propiedad se otorga al propietario para algo (causa) que aparte de su propio interés, se concreta en cumplir determinados intereses públicos" (El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 85).

[672] Como afirma MONTÉS, V., "la idea de la función social se corresponde con la presencia en cada tipo de propiedad de un interés no propio del titular, en general un interés público, cuya tutela ha de corresponder, en principio, a la Administración Pública o --si se prefiere-- al Estado" (La disciplina constitucional..., cit. p. 192). Según el Tribunal Constitucional "La Constitución reconoce un derecho a la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Todo ello significa que la función social legitima un conjunto de técnicas operativas que pueden modular el contenido del derecho de propiedad. Estas pueden llevar, bien a la falta de atribución de determinadas facultades, o bien a establecer un conjunto de condiciones a su ejercicio. En conclusión, el legislador, atendiendo a la función social de cada tipo de bienes, determina cuales son las facultades o potestades que el propietario puede ejercer, así como establece sus condiciones de ejercicio, siempre con el único límite del debido respeto a la utilidad individual del bien que no puede en ningún caso ser anulada, ya que el contenido esencial del dominio impide la pérdida o vaciamiento de la utilidad económica del bien [673].

a) La consecuencia de la función social: la pluralidad de estatutos propietarios.

Se plantea a continuación determinar el alcance y extensión concreta de las limitaciones. Y en este punto, cabe

---

propiedad privada que se configura como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir.[...] Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente, el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes" (Sentencia 37/1987, de 26 de marzo).

[673] En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1994, de 17 de marzo, que resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad en relación al artículo 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos: el contenido esencial del derecho de propiedad hay que entenderlo en el sentido de "recognoscibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

señalar que la concurrencia de un interés público diferente en relación con los distintos bienes que pueden ser objeto de propiedad, hace que la intervención administrativa con base en la función social deba ser forzosamente diferente en cada caso, dando lugar a, lo que alguna ocasión ya hemos denominado, diferentes estatutos jurídicos de la propiedad [674]. Ahora bien, a raíz de lo antes señalado, no hay que entender esta idea como legitimadora de diferentes derechos de propiedad, porque existe un contenido esencial y común. El interés social, más limitadamente, lleva sólo a admitir una diferente intensidad en las facultades de ejercicio del derecho [675]. Sin embargo, debe precisarse perfectamente esta conclusión. Las consideraciones precedentes prefiguran una concepción pluralista sí, pero no del dominio como categoría conceptual, sino de las distintas manifestaciones que éste tiene en virtud de los distintos

---

[674] Una crítica a la concepción pluralista de la propiedad, SORIANO GARCÍA, J.E: Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo), ed. Marcial Pons-Instituto de estudios del libre comercio, Madrid, 1995, pp. 62-72.

[675] Como ha destacado LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M. la razón de esta pluralidad está en la mayor o menor implicación de la situación jurídica del propietario respecto de los intereses de la comunidad. De manera que, "en cada situación concreta de propiedad coexisten un interés individual del propietario y un interés ajeno al del propietario, que por regla general es un interés público" (MÓNTÉS, La propiedad privada..., cit., p. 145). La función social exige que los contenidos de los diversos tipos de propiedad sean diversos entre sí, lo que permitiría que "para una serie de supuestos se concibiera un poder general e ilimitado de gozar y disponer mientras que en otros supuestos se configurara un poder de utilización o aprovechamiento dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes derivados del Plan de Ordenación"(La propiedad privada..., cit., p. 234). En este sentido, la amplitud de las facultades reconocidas al propietario está en función de la intensidad del interés público en presencia , de manera que se puede afirmar la existencia de una escala de proporcionalidad en relación con los poderes reconocidos al propietario (LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M.: La disciplina constitucional..., cit. p. 65).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

objetos sobre los que recae [676].

Debe resaltarse que el Tribunal Constitucional no utiliza acertadamente esta idea. Identifica con corrección la evolución experimentada por la propiedad: "la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el artículo 348 del Código Civil". Pero, a continuación, con excesivo énfasis proclama la diversidad de estatutos de propiedad: "la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos" [677], y esto debe matizarse, como hemos advertido [678]. Más que de diversificación del

---

[676] Como afirma SORIANO GARCÍA, J.E, "una cosa es que puedan existir peculiaridades en los regímenes concretos para cada tipo de bienes, y otra cosa distinta es que no exista un tipo ideal en el que, como en un espejo plano [...] se refleje el contenido esencial de la propiedad", (ídem, p. 55).

[677] Añadiendo: "de ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae" (Sentencia 37/1987, de 26 de marzo). Sin embargo, en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, relativa al Texto refundido de la Ley del Suelo, el Tribunal habla ya de la propiedad urbana como una "manifestación" del dominio.

[678] Como ha destacado NOGUERA DE LA MUELA, en el sentido antes apuntado también en el texto, lo que hay que discernir es si el reconocimiento de una pluralidad de regímenes jurídicos conduce a la disolución del instituto, y la autora se

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

instituto de la propiedad privada, hay que hablar de diferentes manifestaciones del mismo: siempre existe un mínimo común, las facultades de goce y disposición, y lo que los poderes públicos hacen es condicionar, e incluso eliminar, determinadas formas de ese uso y disposición, pero nunca las facultades mismas.

b) Distinción entre delimitación y limitaciones a la propiedad.

Cuestión diferente es la relativa a la determinación del límite para la delimitación del contenido del derecho de propiedad en cada caso individualizado. Para ello, es necesario recordar que el Tribunal Constitucional ha reconocido que el elemento mínimo del derecho de propiedad es la rentabilidad del bien en provecho del propietario, rentabilidad que es la traducción económica de las facultades de uso y disposición. Cuando desaparece dicha rentabilidad, cuando el legislador traspasa el indicado límite, surge el derecho a la indemnización.

Supuesta la existencia de una pluralidad de estatutos propietarios, ha de reconocerse la necesidad de fijar cuál es la rentabilidad para cada caso. Ya no se está aludiendo al

---

manifiesta a favor de la existencia de "una franja de caracterización común", que ha de verse expresada en "un concepto, elástico y flexible, asumido por la Constitución, con carácter unitario, en virtud del contenido esencial, que alude al tipo abstracto del derecho, es decir, a la institución", NOGUERA DE LA MUELA, B: Las servidumbre de la Ley de Costas de 1988, Marcial Pons, Madrid, 1995., p. 44. BARNÉS VÁZQUEZ, J: La propiedad constitucional, cit, pp. 101 y ss: "la diversificación de estatutos no legitima para concluir que sea imposible la unificación conceptual o, cuando menos, que tal unidad carezca de coherencia interna".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

derecho de propiedad de manera abstracta, sino de forma subjetiva, es decir, individualizada [679]. Sin embargo, con carácter todavía general, puede señalarse que este límite se encuentra precisamente en la eliminación del contenido esencial del derecho, es decir, en la supresión de las facultades de goce y disposición [680]. No se trata, en tal hipótesis, de delimitar el contenido del derecho de propiedad producto de su función social, sino de su desaparición. Ya no puede hablarse entonces de una modulación de las facultades de goce y disposición, sino lisa y llanamente de su supresión [681].

Para determinar cuándo se produce el supuesto de una privación singular de derechos, hay que acudir a cada estatuto en concreto. No hay privación singular cuando se modifica o

---

[679] En este sentido, el Tribunal Constitucional en la sentencia 37/1987, ha afirmado que "la referencia a la función social como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general".

[680] BARNÉS VÁZQUEZ, J: La propiedad constitucional, cit, p. 378: "podrá hablarse de expropiación constitucional siempre que el grado y la profundidad de la inmisión desconozcan, en todo o en parte, los ingredientes esenciales de la propiedad: facultad de goce (explotación de cultivos, en la agraria), y de disposición (enajenación de la propiedad de la tierra)".

[681] En este sentido, SERRANO ALBERCA, J. M. resume la esencia de la expropiación diciendo que "es toda inmisión de la propiedad que implique privación o disminución de derechos que supone un sacrificio especial o singular que produce un enriquecimiento de la Comunidad compensado con una indemnización del equivalente al bien que se priva y medida por el beneficio que se produce" (El derecho de propiedad..., cit., p. 147).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

altera en abstracto la situación de determinados bienes, sino en concreto con respecto a las facultades y derechos habituales, es decir, al uso "tradicional y consolidado" de los bienes. Esta es la idea esencial: la singularidad se refiere al uso patrimonializado y concretado en una determinada rentabilidad económica.

La privación singular, por consiguiente, se opone a toda pretensión de alcanzar la abstracción del derecho de propiedad. Se refiere a la situación particular de cada propietario, valorando los usos y su contenido económico en relación con la posición del bien en un momento determinado. Esta concepción lleva a eliminar del contenido esencial del derecho de propiedad las expectativas, las posibilidades futuras ajenas en un momento dado al bien concreto sobre el que recae el derecho del particular. Y también a distinguir privación singular de las medidas de carácter general.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, relativa a la Ley de Aguas, ha admitido la categoría de "las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho", como diferentes a la privación singular de un derecho. La singularidad no hace referencia al número de afectados, sino a la naturaleza o carácter de la acción ejercitada. Precisamente por ello, el Tribunal Constitucional afirma que, por muy general que aparezca una determinada regulación, ésta nunca podrá producir una merma en las situaciones consolidadas: en este caso, se producirá un "despojo de situaciones jurídicas individuales no tolerado por la norma constitucional salvo que medie la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

indemnización correspondiente" [682].

Pero es insuficiente el criterio de la singularidad de la privación para determinar si se está en presencia de un supuesto expropiatorio o no. Junto a este criterio, hay que tener en cuenta "el grado y la índole de la privación", de forma que, "cuando ésta implique no ya una regulación general, sino un despojo de la sustancia --total o parcial-- del derecho, han de considerarse con preferencia incluso a esa extensión, para determinar si el ataque o sacrificio merece o no la calificación de expropiatorio" [683].

En definitiva, el criterio tradicional de la generalidad o la singularidad de la acción ha de verse sustituido por el de la sustancia o esencia de la propiedad. Será expropiación cualquier actuación, singular o general, que prive a los propietarios de sus facultades de goce y disposición, es decir, que les deje sin poder ejercer aquellas posibilidades de actuación que son propias de cada uno de los estatutos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[682] GARCÍA DE ENTERRÍA, E., acaba de resaltar muy recientemente cómo el "Tribunal Constitucional ha calificado de expropiación la operación realizada por dos Leyes absolutamente generales, y no referidas a casos singulares, la Ley de Aguas de 1985 y la Ley de Costas de 1988" ("Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas", Revista de Administración Pública, número 141, p. 136).

[683] NOGUERA DE LA MUELA, B.: La propiedad privada y la nueva Ley de Costas, ed. Marcial Pons, Madrid, p. 79. La autora, siguiendo la doctrina establecida por BARNÉS VÁZQUEZ, J. que ya se ha expuesto, concluye que toda expropiación supone el sacrificio del contenido esencial del derecho, comprendiendo la expropiación "todo género de privación o alteración lícitas del contenido esencial del derecho de propiedad, ya implique un sacrificio singular o generalizado, parcial o total, temporal o permanente", (ídem, p. 81).

propietarios [684]. Estas facultades son, según se verá a continuación, las ya consolidadas, es decir, las que el propietario ha venido ejerciendo tradicionalmente y cumplen el requisito de su patrimonialización.

D) La garantía formal: derecho de propiedad y principio de legalidad.

Aunque de menor trascendencia para el objeto de nuestra investigación, conviene también referirse a este aspecto, porque la regulación que la Constitución realiza de la propiedad presenta una doble garantía, una formal y otra material. Si hasta ahora hemos centrado nuestra atención en esta última, interesa ocuparse en este apartado de la garantía formal: la reserva de Ley.

En efecto, el artículo 53.1 establece que "los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Presente Título vinculan a todos los poderes públicos". Y añade, "sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse en ejercicio de tales derechos y libertades,

---

[684] GARCÍA DE ENTERRÍA, E: "Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional..", cit., pp. 131-152. El autor afirma que el Tribunal Constitucional utiliza, para distinguir entre intervención legislativa no indemnizable y expropiación un criterio que "supera ya la simple distinción formal entre privación singular y delimitación o regulación general, que parecería concretarse en un criterio cuantitativo (singular-general), para acudir a un criterio mucho más sustancial, el criterio del "contenido esencial" del derecho de propiedad", observando como "en dos ocasiones, el Tribunal Constitucional ha calificado de expropiación la operación realizada por dos leyes absolutamente generales, y no referidas a casos singulares", refiriéndose a la Ley de Aguas de 1985 y a la Ley de Cotas de 1988, (ídem, p. 136).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)".

La cuestión central, que se presenta en este punto, es la posible colaboración del Reglamento con la Ley, y hasta qué grado es posible la indicada colaboración. El Tribunal Constitucional, ya en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, estableció que

> "no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el Poder legislativo, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de Ley, y se acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas".

En posteriores pronunciamientos el Tribunal matiza el alcance de su primera doctrina. Así, en la Sentencia 83/1984, de 24 de julio, el Tribunal comienza señalando que el significado de la reserva de Ley es "el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes", lo que significa que "el principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Para resolver la cuestión sobre la remisión al reglamento, hay que partir de la doctrina de GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ sobre el "complemento indispensable": la Ley ha de incluir todo lo indispensable para asegurar su correcta aplicación y plena efectividad, y no puede incluir más de lo que sea estrictamente indispensable para garantizar esos fines [685].

En relación con la propiedad privada, lo relevante, por tanto, es determinar el contenido mínimo que la Ley ha de regular para entender respetada la reserva de Ley. Debe partirse de la distinción entre el sentido que tenía en el régimen liberal la reserva de Ley y el que tiene hoy. En un principio, esta reserva tenía por objeto sustraer ciertas materias a la potestad reglamentaria, mientras que en la actualidad de lo que se trata es de "imponer al legislador el deber de regular por sí mismo determinadas materias" [686]. Referido al derecho de propiedad, esto significa que "el contenido de la propiedad privada, y la conciliación de los intereses individuales, sociales y públicos que en él subyacen, se debe hacer fundamentalmente a través del legislador democrático que en cada caso cuente con la mayoría suficiente" [687].

Este aspecto formal va a tener importancia, con carácter general, en relación al estatuto de la propiedad del suelo.

---

[685] Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo I, p. 265 y ss.

[686] REY MARTÍNEZ, F.: La propiedad privada..., cit, pp. 412-413.

[687] Ídem, p. 415.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Éste viene básicamente configurado por planes, que tienen una naturaleza reglamentaria, y que, sin embargo, van a ser los que realmente determinen las facultades del propietario, si bien éstas deben disponer de la cobertura de la Ley, que debe prefigurarlas al máximo posible, es decir, hasta donde ya no puede ir más allá por ser ya concreción de tales facultades para un determinado lugar.

1.2.- Los derechos de propiedad en los ENP.

A) Introducción: configuración del derecho de propiedad territorial.

Aparte de la cuestión del contenido esencial de la propiedad, con carácter general, también se hace imprescindible descender a cada supuesto concreto. Precisamente, como acaba de señalarse, frente a la concepción clásica de la propiedad, (artículo 348 del Código Civil), "la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos" (se transcriben las propias palabras empleadas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo).

Una de las manifestaciones de la propiedad es la territorial. Aunque, como se tratará de mostrar a continuación, tampoco existe siquiera en este campo un sólo tipo de propiedad territorial. El artículo 47 de la Constitución reconoce el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

derecho a una vivienda digna y adecuada y establece el derecho de la colectividad a participar de las plusvalías creadas por la actividad urbanística. Este precepto eleva y asume con el máximo rango un mandato contenido en la anterior legislación. Concretamente, que la acción urbanística es la que crea la plusvalía y que, por consiguiente, son los poderes públicos, y no los particulares los que determinan el contenido de la propiedad urbanística [688].

La ruptura de la concepción inicial del derecho de propiedad se va a producir, justamente, en relación con la propiedad del suelo, un fenómeno suficientemente estudiado en su desarrollo que no es menester repetir ahora [689]. Entre

---

[688] Como ha señalado SALAS, "con ello viene a sancionarse al máximo nivel normativo, en el que podrán y deberán apoyarse los escalones inferiores (leyes y reglamentos), que tales plusvalías no han de quedar --como en buena medida ha ocurrido hasta ahora-- en manos exclusivamente privadas", SALAS HERNÁNDEZ, J.: "Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística (recuperación de plusvalías, compensaciones y técnicas de distribución equitativa)", Revista de Administración Pública, nº 92, p. 52.

[689] Sin duda, fue pionero el estudio del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E: "La Ley del suelo y el futuro del urbanismo", incluido en su libro Problemas actuales de régimen local, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla, 2ª edición, 1986, pp. 85-130. En una de sus más expresivas frases, "lo que diferencia al hombre del animal es justamente esta capacidad de proyectar, de acomodar su conducta respecto a un fin no inmediato a la acción. Lo contrario del Plan, por eso, no es la vida sino el caos. Concretamente esto es perfectamente visible en el caso del urbanismo, quizás como en ningún otro campo. Una ciudad no puede ser hecha ni materialmente sin un plan urbanístico más o menos circunstanciado, pero efectivo; no puede edificarse una población donde no hay agua, por ejemplo, ni cabe en modo alguno reconocer a todos y cada uno de los habitantes de la ciudad la posibilidad de construir cómo y donde quieran, confiando en que de esta libre espontaneidad se obtengan resultados, no ya óptimos, sino ni siquiera positivos", p. 92. Entre otros, también, GUTIÉRREZ COLOMINA, V., Régimen jurídico urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable, ed. Montecorvo, Madrid, 1990, p. 154.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

otros, PAREJO ALFONSO ha sabido destacar cómo "el incremento en intensidad y en consecuencias o efectos para terceros que tales procesos posibilitan en cuanto al aprovechamiento del suelo, la concentración de usos incompatibles entre sí, el hecho urbano y su crecimiento no sólo aumentan y agravan los problemas tradicionales, sino que generan otros nuevos cuya resolución sólo es posible desde la óptica de la colectividad. Pero, además, ponen de relieve la peculiaridad del bien objeto de la propiedad, bien escaso y, sobre ello, único e irreproducible; características que abundan en la necesidad de una más incisiva ordenación social de su distribución y ejercicio" [690].

Es cierto, que el contenido esencial del derecho de propiedad incluye las facultades de goce y disposición y que el goce engloba la facultad de elegir el destino que se puede dar a la cosa, pero los poderes públicos pueden matizar dicho destino. Precisamente, en el caso de la propiedad del suelo, por la concurrencia de un intenso interés público, los poderes públicos van a limitar de forma intensa las facultades de edificación del propietario.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[690] Derecho Urbanístico: Instituciones básicas, Ed. Ciudad Argentina, Madrid, 1986, p. 76. También BARNÉS VÁZQUEZ afirma que "lo que, efectivamente, se ha disociado en la propiedad constitucional no es más que la decisión acerca del destino de los bienes, de la titularidad dominical". Según este autor, el propietario ha perdido toda posibilidad de decidir el destino de sus bienes. En el caso de la propiedad territorial, eso significa que los poderes públicos podrán definir las potestades que los propietarios podrán ejercer en sus terrenos, de manera que la posibilidad de decidir la dedicación de los bienes a una u otra finalidad, uso o destino, corresponde a los poderes públicos, (La propiedad constitucional..., cit., pp. 366-367).

B) La propiedad urbana: el ejemplo del urbanismo.

Desde hace casi cincuenta años, la transformación del suelo rústico en suelo edificado, ha dejado de ser una potestad del propietario amparada en el artículo 350 del Código Civil para convertirse en una función pública [691]. Corresponde a los poderes públicos, especialmente mediante la planificación urbana, dar contenido urbanístico al derecho de propiedad. Ningún propietario puede reclamar un determinado destino urbanístico, ya que corresponde a la función pública urbanística ejercer tal potestad [692].

Pero, con ello, el problema sobre la propiedad del suelo no se resuelve, sino que más bien se traslada. La cuestión no está ya directamente en indemnizar supuestas limitaciones a derechos previamente existentes, sino primero en tratar de ver cómo distribuir los beneficios que el poder público crea

---

[691] GARCÍA DE ENTERRÍA justifica la potestad de convertir suelo rústico en urbano en una potestad pública: "pocos hechos colectivos hay de más bulto que el asentamiento y desarrollo urbano, hecho que, por tanto, solo colectivamente puede ser decidido y ordenado" ("Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 1, p. 85).

[692] En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Actuación pública y actuación privada...", cit., p. 85: "urbanizar, en primer término, ha dejado de ser un contenido de la propiedad para convertirse en una verdadera función pública. Quiero decir con esto lo más elemental: que nadie es libre de convertir suelo rústico en suelo urbano (parcelarlo, urbanizarlo, construirlo) a su arbitrio, invocando las facultades que le corresponden como dueño de ese suelo; tal conversión, que es el momento donde se hace visible justamente toda la singularidad de la propiedad urbana, queda estrictamente reservada al Plan", concluyendo que "el pase de suelo rústico a urbano ha dejado de ser una facultad del propietario; a reserva de otras precisiones, puede decirse que tal facultad se ha socializado, ha pasado a ser un atributo no del propietario sino de la colectividad".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mediante la planificación y asegurar que ésta sea justa. Sobre los rendimientos económicos existentes en todo terreno rústico, el plan crea un beneficio superior; y precisamente por ello, porque lo provoca el propio plan, éste puede y debe imponer la justa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados, así como condicionar el alcance de tales beneficios al cumplimiento de una serie de deberes [693].

De esta manera, la Administración define el contenido normal de la propiedad urbanística. Así lo vienen a recoger ahora los artículos 6 y 8 de la legislación vigente, pero se contempla en la normativa de nuestro país desde 1956 [694].

---

[693] Una justificación a la existencia de diferentes estatutos del suelo, la expresa MENÉNDEZ REXACH, A.: "el suelo no puede tener un destino uniforme, sino que es el soporte de toda clase de actividades productivas y, en ocasiones, portador de valores naturales que se deben preservar. En ambos aspectos, la Constitución prevé la "regulación de su uso por los poderes públicos: en el primer caso, para evitar la especulación (artículo 47) y en el segundo (que puede ser entendido genéricamente y no sólo en el sentido "conservacionista"), para garantizar la utilización racional de ese recurso natural (artículo 45)", ("La propiedad en la nueva Ley del Suelo", Derecho privado y Constitución, número 3, 1994, pp. 98).

[694] La primera norma propiamente urbanística es la Ley de 29 de junio de 1864, que trata de regular la forma de extensión de las ciudades y que tuvo como antecedentes a los planes de ensanche de Madrid y Barcelona (1857 y siguientes), famoso este último por participar en él el arquitecto Cerdá. Sobre las vicisitudes de este período, BASSOSL COMA, M.: "Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y del sexenio revolucionario...", cit, pp. 27-32. Con posterioridad, la Ley de saneamiento y reforma interior de las ciudades, de 18 de marzo de 1895. El hito más importante se va a producir ya en el presente siglo, la Ley del Suelo de 1956, que va a dar forma al esqueleto urbanístico sobre el que se irán produciendo las reformas posteriores. Estas son la Ley de 2 de mayo de 1975, que dará lugar al Texto Refundido de 9 de abril de 1976, y la Ley de Régimen Jurídico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990, cuya refundición con el texto de 1976 dará lugar a su vez al Texto Refundido de la Ley del Suelo vigente, de 26 de junio de 1992. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, deja vigentes estos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Concretamente, el artículo 6 establece: "la ordenación del uso de los terrenos y construcciones no confiere derechos indemnizatorios, salvo en los supuestos que la Ley define" que son los que suponen, como se examinará a continuación, una privación singularizada de derechos. Y el artículo 8 completa esta previsión: "la utilización del suelo y, en especial, su urbanización y edificación, deberá producirse en la forma y con las limitaciones que establezcan la legislación de ordenación territorial y urbanismo y, por remisión de ella, el planeamiento, de acuerdo con la clasificación y calificación urbanística".

Se asume, por tanto, la concepción de la propiedad que antes se adelantó [695], la denominada concepción estatutaria del derecho de propiedad. Se parte de la existencia de un estatuto

---

artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Siempre que hagamos mención a este Texto, se entiende realizado a preceptos declarados vigentes tras esta Sentencia.

[695] La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1987 (ar. 2043) afirma: "la Ley del suelo parte de la base de que el contenido primario del derecho de propiedad se integra por el aprovechamiento natural del suelo en los términos definidos por la propiedad natural --uso rústico en su triple versión agrícola, forestal y ganadera--. De aquí deriva: A) Que cuando un terreno se clasifica como suelo no urbanizable sin más, dado que el ordenamiento ni añade ni quita nada al contenido natural del derecho, no será procedente indemnización alguna --artículo 87.1 del Texto Refundido--; B) Que cuando se clasifica como urbano o urbanizable, puesto que la atribución de estas cualidades implica una adición de contenidos al punto de partida natural ya indicado, como contraprestación se impondrán al propietario importantes deberes --artículos 83,3 y 84,3 del mismo Texto--; C) Que cuando dentro del suelo no urbanizable se merman los contenidos naturales de la propiedad, puede resultar procedente la indemnización siempre que se produzca una privación singular de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos. Así lo reconoce expresamente el artículo 13 de la Ley 15/1975 de 2 de mayo, y en consecuencia el artículo 17 de su Reglamento aprobado por el Real Decreto 2676/1977, de 4 de marzo".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

básico de propietario del suelo: el del suelo rústico, que no tiene otros que los rendimientos propios que toda finca rústica proporciona. Y a partir de ahí, el Plan y la ordenación urbanística otorgan nuevos derechos a unos determinados propietarios, derechos que, por no ser preexistentes, puede condicionarse su obtención al cumplimiento de unos deberes y cargas, deberes y cargas que, precisamente, son el aspecto en el que se materializa la función social de la propiedad [696].

Con base en el distinto destino de los bienes, y de su distinta función social, la ordenación urbanística crea tres estatutos distintos de la propiedad sobre el suelo: para el suelo urbano, para el suelo urbanizable programado [697] y para

---

[696] La principal característica de la potestad de planificación urbanística es que es libre, es decir, no está condicionada por los derechos adquiridos. Ahora bien, si la decisión pública varía a lo largo del tiempo, cabe preguntarse por sus consecuencias. Para unos, decidido el destino de un bien, la Administración ya no puede variarlo. Esta teoría, supondría limitar su "ius variandi". Sin embargo, la jurisprudencia tiene declarado que la Administración puede variar la planificación. Otra cosa es que, como consecuencia de la existencia de unos derechos predeterminados, proceda indemnizar a los particulares. En definitiva, una vez que se da contenido al derecho de propiedad, el propietario consolida su derecho a un aprovechamiento determinado, aprovechamiento que si es variado debe ser indemnizado. El Tribunal Constitucional ha dicho precisamente que el límite de la configuración pública del derecho de propiedad se cifra en el debido respeto a las situaciones consolidadas. Pero también ha reconocido a los poderes públicos el derecho a modificar "pro futuro" la situación jurídica de los propietarios, como vimos al comentar las sentencias relativas a la Ley de Aguas y de Costas.

[697] Respecto del Suelo urbanizable no programado, hay que tener en cuenta el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales, cuyo artículo 1° suprime la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, excepto para los planes ya aprobados o en tramitación (Disposición transitoria). Este Real Decreto-Ley ha sido sustituido por la Ley 7/1997, que, en el punto concreto al que no referimos, mantiene la desaparición de la distinción entre ambas clases de suelo.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

el suelo rústico (al que se asimila el suelo urbanizable no programado) [698]. A esta operación la Ley denomina clasificación del suelo. No existe un único estatuto de la propiedad territorial, sino que éste, a su vez, se encuentra diversificado en función del distinto destino de los bienes.

Ahora bien, el planteamiento de la cuestión sobre la propiedad del suelo no puede ni debe acabar aquí. Antes se ha destacado que el límite entre la delimitación del derecho de propiedad y la expropiación estaba en la privación singular. Dicho de otra forma, la delimitación general es aceptable sin trabas, pero no así la delimitación no general y abstracta de los derechos y deberes del propietario y del grado de rentabilidad económica que obtiene. La privación singular de tales derechos exige la compensación pertinente. De ahí que, una vez definido cada uno de los estatutos, lo que no se justifica ya es una diferencia entre los diferentes propietarios: ello sería una privación singular de derechos en sentido estricto, es decir, estaríamos ante una expropiación.

Si la planificación urbanística conlleva, necesariamente, la atribución de diferentes usos y densidades de aprovechamiento a los propietarios, y ello supone que, junto a propietarios que alcanzan un uso lucrativo de su propiedad, otros pueden ver reducido a la nada su aprovechamiento, cabe preguntarse si no estamos ya en este caso ante una verdadera

[698] No es pacífica la doctrina en torno a esta asimilación, sobre todo en referencia a las valoraciones. GONZÁLEZ PÉREZ, J. plantea dudas serias en torno a la posibilidad de que se pueda llevar a cabo. No obstante, esta es la opción del Texto Refundido de 1992 a efectos principalmente de valoraciones (Comentarios a la Ley del Suelo, Madrid, 1993, Tomo I, p. 373).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

expropiación. Y, efectivamente, ello sería así si el contenido económico del derecho de propiedad no sufriera una redistribución entre todos los propietarios. Pero, precisamente, esto es lo que ocurre.

Como ya vimos en el apartado anterior, el contenido esencial del derecho de propiedad exige la rentabilidad económica de la cosa; pues bien, la legislación urbanística reconoce a todos los propietarios esa rentabilidad en términos de equisdistribución, y no puede hablarse, inicialmente, por ello, de privación singular, ya que los deberes y cargas son objeto de una distribución equitativa entre todos los propietarios.

A ello responde la técnica del aprovechamiento medio y del aprovechamiento tipo que trata de repartir las cargas urbanísticas entre todos los propietarios en proporción a los beneficios que obtiene de la acción pública urbanística [699]. A escala de principio, así lo afirma el artículo 7 de la Ley

---

[699] En este sentido, PAREJO ALFONSO, L.: Derecho urbanístico, cit., p. 114, que justifica esta regulación en que las determinaciones de la ordenación urbanística traen causa del interés general y, en consecuencia, "deben ser soportadas por la colectividad (comunidad de beneficios y cargas) y no individual y desigualmente por los propietarios afectados en su suelo, de forma que cualquier quiebra de la misma supone la antijuricidad de la situación en que se traduzca y la ausencia en dichos propietarios del deber de soportar la misma", ídem, p. 115. Es más, para el referido autor, la imposibilidad de distribuir beneficios y cargas se traduce en una especificación del supuesto previsto con carácter general en el artículo 1° de la Ley de Expropiación Forzosa: el instituto expropiatorio cubre "cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos", ídem, p. 114. En el mismo sentido, si bien actualizado ya al Texto refundido de 1992, PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L.: Manual de Derecho Administrativo, ed. Ariel, Madrid, 4ª edición, 1996, tomo II, pp. 340- 343.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

vigente: "la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos y el reparto entre los afectados por la misma de los beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico, se producirán en los términos fijados por las Leyes", y se concreta posteriormente en el artículo 239, donde, justamente, se contempla, como un supuesto de indemnización, las vinculaciones o limitaciones singulares que no puedan ser objeto de distribución equitativa entre los propietarios.

C) En especial, el contenido esencial de la propiedad natural y su fundamento en el artículo 45 de la Constitución.

Dentro del suelo rústico, la legislación urbanística contiene, realmente, dos categorías diferentes: la ordinaria y la de protección especial. Dentro del suelo rústico, por consiguiente, puede admitirse la existencia de un doble estatuto del suelo, que se fundamenta en las diferentes consecuencias que para cada uno de ellos tiene en orden a la concreción de su régimen jurídico y los usos y actividades que en ellos se pueden realizar [700].

En primer lugar, hay que resaltar la existencia de una norma común. Los suelos clasificados como suelo no urbanizable "no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme

[700] Un comentario, en CIVINA i TORRAS, D.: "Limitaciones a derecho de la propiedad en los espacios naturales protegidos", en Activitats económiques i espais protegits, ed. Diputació de Barcelona-Servei de Parcs Naturals, Barcelona, 1995, pp. 91-96.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule" (artículo 15) [701].

Sin embargo, el tenor literal de este precepto no impide que, a partir de esta norma común, se establezca un régimen jurídico diferente según la finalidad perseguida por dicha declaración. Mientras en el suelo rústico ordinario [702] cabe la realización de obras y construcciones, si bien con carácter excepcional y mediante decisión de la Administración [703], en

---

[701] Para el Tribunal Constitucional el artículo 15 "está delimitando, por vía negativa, el ámbito o alcance de la propiedad urbana que, en consecuencia, queda excluida en el suelo no urbanizable". La regla sentada por el artículo 15 "no determina un concreto régimen positivo de usos en esta clase de suelos, sino que se remite a lo que disponga la legislación sectorial correspondiente, sea estatal o autonómica, y que será la que discipline el uso agrario, forestal, ganadero, cinegético, etc, del suelo no urbanizable o rústico en sentido amplio. La prohibición de edificar en suelo no urbanizable -o categoría análoga según la legislación autonómica- encaja, pues, dentro de las condiciones básicas de la propiedad urbana", (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, citada).

[702] La Ley canaria 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico establece la categoría de los "asentamientos rurales" (artículo 8), definiéndolos como "aquellas entidades de población con mayor o menor grado de dispersión", cuyo origen y desarrollo aparecen directamente vinculados a las actividades mineras, agrícolas, ganaderas, forestales o hidrológicas, y en las cuales "su grado de colmatación y características no justifica su clasificación y tratamiento como suelo urbano". El mismo precepto añade: "el planeamiento municipal deberá realizar un reconocimiento explícito de su formación y evolución, de sus peculiaridades urbanísticas y de sus expectativas de desarrollo, señalando al efecto las dotaciones y servicios mínimos y condiciones de edificabilidad a las que deberán quedar sujetos".

[703] La decisión de la Administración de otorgar o no la correspondiente autorización es el ejercicio de una potestad reglada, en la que la Administración se encuentra limitada por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados. Este criterio es el seguido por la jurisprudencia, (por ejemplo, en la Sentencia de 29 de febrero de 1988), si bien anteriormente había mantenido el carácter eminentemente discrecional de esta potestad (Sentencia de 2 de julio de 1986). En la doctrina,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

las áreas de especial protección estará "prohibida cualquier utilización que implique una transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se pretende proteger o infrinja el concreto régimen establecido por aquél" (artículo 17) [704]. Así pues, si en un primer momento se unifica el estatuto del suelo rústico o no urbanizable de manera que en el indicado suelo no está reconocido ningún derecho urbanístico, eso no impide que esa unidad desaparezca desde el momento en que se tienen en cuenta las diferentes finalidades a las que puede dedicarse el suelo no urbanizable.

Cuando la naturaleza del suelo afectado por tal

PAREJA I LOZANO ha defendido la categorización de la potestad como discrecional: "reducida y limitada no obstante por determinadas disposiciones legales, consistentes en nuestro caso en la necesaria concurrencia de los requisitos examinados que operan así como "techo máximo" en el ejercicio de la potestad de ordenación" (Régimen Jurídico del Suelo Rústico, ed. Marcial Pons, Madrid, 1990, pp. 123-124).

[704] Precepto declaradO constitucional por la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, en la que se establece que del examen de su constitucionalidad, de una parte, hay que poner en conexión este precepto con el art. 149.1.23° C.E. y, de otra, con el art. 149.1.1° C.E. Concretamente, y por lo que aquí nos interesa, "en virtud del primero, no puede negarse la competencia estatal para hacer posible -a través del planeamiento que corresponda a la Administración competente- la declaración de áreas de especial protección y las prohibiciones generales de usos incompatibles con aquéllas. De acuerdo con la doctrina sentada en la STC 102/1995 (fundamento jurídico 13) y desde una perspectiva distinta, en la STC 28/1997 (fundamento jurídico 6°) y en los términos allí indicados, tanto la potestad para llevar a cabo la planificación de los recursos naturales, como los efectos prohibitivos y su prevalencia sobre los usos constructivos del suelo se acomodan sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico, calificación que por otra parte no supone atribuirle al Estado competencia específica en materia de urbanismo. Encaja igualmente en el concepto de norma básica el principio que se infiere del art. 17 T.R.L.S., según el cual ha de prevalecer la finalidad protectora que a cada área pueda atribuirle la Administración competente en cada caso frente a los usos del suelo que le sean contrarios".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

clasificación es de alto valor natural, la legislación urbanística se muestra terminante y vincula al planificador prohibiéndole toda actuación que perjudique dicho valor, de manera que realmente lo que está adoptando es una medida de protección del mismo [705]. Parece que el legislador ha querido con ello obligar a que la planificación tome en consideración el valor natural de los terrenos a la hora de establecer los destinos de los mismos.

Existe, en consecuencia, un "plus" de vinculación; pero también, y esto es más importante aún, un reconocimiento de que el estatuto de este tipo de suelo no es definido exclusivamente con las determinaciones del ordenamiento urbanístico, sino que ha de completarse con las legislaciones sectoriales aplicables, en particular, con la de protección del medio ambiente. Como señala BASSOLS COMA, "la perspectiva ambiental incide en el núcleo esencial de las facultades de uso y goce de los bienes, especialmente, aquellos que por su interés ambiental o natural han sido específicamente calificados por los planes administrativos" [706]

Esta característica tampoco ha pasado inadvertida al

---

[705] Por otra parte, en el Derecho europeo comparado la situación es prácticamente similar. En Alemania se habla de la "vinculación de la propiedad a su entorno", lo que significa, según KHAL, W., que "cada predio posee unos límites que casi le son inmanentes y que se infieren de su peculiar situación y de sus especiales características, así como de la vinculación de la propiedad con la naturaleza y el paisaje que le circunda" (BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.): Propiedad, expropiación y responsabilidad...., cit., pp. 773-774).

[706] BASSOLS COMA, M: "Propiedad privada y cuestiones de medio ambiente", BARNÉS VÁZQUES, J. (coord.): Propiedad, expropiación y responsabilidad, cit., p. 745.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Tribunal Constitucional. Partiendo de la premisa de que la definición del derecho de propiedad ha de realizarse teniendo en cuenta los intereses generales sectoriales sin que exista un tipo único y abstracto de derecho de propiedad, el Tribunal ha admitido que la protección del medio ambiente es un interés capaz de delimitar la función social de la propiedad [707].

La argumentación del Tribunal Constitucional, en relación con un supuesto concreto como la reforma agraria, constituye un ejemplo de la legitimidad de las legislaciones sectoriales para incidir en la definición de la función social de la propiedad. La Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza, establece que la definición de la función social de la propiedad debe realizarse atendiendo a aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos

---

[707] En su comentario a esta resolución, ARAGÓN REYES censura la argumentación del Tribunal en este punto. La crítica a la doctrina del Tribunal Constitucional se encuentra en que éste no acude al artículo 149.1.1 de la Constitución para justificar esta competencia y se basa sólo en las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. Así, para el Tribunal Constitucional, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas delimiten el derecho de propiedad deriva de sus competencias sectoriales (agricultura, medio ambiente), y no, de su consideración como derecho fundamental. Sin embargo, para este autor, lo correcto es entender que la posibilidad de las Comunidades Autónomas de intervenir en la delimitación del contenido del derecho de propiedad deriva del carácter de competencia básica que tiene el Estado para establecer las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales, tal y como recoge el artículo 149.1.1 de la Constitución. Precisamente, lo que este artículo determina es la existencia de un único instituto "propiedad privada", ya que no existe un único "derecho" de propiedad. Y es ese contenido esencial el que ha de ser respetado por las leyes delimitadoras del contenido de la propiedad al concretar dicho contenido en consideración a la función social de los bienes sobre los que recae ("La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de propiedad privada", en La reforma agraria, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988. pp. 205-106).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a los que vincula la propiedad privada. Se justifica de este modo la existencia de una normativa específica sobre el suelo agrario en la existencia de competencia de la Comunidad Autónoma en materia de reforma agraria.

Trasladadas estas afirmaciones a nuestro campo, el medio natural, la doctrina del Tribunal Constitucional permite afirmar que la atribución de la competencia sobre protección del medio ambiente a las Comunidades Autónomas permite a éstas adoptar medidas destinadas a delimitar la función social del suelo en el que concurran elementos naturales que merezcan ser protegidos [708]. Las propias palabras del Tribunal Constitucional, por su carácter general, valen para nuestro caso: "por lo que concierne singularmente a la propiedad inmobiliaria, es evidente que esos fines de interés general pueden justificar el empleo de distintos instrumentos jurídicos

---

[708] Ello, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad, en virtud del artículo 149.1.1ª. La Sentencia 61/1996 analiza las competencias estatales relacionadas con este título. En lo que ahora interesa, esto es, la delimitación de esta competencia con la del título sectorial autonómico, la Sentencia señala que "las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predican de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1° C.E. sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce". Ello significa que "al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho". Sobre este tema, DE ASIS ROIG, A. E.: "El artículo 149.1.1ª de la Constitución como fundamento de la intervención del Estado en materia urbanística", en PAREJO ALFONSO, L. (coordinador): El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva ley estatal, ed. Universidad Carlos III, Madrid, 1997, pp. 103-166.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en atención a la propia localización de los bienes o en razón de las cambiantes condiciones económicas, sociales e, incluso, de orden cultural en cada parte del territorio" [709]; por lo que "carece por lo mismo de sentido la exigencia de una regulación, necesariamente abstracta, de la función social --las funciones sociales mejor-- del dominio, realizada con carácter general y uniforme, pues sin duda resultaría altamente artificiosa". Al contrario, añade el Tribunal, "esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido".

En consecuencia, a quien tenga atribuida la tutela de tales intereses --o lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad-- corresponde establecer las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad, en el marco de la Constitución.

Con carácter general, en relación con la propiedad del suelo, que es la que aquí nos interesa, el propio legislador estatal admite estos planteamientos [710]. Por lo mismo, las

---

[709] Añade la Sentencia: "la definición de la función social de la propiedad no es algo que deriva sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni es tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial". (Sentencia 37/1987, de 26 de marzo).

[710] El Preámbulo de la última reforma (Ley 8/1990, de 25 de julio) afirmaba que las normas relativas al régimen del suelo no urbanizable se dictan al amparo de la competencia básica estatal para la protección del medio ambiente.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Comunidades Autónomas están legitimadas para culminar la definición del régimen de la propiedad con carácter general y, además, específicamente, el del suelo no urbanizable de especial protección, es decir, el vinculado a valores naturales, paisajísticos y ambientales en general, puesto que el título que se invoca es el de medio ambiente [711].

Estas consideraciones son suficientes para construir un estatuto específico para la propiedad natural. Si bien el régimen básico del suelo no urbanizable o rústico es único, la especial vinculación que suponen los valores naturales permite defender la existencia específica de un régimen propio del suelo natural, donde, junto a los aspectos básicos de la legislación urbanística, quepa establecer otro conjunto de medidas destinadas a proteger, restaurar y mejorar dichos valores naturales [712].

Además del contenido básico definido por la legislación del suelo, resulta, pues, que la propiedad natural tiene uno

[711] Sin perjuicio, naturalmente, de que el Estado, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.1ª, pueda establecer también unas condiciones básicas sobre la materia, ya que según el Tribunal Constitucional "sin necesidad de un examen más riguroso y concluyente acerca del alcance material del título del art. 149.1.23 C.E. [...] en relación con los concretos preceptos objeto de impugnación atinentes al suelo no apto para urbanizar,es obligado traer a colación el art. 149.1.1° C.E. a fin de determinar si es susceptible de prestarles la cobertura suficiente, habida cuenta de la estrecha relación que guarda con la propiedad urbana, aunque sólo sea para negar, en principio, su existencia en esta clase de suelo y, por tanto, para determinar el ámbito material del derecho en cuestión" (Sentencia 61/1997).

[712] Sobre el régimen del suelo rústico, PAREJA I LOZANO, C.: El régimen jurídico del suelo no urbanizable, ed. Marcial Pons, Madrid, 1990.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

complementario, de forma que, junto al contenido mínimo de la propiedad, existe la posibilidad de definir otro conjunto de medidas (en nuestro caso, destinadas a proteger el medio ambiente) que se integran en la definición de la función social de la propiedad, y que suponen limitaciones a las facultades propias del derecho constitucionalmente legítimas.

El "estatuto propio de la propiedad natural" sirve de fundamento para la justificación de las medidas que los Poderes públicos --en este caso, las Comunidades Autónomas-- adoptan para limitar los derechos e intereses que concurren en un Espacio Natural [713].

Pero nada de lo dicho sirve si, finalmente, la justificación de este "estatuto" especial para la propiedad natural no se encuentra en la propia Constitución. Según la tesis del Tribunal Constitucional, la limitación de un derecho fundamental, y la propiedad lo es, debe encontrar su fundamento en la protección de un bien de rango constitucional. Por eso, es precisamente la Constitución en la que hay que encontrar la justificación para la existencia de un estatuto peculiar de la

[713] Como es natural, este estatuto provoca una disminución del rendimiento económico del bien. Lo ha destacado CALVO CHARRO, M.: Régimen jurídico de las zonas húmedas, cit., p. 222: "es evidente que los beneficios económicos derivados del cumplimiento de esta función social son muy bajos en comparación, por ejemplo, con los que se derivan del cumplimiento de la función social del suelo urbano. Además los gastos e inversiones que el propietario del humendal ha de realizar para su conservación y, por tanto, cumplimiento de la función social, son muy elevados en proporción con los beneficios que obtiene". La autora centra su estudio en los humedales declarados Espacios Naturales Protegidos, y como alternativa propone el uso de las instrumentos de fomento, para que la Administración ayude al propietario a cumplir la función social de los Espacios Naturales Protegidos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

propiedad natural [714].

La Sentencia 66/1991, de 22 de marzo, declara de manera expresa que "el artículo 45.2 de la Constitución encomienda la tarea de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, mandato en el que este Tribunal ha acertado a ver una limitación para el derecho de propiedad que igualmente puede operar respecto de otros derechos o principios constitucionales como los aquí invocados por el abogado del Estado --libertad de empresa y libre circulación de bienes". También la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, al enjuiciar la Ley de la Comunidad de Madrid del Parque Regional del Manzanares, afirma: "las limitaciones del derecho de propiedad que introduce la Ley madrileña con carácter no indemnizable no vulneran el contenido esencial de los derechos afectados, al tratarse de medidas tendentes a proteger el espacio natural, según la distintas calificación del terreno y en cumplimiento del mandato que impone el artículo 45" [715].

---

[714] Como ha señalado LÓPEZ RAMÓN, F., "la garantía del contenido esencial de la propiedad privada, impuesta a las leyes ordinarias que concreten su función social (arts. 53,1, y 33,2 de la Constitución), no puede operar frente a aquellos bienes cuya función social ha sido valorada por la misma Constitución. Éste sería el supuesto de los espacios naturales, si es cierto que, como sostuve en el capítulo primero, han de incluirse en el concepto de medio ambiente, cuya protección impone el artículo 45 de la Constitución. En la medida en que la regulación de un espacio se limitara a fijar la utilización racional del mismo, atendidos los fines de defensa ambiental que proclama el precepto constitucional citado, en esa medida, no habría expropiación de las propiedades afectadas" (La conservación de la naturaleza..., cit., p. 266).

[715] JORDANO FRAGA, J. justifica también en el derecho al medio ambiente reconocido en el artículo 45 la posibilidad constitucional de establecer limitaciones al derecho de propiedad, si bien hay que recordar que para este autor el medio ambiente constituye un derecho subjetivo: "el derecho a un medio ambiente adecuado en cuanto derecho subjetivo

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

El artículo 45.2 de la Constitución, por consiguiente, proporciona la cobertura necesaria para introducir limitaciones al derecho fundamental de propiedad. Del mismo modo que existe un estatuto de la propiedad urbana, de la propiedad forestal, y de la propiedad rural, existe un estatuto de la propiedad natural. La función social de la propiedad hace surgir una pluralidad de manifestaciones del instituto de la propiedad privada, con contenido distinto, según la decisión que el legislador adopte en cada momento, y sin otras limitaciones que las derivadas del respeto a los derechos consolidados anteriormente por una decisión pública. Dentro de las posibles alternativas ofrecidas al legislador, la Constitución permite establecer un "estatuto de la propiedad natural" destinado a proteger y conservar los recursos naturales, con fundamento en el artículo 45. Dicho estatuto se traducirá en una serie de limitaciones a la actividad de los particulares, que no podrán "usar y gozar" de la cosa de forma ilimitada y como ellos quieran, sino bajo las directrices y con los límites que el legislador le imponga.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

determina que las limitaciones a la propiedad constituyan un supuesto de colisión de derechos. Las limitaciones, en este esquema, son la expresión determinada por el legislador ordinario de los límites del derecho consagrado por el artículo 45 CE. El marco constitucional (art. 33,45, 128 CE) determina la posibilidad constitucional de las limitaciones". Sin embargo, también el autor matiza y añade que hay limitaciones que deben ser indemnizadas y limitaciones constitucionalmente imposibles. Ejemplo de las primeras, las Leyes expropiatorias, que sólo si prevén una indemnización son constitucionales. Ejemplo de las segundas, las que vulneran algún principio constitucional, como, por ejemplo, el de igualdad ("Medio Ambiente versus Propiedad: "expropiaciones legislativas" en el Derecho Ambiental Norteamericano", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 85, 1995, pp. 67-92).

D) La garantía formal: la planificación de los ENP.

En cuanto a la garantía formal, admitida por el Tribunal Constitucional en términos generales la colaboración de la potestad reglamentaria en la determinación del contenido del derecho de propiedad, se plantea un problema de especial interés en relación con la propiedad territorial, por la remisión de la legislación al planeamiento, sea al planeamiento urbanístico en el caso del urbanismo, sea a los Planes Rectores de Uso y Gestión en nuestro caso. En última instancia, es en dichos instrumentos de planeamiento donde se introducen las limitaciones precisas en los derechos de los particulares.

Ciñéndonos a nuestro caso, la legislación sobre Espacios Naturales Protegidos establece como objetivo y contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales determinar las limitaciones que con carácter singular y específico hayan de establecerse sobre los usos y actividades en función de la conservación de los espacios naturales protegidos, y a ellos se remite. El problema surge, como se puso de manifiesto en el apartado anterior, porque la Constitución establece en su artículo 53 una "reserva de Ley" para el desarrollo de los derechos fundamentales, la cual puede considerarse incumplida, por cuanto que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son meros reglamentos [716].

Como ha expuesto LÓPEZ RAMÓN, "el estatuto de la propiedad

[716] Por citar sólo algunas, las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1990, sobre la naturaleza reglamentaria de los Planes, 17 de abril de 1991 (ar. 3412), 20 de enero de 1992 (ar. 715), 18 de marzo de 1992 (ar. 7379).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

privada que se deduce de la regulación de las actividades en los espacios protegidos deriva, inmediatamente de reglamentaciones, aprobadas normalmente por Orden ministerial o por resoluciones del ICONA, de planes elaborados por la Administración...", añadiendo que "surge entonces la consideración de si, por esta vía, no se estará menoscabando el principio de reserva de Ley impuesto en el artículo 33.2 de la Constitución, para cualquier intento de delimitar el contenido del derecho de propiedad privada" [717]. Al abordar la cuestión, también MARTÍN MATEO destaca que "los derechos y obligaciones de los propietarios vienen determinados, circunscritos y definidos a partir de una serie concatenada de decisiones políticas, que toman su base en los textos constitucionales y se prolongan a través de la obra del legislador ordinario en las actuaciones inmediatas de la Administración" [718]. El problema es general, ya se ha destacado anteriormente, pero muestra especial intensidad con relación a la propiedad territorial.

La doctrina se ha decantado en este supuesto a favor de la constitucionalidad de la fórmula de que los Planes determinen el contenido del derecho de propiedad "de acuerdo con la Ley" [719]. Y la constitucionalidad de esta remisión a la

---

[717] La conservación de la naturaleza..., cit, p. 243.

[718] MARTÍN MATEO, R.: "El estatuto de la propiedad inmobiliaria", Revista de Administración Pública, nº 59, p. 138.

[719] En su Sentencia de 2 de febrero de 1987 (ar. 2043), el Tribunal Supremo estudia el problema planteado por un plan especial de protección paisajística en relación al derecho de propiedad: "en cuanto a la presunta inconstitucionalidad del Plan atacado, es de ver que si bien el artículo 33 de la Constitución española reconoce el derecho a la propiedad

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

planificación ha quedado confirmada con la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de reforma agraria de Andalucía. Parte ciertamente de que la propiedad debe regularse por Ley, pero también la Administración puede intervenir, de acuerdo con las leyes cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Desde esta idea general, y refiriéndose ya a la propiedad territorial, la Sentencia declara que la remisión reglamentaria resulta incluso "inexcusable [...] cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes actividades sociales, que pueden traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por la vía reglamentaria pueden establecerse".

En definitiva, de acuerdo con la referida doctrina Constitucional, la remisión que la legislación de Espacios Naturales Protegidos efectúa a la Administración para que

---

privada, el mismo precepto declara que la función social de tal derecho delimitará su contenido "de acuerdo con las leyes"; luego a través de las leyes se configurará el derecho de propiedad, en armonía con su función social y en el caso que nos ocupa, es precisamente la Ley del Suelo la llamada a regular el derecho de propiedad, para que sirva a las funciones que en la misma Ley se señalan, entre ellas, respecto al tema que aquí analizamos, las determinadas en los artículo 17 a 22, tendentes a proteger el paisaje y el medio rural, bellezas naturales, especies botánicas, y cualesquiera finalidades análogas, con lo que ha concluirse que la regulación plasmada en el Plan que se combate está perfectamente legitimada y amparada por la Ley del Suelo, y amparada en el artículo 45 de la Constitución protector del medio ambiente, sin que sea óbice el principio del artículo 33 de la misma, como queda explicado". Este mismo problema se estudia en relación al derecho de edificar en suelo rústico, en la Sentencia de 15 de noviembre de 1974 (ar. 4505).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mediante la planificación determinen el contenido de derecho de propiedad no supone una vulneración de la reserva de Ley establecida en la Constitución.

2.- **La teoría de la indemnización. Expropiación y derechos de tanteo y retracto en los ENP.**

En la materia que nos ocupa, no puede dejase de tratar el problema de determinar los derechos que han de considerarse indemnizables por la Administración a causa de las limitaciones establecidas como consecuencia de la declaración de un espacio natural como protegido. La función social que cumple la propiedad natural y la habilitación al legislador para incidir sobre la definición de los estatutos de la propiedad implicados no permite, obviamente, legitimar cualquier género de medidas limitativas y ya hemos insistido en la existencia de un límite insuperable para dichas medidas [720].

[720] Cabe aceptar como planteamiento inicial el del profesor LÓPEZ RAMÓN, cuando afirma que "únicamente prosperarán las indemnizaciones referidas a los aprovechamientos rústicos (agrícolas, forestales,..) de los predios afectados, dada la existencia en el Derecho español de una fuerte tendencia a considerar esos usos como el contenido mínimo en todo caso garantizado al propietario", La conservación de la naturaleza..., cit, p. 262. Más adelante el autor completa esta afirmación que deriva del análisis de la jurisprudencia, afirmando que ante la existencia de una diversidad de tipos de propiedad (agraria, forestal), que "sostener [...] que las incidencias en los usos rústicos, como consecuencia de la reglamentación propia de un espacio natural protegido, han de ser en todo caso indemnizables, puede no ser del todo exacto", para concluir que ante la ausencia de una norma en la Ley de 1975 a este respecto, "en la medida en que esos modelos fueran menoscabados, es decir, en tanto en cuanto las limitaciones derivadas de la legislación de espacios naturales superasen las que serían posibles en base a la legislación agraria y forestal, afirmar que nos encontraríamos ante una situación expropiatoria", ídem., p. 265.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Al tratar del derecho a la percepción de una indemnización, deben distinguir dos institutos, el de la expropiación y el de la responsabilidad. Ambos pueden dar lugar a aquélla. En la expropiación la acción de la Administración va directamente dirigida al despojo patrimonial, mientras que la responsabilidad surge por una acción --en no pocas ocasiones, una omisión-- de la Administración dirigida a otro fin, pero que produce un perjuicio patrimonial que el particular no tiene el deber de soportar [721]. A partir de la doctrina general, habremos de calibrar después su proyección en la materia de los Espacios Naturales Protegidos.

2.1.- La teoría general de la indemnización: responsabilidad y expropiación forzosa.

A) La indemnización por responsabilidad: supuestos indemnizatorios.

En este caso, no pretendemos desarrollar una teoría general de la resposabilidad patrimonial de la Administración. Como es sabido, ésta puede tener lugar como consecuencia de una amplísima tipología de acciones y omisiones administrativas (siempre, en el marco del funcionamiento de algún servicio público), conforme a la legislación general sobre procedimiento administrativo (artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992).

[721] Según GARCÍA DE ENTERRÍA, E., se distinguen por la forma de manifestación de cada una de ellas: la expropiación "se presenta como un negocio jurídico dirigido directamente al despojo patrimonial"; la responsabilidad, como un "hecho jurídico, incidental por relación a la posición del administrado, que ocasiona un daño no directa e inmediatamente procurado" (Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, ed. Civitas, Madrid, 1989, p. 174).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Nuestro objetivo es más modesto. Se trata sólo de constatar si la legislación general, y no la específica sobre Espacios Naturales Protegidos contempla y, en su caso, desarrolla determinados supuestos indemnizatorios que puedan resultar aplicables sin violencia en nuestra materia. Ello ante el silencio casi total sobre este ámbito en la legislación sobre Espacios Naturales Protegidos.

No obstante, la propia legislación sobre Espacios Naturales Protegidos proporciona las pautas necesarias. Es cierto que la ley 4/1989 omite toda referencia a esta cuestión [722]. Pero a diferencia de la legislación estatal, las Comunidades Autónomas sí han establecido previsiones específicas. La Ley 12/1987, de 19 de junio, de la Comunidad Autónoma de Canarias (Disposición Adicional única); la Ley 2/1989, de 18 de julio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 23.2); la Ley 11/1994, de 27 de diciembre de la Comunidad Autónoma Valenciana (artículo 20); la Ley 3/1987, de 23 de abril de la Comunidad Autónoma de Murcia, (artículo 21) y la Ley 12/1985, de 13 de junio de la Comunidad Autónoma de Cataluña (artículo 39). No interesa reproducir cada una de estas normas, sino sólo resaltar el criterio común: la necesidad de que la privación singular recaiga sobre derechos o aprovechamientos legales "permitidos" para que se pueda dar lugar a un derecho a percibir indemnización.

---

[722] La Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, contenía al respecto una previsión: "cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos será objeto de indemnización, de acuerdo con lo establecido al respecto por la vigente legislación de expropiación forzosa", (artículo 13, d).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A partir de esta previsión, puede defenderse sin dificultad la aplicación en nuestra materia de los criterios establecidos por la legislación urbanística. Esta legislación es la que realmente fija el estatuto de la propiedad territorial y concreta los supuestos en los que existe un derecho a la indemnización. Con carácter general, la legislación urbanística establece dos criterios para determinar la indemnizabilidad o no de una actividad pública en relación con la propiedad del suelo. En primer lugar, la revisión o modificación del planeamiento que reduzca el aprovechamiento ya consolidado del propietario. En segundo lugar, la imposición de vínculos o limitaciones singulares.

a) La modificación del planeamiento y los derechos consolidados.

El primero de estos supuestos concurre cuando la Administración modifica el uso o la actividad previamente desarrollada por el particular. El artículo 237.1 establece: "la modificación o revisión de los Planes sólo conferirá derechos indemnizatorios si los aprovechamientos susceptibles de apropiación derivados del nuevo planeamiento fueran inferiores a los resultantes del anterior, siempre que éstos hubieran sido ya patrimonializados y no pudieran materializarse" [723]. En este caso, se produce una lesión de los

[723] El supuesto contemplado en el artículo 238 responde al mismo esquema del artículo anterior con la única variación de que en este caso el derecho consolidado no es sólo el aprovechamiento sino la edificación, en cuyo caso la indemnización cubre todo el contenido económico sin reducción alguna puesto que no hay incumplimiento de sus deberes por el propietario. No obstante, MARTÍN REBOLLO, L., advierte que también en este caso cabe que el nuevo planeamiento no excluya

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

derechos de los particulares y dicha lesión es justamente la que justifica la existencia de un derecho a la indemnización [724]. Han de cumplirse tres requisitos para que la modificación del planeamiento de lugar a indemnización: una modificación del uso de los terrenos decidida por la Administración Pública; que el aprovechamiento que se está realizando y que resulta modificado sea legal; y que se trate de una privación singular.

-- Modificación del uso de los terrenos derivada de la modificación del planeamiento. El primer requisito es que el daño sea consecuencia de una actividad de la Administración que restrinja las facultades ya reconocidas al derecho de propiedad. En el Derecho urbanístico, ello ocurre cuando, por virtud de una alteración de la ordenación urbanística previa, la Administración modifica o reduce el aprovechamiento al que el particular tenía derecho previamente al cumplimiento del

---

totalmente el ejercicio del derecho consolidado, lo que significará que el afectado sólo será compensado respecto de la lesión efectivamente producida (La responsabilidad de l Administración pública en el ámbito urbanístico, Ed. Universidad de Cantabria, Santander, 1993, p. 66). La Sentencia 61/1997, de 20 de marzo declara constitucionales los artículos 237 al 241 del Texto Refundido de la Ley del Suelo dedicados a los supuestos indemnizatorios.

[724] En general, BLASCO ESTEVE, A.: La responsabilidad de la Administración..., cit., pp. 175-207. En particular, en relación con el urbanismo, CARBONELL PORRAS, E.: "La alteración del planeamiento urbanístico y el derecho a indemnizar de los propietarios afectados", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 245, pp. 37-83. La clave está en concretar "cuándo los aprovechamientos y usos del suelo que reconoce el planeamiento a los particulares pueden ser lesionados", y para ello es preciso "determinar en qué momento o en qué circunstancias las facultades del derecho de propiedad que el planeamiento ha configurado se han incorporado (si es que se incorporan) al patrimonio del particular de modo que una alteración de ese contenido genere un daño efectivo en sus derechos", (ídem, p. 63).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

plazo [725].

Para entender correctamente este supuesto, hay que tener presente que la consolidación del derecho de propiedad urbanística se produce de manera gradual, a través del proceso de adquisición paulatina de deberes y cargas que dan lugar a su vez a la sucesiva adquisición y consolidación del derecho de edificación [726]. Según este planteamiento, la facultad de edificar, allí donde el planeamiento lo permita, ha de ser adquirida por el propietario a través del cumplimiento continuado de una serie de deberes y cargas urbanísticas (redactar el planeamiento, urbanizar, repartir cargas y beneficios, solicitar la licencia y edificar) , lo que atribuye sucesivamente los derechos (facultades) a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar, y a la edificación.

A partir de estas premisas, el artículo 237.1 reconoce la existencia de un derecho a indemnizar cuando los

---

[725] Según PAREJA I LOZANO, C., "el derecho a indemnización se genera únicamente cuando la modificación o revisión disminuya un aprovechamiento urbanístico previamente establecido por el planeamiento operativo (Planes Parciales, PAU, y Planes Especiales, sobre todos, los de reforma interior) ("Régimen Jurídico del suelo no urbanizable, ed. Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 265).

[726] Aunque menos formalizado, éste era el régimen contemplado ya en la Ley del Suelo anterior (Texto refundido de 1976). Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1986: "para que el propietario del suelo llegue a convertir la aptitud para edificar que, por vía general, resulta de la aprobación del Plan parcial en un auténtico y concreto derecho subjetivo a edificar se requiere, ineludiblemente, el efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se impongan en el Plan", ya que "sólo entonces puede entenderse efectivamente patrimonializado por cada propietario el derecho a edificar los solares resultantes dentro del plazo que se señale".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

aprovechamientos susceptibles de adquisición derivados del nuevo planeamiento resultan inferiores a los resultantes del anterior, "siempre --se añade-- que éstos hubieran sido ya patrimonializados". Esto último es lo que interesa destacar, es decir, se requiere que el propietario haya obtenido y consolidado sus derechos conforme al proceso gradual ya descrito [727].

La regulación se complementa con dos preceptos que no hacen sino respaldar esta línea discursiva. En primer lugar, "no procede la indemnización por la reducción del aprovechamiento si hubiera transcurrido el plazo para solicitar licencia de edificación sin que ésta se hubiera solicitado" (artículo 237.3) [728]. Y en segundo lugar, no procede tampoco

---

[727] El Tribunal Constitucional utiliza el parámetro indicado para determinar el límite de las potestades de los poderes públicos de intervención sobre el contenido de la propiedad privada sin incurrir en indemnización. En la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, sobre la declaración del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, analiza, entre otras cuestiones, la previsión legal de que "los límites fijados no serán indemnizables salvo que los vínculos que se impongan "no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios". Y el Tribunal afirma: "se ha acudido, pues, a una técnica habitual en el ordenamiento para fijar el límite entre la simple configuración del derecho y la estricta privación: el uso tradicional y consolidado. Esta técnica, utilizada también en el artículo 87 de la Ley del Suelo respecto del suelo no urbanizable, tiende precisamente a permitir la identificación del contenido esencial de los derechos". Según esta Sentencia, el derecho subjetivo a la propiedad se traduce en el deber de respeto de los derechos de uso y de aprovechamiento ya consolidados, de manera que todo perjuicio producido por la Administración que no respete este contenido da lugar a una expropiación, y al derecho a indemnización.

[728] No obstante reconoce el derecho a la indemnización si la reducción impidiera la edificación del 50 por ciento del aprovechamiento ya adquirido. Esto viene dado porque el artículo 31.2 establece como sanción al incumplimiento del deber de solicitar licencia la reducción sólo en un 50 por

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la indemnización en los casos de las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios en el planeamiento (artículo 237.2). Ambos confirman la doctrina anteriormente señalada. El primero de tales supuestos no es más que la consecuencia del planteamiento que del derecho de propiedad inmobiliaria hace la Ley. Delimitado el contenido de la propiedad urbanística, y establecidas las obligaciones y cargas del propietario para lograr el ejercicio del contenido económico de su propiedad, la Administración no está legitimada para variar el contenido del derecho ya que éste se encuentra consolidado, sin un incumplimiento de los deberes que la misma comporta. La única matización es que existe un plazo para el cumplimiento de los deberes y cargas que la propiedad implica. En el segundo caso, la no indemnización deriva del reconocimiento por el planeamiento de situaciones consolidadas, exactamente lo que ocurre con las situaciones de fuera de ordenación. Precisamente, en estos casos, el planeamiento se limita a congelar la situación anterior sin disminuir el rendimiento económico del bien aunque no permita su modificación.

En la legislación de los Espacios Naturales Protegidos, existe también alguna previsión específica en esta misma línea. Dentro de la legislación autonómica, por ejemplo, la Ley 2/1989, de 18 de julio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que "serán indemnizables las limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para sus titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido en suelo no urbanizable" (artículo 23.2). En

---

ciento del aprovechamiento adquirido.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

este supuesto, lo que se prevé singularmente no es la modificación del estatuto del suelo urbano o urbanizable, sino la del propio suelo rústico, reconociéndose el derecho a la indemnización por las restricciones a las facultades naturales del mismo. En realidad, se trata de un supuesto ya previsto por la legislación urbanística.

-- Necesidad de que el uso que se está realizando sea legal. Un segundo requisito es que el aprovechamiento inicial del propietario sea legal. Lógica previsión, puesto que a nada se tiene derecho cuando el uso realizado es ilegal. De lo contrario, se estaría retribuyendo al infractor. En consecuencia, no cabe solicitar una indemnización cuando el aprovechamiento del que se disfruta no se ha patrimonializado de conformidad con las disposiciones vigentes. En este sentido conviene recordar que, de acuerdo con el artículo 188 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 [729], las medidas de restauración del orden urbanístico infringido en suelo rústico de especial protección no tienen plazo de prescripción, y que el mero transcurso del tiempo no supone la adquisición legítima del derecho.

-- Privación singular. El tercer y último requisito impuesto por la normativa urbanística es que se trate de una privación singular. Sin duda, es el requisito más cuestionado,

[729] Este artículo está vigente tras la anulación por el Tribunal Constitucional del artículo 255 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, e acuerdo con lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, por la que se anulan todos aquellos preceptos del Texto Refundido de 1992 que tuvieran un carácter meramente supletorio.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y su interpretación no es nada pacífica [730]. Lo que, en definitiva, quiere indicarse, siguiendo los criterios expuestos anteriormente, es que las limitaciones al derecho de propiedad que afectan a todos los propietarios por igual, no son expropiaciones, salvo que con ello se eliminen las potestades de goce y disposición que constituyen el contenido esencial de la propiedad. Este requisito impone que el daño recaiga específicamente sobre una persona o a un grupo de personas, no sobre la generalidad de los ciudadanos.

Puede ser interesante en este punto anotar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de abril de 1993, que se plantea precisamente el problema mencionado, con ocasión de la revisión del Plan Insular de Ordenación del Territorio de la Isla de Lanzarote de unos terrenos previamente clasificados como suelo urbanizable en suelo rústico o no urbanizable. La nulidad de tal reclasificación es denegada primero por la Sala [731]. Sin embargo, la Sala sí estima la pretensión de indemnización por alteración del planeamiento. Se

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[730] En este sentido, SALA ARQUER, J.M.: En torno al concepto de límites normales de la propiedad en Derecho público, ed. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1976.

[731] Aunque los Planes Directores Territoriales de la Ley del Suelo no podían, por expresa prescripción legal, reclasificar suelos, los Planes Insulares de Ordenación, sí pueden hacerlo: "los planes insulares podrán reclasificar suelo rústico a expensas de suelo clasificado como no urbanizable, urbanizable no programado o apto para urbanizar, en aquellos casos en que previamente existe una clasificación de suelo derivada de la vigencia de planes generales o normas subsidiarias y complementarias de planeamiento" (artículo 4 b) de la Ley 1/1987, de 13 de marzo).

invocan expresamente los artículos 86 a 89 de la Ley 8/1990 [732], que especifican los supuestos indemnizatorios; seguidamente se reconoce cómo en el presente caso, plan especial y proyecto de urbanización en curso de ejecución han sido suspendidos por señalamiento de nuevas directrices ecológicas o medioambientales [733].

En conclusión, la modificación en el contenido de los derechos de propiedad por obra de la declaración de un Espacios Natural Protegido, con arreglo a la propia legislación urbanística general, será indemnizable cuando suponga un cambio perjudicial del estatuto previo consolidado por el propietario, es decir, cuando afecte a las posibilidades de actuación y a su contenido económico ya otorgadas por el ordenamiento y que se estén ejerciendo.

b) Las vinculaciones singulares no distribuibles.

El segundo supuesto indemnizatorio se produce por la imposición de vinculaciones singulares a la propiedad de algunos particulares, por no resultar viable distribuir por igual los beneficios y las cargas urbanísticas entre los

---

[732] Téngase en cuenta que, por la fecha de los hechos que enjuicia la Sentencia, estos eran los artículos aplicables al caso.

[733] Todo ello, sin que dicho suelo haya sido objeto de "ablación en su titularidad por la vía o instituto de expropiación sanción", es decir, por el incumplimiento de eventuales deberes urbanísticos; de ello deriva la consecuencia lógica: la situación descrita, es perfectamente subsumible en las normas relativas a la indemnización, y que "injusticia grave constituiría que esta Sala no estimase la pretensión reparatoria deducida a causa de la reclasificación de suelo decretada".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

propietarios que se encuentren en la misma situación. Importante esta última matización, ya que, de lo contrario, podría concluirse que la situación de los propietarios del suelo rústico frente a los propietarios del suelo urbano es de limitación singular [734]. Para que actúe esta causa de indemnización resulta necesario que la vinculación singular se produzca dentro de uno de los estatutos de la propiedad ya definidos.

El supuesto que nos ocupa lo explica con acierto GONZÁLEZ PÉREZ [735], cuando afirma que "en cuanto estas vinculaciones configuren el contenido normal del derecho de propiedad no darán lugar a la indemnización. Pero en cuanto se aparten de aquel contenido y se singularicen en bienes concretos, si tuvieran que soportar los propietarios de éstos las consecuencias patrimoniales de unas vinculaciones impuestas para garantizar intereses públicos, se infringiría el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas (art. 31,

---

[734] Como expresa GONZÁLEZ PÉREZ, J., ello no es más que una manifestación del principio de igualdad constitucionalmente consagrado: "a fin de hacer efectivo el principio de igualdad consagrado en las leyes fundamentales, se establece el derecho a la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la ordenación. El propietario no tendrá derecho a ser indemnizado como consecuencia de la ordenación del usos del suelo de terreno y su modificación. Pues si los beneficios y cargas que de ellos derivan son soportados por igual no cabe hablar de "daño individualizado" (como exige el artículo 139.2 LRJAPA). No existirá una "privación singular de la propiedad privada" (artículo 1, LE)". Sin embargo, si resulta la imposibilidad de distribución de beneficios y cargas se produce la concreción de daños en una persona, "al singularizarse el sacrificio patrimonial, al recaer sobre determinado propietario unas cargas que no recaen sobre los demás que se encuentran en idéntica situación, nace el derecho a la indemnización" (Comentarios a la Ley del Suelo. Texto Refundido de 1992, cit., tomo II, p. 239).

[735] Ídem, Tomo II, p. 1640.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Constitución)".

El artículo 87.3 de la anterior Ley del Suelo ya contemplaba esta previsión y otorgaba derecho a la indemnización a los propietarios afectados por "ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados". El Texto Refundido de 1992 la recoge ahora en el artículo 239, si bien distingue entre las vinculaciones singulares impuestas para la conservación de edificios, que darán derecho a la indemnización --se precisa ahora-- "en cuanto excedan de los deberes legales y en la parte no compensada por los beneficios que resulten de aplicación", (apartado 1°) y las demás vinculaciones singulares que "lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados" (apartado 2°) --se especifica también--, en cuyo caso dará derecho a indemnización.

La característica principal, por tanto, para que se dé el supuesto indemnizatorio [736] se asocia a la circunstancia de que la restricción de aprovechamiento no sea susceptible de distribución equitativa mediante alguno de los procedimientos previstos en la propia legislación urbanística. La conclusión precedente es clara: no se trata ya de una delimitación del derecho de propiedad sino de una verdadera expropiación, ya que el propietario se ve privado del rendimiento económico de su

[736] Para un análisis más profundo, entre otros, PAREJA I LOZANO, C.: Régimen Jurídico del suelo..., cit., p. 267.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

bien.

Tomando como base el desarrollo del derecho de propiedad que se ha realizado anteriormente, es necesario determinar los supuestos en los que se da una privación singular en suelo rústico. Conviene diferenciar en este sentido dos supuestos: el primero, cuando se restringen las funciones reconocidas como propias del suelo rústico (artículo 15 de la Ley del Suelo, Texto refundido de 1992); y el segundo, cuando se eliminan las facultades concretas y determinadas que el propietario viene ejerciendo y por las que obtiene un rendimiento económico determinado (de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anteriormente expuesta). No cabe defender genéricamente la indemnización por la limitación de la facultad de edificar en los espacios especialmente protegidos. Habrá que estar, en todo caso, a la singularidad de la lesión o de la limitación [737].

-- Respecto al primero de los supuestos, el artículo 15 de la Ley del Suelo establece que "los terrenos clasificados como suelo no urbanizable, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en

[737] En contra de esta opinión, ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M.: "estas limitaciones o vinculaciones especiales a que se someten los espacios protegidos en los Planes de Ordenación (suelo no urbanizable especial) son plenamente indemnizables pues suponen una privación singular, no ya en relación con sus posibilidades edificatorias (equiparación que no procede), sino con sus posibilidades de explotación agraria, forestal, cinegética o de cualquier otro orden, que les quedan vedadas, a diferencia del esto del suelo no urbanizable (equiparación que sí procede)" (El régimen jurídico..., cit., p. 120).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule". En la medida en que la regulación de un Espacio Natural Protegido se limita a fijar la utilización racional del mismo, atendidos los fines de defensa ambiental que proclama el artículo 45 de la Constitución, no habrá expropiación de las propiedades afectadas [738]. La racionalización de la explotación de los recursos naturales garantizada por el artículo 15 no es en sí misma expropiatoria porque no se da el supuesto de singularidad. El precepto indicado representa el contenido mínimo del derecho de propiedad en suelo rústico o no urbanizable.

Sólo cuando, en virtud de las normas que regulan un Espacio Natural Protegido, se produzca una reducción de aquellas facultades a un propietario concreto, habrá lugar a una indemnización [739]. En consecuencia, serán indemnizables las

---

[738] LÓPEZ RAMÓN, F: La conservación de la naturaleza..., cit., p. 266. Esta es la opinión también de ARIÑO ORTIZ, G. y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: El régimen jurídico..., cit., p. 120: "estas limitaciones o vinculaciones especiales a que se someten los espacios protegidos en los Planes de Ordenación (suelo no urbanizable especial) son plenamente indemnizables pues suponen una privación singular, no ya en relación con sus posibilidades edificatorias (equiparación que no procede), sino con sus posibilidades de explotación agraria, forestal, cinegética o de cualquier otro orden, que les queda vedada diferencia del resto del suelo no urbanizable (equiparación que si procede)".

[739] No obstante, algún autor ha advertido que, en los Espacios Naturales Protegidos, pueden darse supuestos singulares de restricciones más gravosas que las generales. CIVINA i TORRAS, Doménec: "Limitaciones a derecho de la propiedad en los espacios naturales protegidos", en Activitats económiques i espais protegits, ed. Diputació de Barcelona-Servei de Parcs Naturals, Barcelona, 1995, pp. 91-96, señala cómo en los Espacios Naturales Protegidos es más sencillo impedir el uso normal de las actividades agropecuarias e incluso de las forestales, y en estos casos la Administración

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

limitaciones a los usos agrícolas, forestales, ganaderos y cinegéticos que se impongan a los propietarios de manera singularizada [740].

-- Complementario al supuesto anterior es el supuesto en que se eliminan las facultades que concreta y singularmente viene ejerciendo un propietario tradicionalmente. En este sentido, hay que destacar que tales facultades son consideradas intangibles por el Tribunal Constitucional, de modo que cualquier ablación de las mismas da lugar a la correspondiente indemnización. Se está ante un "plus" de protección: cualquier despojo de situaciones jurídicas individualizadas que vinieran ejerciéndose tradicionalmente deben ser indemnizadas. También en estos casos se da una privación singular de la propiedad que es preciso indemnizar.

B) Expropiación. Garantías generales de esta institución.

Las garantías del instituto expropiatorio resultantes del texto constitucional (artículo 33) pueden sintetizarse en tres: cumplimiento de la "causa expropiandi"; mediación de la justa indemnización; y observancia del procedimiento legalmente

---

quedaría obligada a expropiar los terrenos o a resarcir a los propietarios de estas limitaciones extraordinarias. Esta última alternativa es interesante, pues abre la puerta al recurso a los instrumentos de fomento para paliar las eventuales limitaciones singulares.

[740] LÓPEZ RAMÓN, F.: "Introducción al régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos", LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.): Régimen jurídico de los Espacios Naturales protegidos, Ed. Kronos, Zaragoza, 1995, p. 37. Junto al principio de igualdad, hay que tener en cuenta el "contenido esencial" del derecho de propiedad "cuya violación, aun por vía general y abstracta, genera derecho a la indemnización".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

establecido, si bien en relación con este último aspecto no hay singularidades que merezcan tratamiento diferenciado alguno, por lo que este aspecto recibirá un análisis más limitado que de los otros dos.

-- Cumplimiento de la causa expropiandi [741]. La potestad expropiatoria, como cualquier otra potestad, está dirigida a un fin, concretamente, al de utilidad pública o interés social que la Ley predetermina en cada caso. Este fin no es abstracto, sino concreto y determinado y viene representado, no por la mera privación, sino por el destino posterior a que se afecta el bien [742], de forma que "la expropiación está siempre en función de una transformación posterior de los bienes objeto de la misma", que puede ser material o jurídica, pero que siempre ha de responder "a un plan de ordenación para cuya efectividad resulte un obstáculo el estado de cosas que la expropiación se encarga de remover" [743].

En la Sentencia 166/1986, de 19 de noviembre, sobre la Ley de expropiación del Grupo RUMASA, el Tribunal Constitucional formula algunas puntualizaciones interesantes respecto a este tema. Lo más novedoso es que el Tribunal afirma que

> "dada la gran variedad de fines públicos que pueden ser legalmente configurados como causa justificativa de la expropiación, el destino de los bienes y

---

[741] Según GARCÍA DE ENTERRÍA, este elemento es capital: "la expropiación ha de legitimarse en una causa precisa, tasada y estimada por la Ley", lo que excluye "cualquier uso libre de dicha potestad por la Administración", GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo II, pp. 230-231.

[742] Ídem.

[743] Ídem.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

> derechos expropiados puede ser también muy distinto, pues dependerá el modo como se satisfaga en cada supuesto expropiatorio el interés público que legitima la expropiación forzosa".

Y, en la misma línea, dirá que

> "ese destino viene necesariamente predeterminado por el fin cuando la satisfacción de éste sólo consiente un único y concreto destino con exclusión de todo otro; pero ocurre también que en algunos supuestos, el fin expropiatorio puede cumplirse por la vía de los distintos destinos que sean, todos ellos, igualmente aptos a la consecución del fin. En tales casos, es indiferente a la causa expropiandi el destino que reciban los bienes y derechos expropiados, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio. En dichos supuestos se produce, por lo tanto, una cierta desvinculación entre el fin de la expropiación y la afectación ulterior de los bienes, en el sentido de que ésta puede ser variable, sin que por ello se quiebre la causa expropiandi".

Así pues, para el Tribunal Constitucional, "la concepción constitucional de la causa expropiandi incluye tanto a las expropiaciones forzosas en las que el fin predetermina el destino de los bienes y derechos, como aquellas otras en que el fin admite varios posibles destinos". En definitiva, el Tribunal flexibiliza la relación entre el fin concreto para el que se expropia y el destino preciso de los bienes que cumplen esta finalidad. Concretamente, lo que interesa retener es que la modificación del destino de los bienes expropiados no deja a la expropiación sin justificación, siempre que éste cumpla los fines abstractos que con la misma se pretendieron lograr.

-- Mediación de justa indemnización. La segunda garantía constitucional es la necesidad de la "correspondiente indemnización". En la Sentencia 166/1986 ya citada, el Tribunal Constitucional también se refiere a la naturaleza de este requisito: admite, tanto las expropiaciones donde se exige el previo pago de la justa indemnización, como aquéllas en que las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Leyes permiten que el pago sea posterior. Pero en lo que es terminante es en el contenido o nivel de dicha indemnización, el cual debe necesariamente corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado:

> "siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desproporcionadas".

-- Observancia del procedimiento legalmente establecido. Según el Tribunal Constitucional, esta garantía "se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a las normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias" (Sentencia 166/1986).

Los problemas aquí se presentan en relación con las leyes singulares de expropiación. El Tribunal Constitucional ha afirmado que estas Leyes pueden establecer procedimientos expropiatorios. Sin embargo, la aparente libertad de configuración de los trámites procedimentales tiene claros límites: aunque sí se permiten excepciones justificadas por "la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa", "su naturaleza excepcional y singular no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecida en las Leyes generales". Así pues, el Tribunal no deja de destacar los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

límites de esa libertad: las modificaciones deben insertarse "como especialidades razonables que no dispensen de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general" (Sentencia 166/1986, citada) [744].

C) Un breve apunte: la prórroga temporal de derechos y la indemnización.

Procede dedicar asimismo alguna atención a un supuesto que ha planteado algún debate doctrinal. Se hace referencia, concretamente, a la declaración de dominio público de determinados bienes anteriormente privados y la viabilidad constitucional de la peculiar forma de indemnización que se ha previsto para esos casos: la prórroga del aprovechamiento privado de un bien público.

---

[744] En este supuesto está la verdadera punta de lanza de la expropiación legislativa. Sin duda, ésta pone en cuestión los derechos de defensa y de tutela judicial efectiva de los interesados por lo que desde la perspectiva indicada podría resultar contrario a la Constitución. Pero el planteamiento del Tribunal es distinto: "la inexistencia de recursos directos frente a la Ley no quiere, sin embargo, decir que los expropiados queden indefensos frente a la "causa expropiandi" declarada en una Ley singular, pues estando sometida al principio de igualdad, los expropiados que consideren que la privación singular de sus bienes o derechos carece de base razonable o es desproporcionada podrán, ante la ocupación material de los mismos, alegar ante los Jueces y Tribunales la vulneración de su derecho a la igualdad, y en el procedimiento correspondiente solicitar del órgano judicial el planeamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de dicho derecho fundamental, lo cual dará lugar o bien que se eleve la cuestión al Tribunal Constitucional o bien a una resolución denegatoria motivada, otorgándose así contenido al derecho a la tutela judicial efectiva frente a la Ley cuestionada; asimismo podrá interponerse el correspondiente recurso de amparo a través del cual este Tribunal tendrá ocasión de enjuiciar la inconstitucionalidad de a expropiación, si a ello hubiere lugar".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Aunque este tema no está previsto directamente en la regulación de los Espacios Naturales Protegidos, interesa tenerlo presente, de alguna manera, por dos motivos: facilita la comprensión de los límites de configuración del legislador del derecho de propiedad y, por consiguiente, de la existencia o no de una expropiación indemnizable; y, además, podría tratar de esgrimirse en nuestro caso para legitimar la congelación de los aprovechamientos existentes en un Espacio Natural Protegido y, limitando en el tiempo de disfrute de un determinado derecho sin que sea preciso proceder a otra indemnización diferente a esa prórroga del derecho.

La primera vez que esta cuestión se suscitó ante el Tribunal Constitucional advino con ocasión de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas [745]. Como es sabido, ésta declaró de dominio público no sólo las aguas terrestres sino también las subterráneas [746]. Planteado el problema respecto a los aprovechamientos de aguas ya consolidados que al ser declarados de dominio público dejaban de pertenecer a sus propietarios, el Tribunal Constitucional se cuestiona si la privación de las facultades del propietario que esta declaración produce es o no indemnizable. La Ley les otorga la posibilidad de continuar en el régimen de propiedad privada la explotación de sus aguas,

---

[745] Un análisis sobre este tema, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Las expropiaciones legislativas...", cit., pp. 131-152.

[746] "Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico" (artículo 1.2). Y, en consecuencia, el artículo 2 declara de dominio público las "aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

con la condición de que no podrán variar la cantidad ni el régimen de los mismos.

Los recursos presentados ante el Tribunal Constitucional contra la Ley de Aguas aducían un doble motivo de impugnación contra las disposiciones que contenían el régimen de transformación de la propiedad hasta ese momento existente (disposiciones transitorias segunda y tercera): el primero, por el hecho de que la Ley impedía aumentar el caudal de agua propio del mismo, es decir, congelaba el derecho del propietario en una caudal determinado, sin que el propietario pudiera incrementar la cantidad de agua a utilizar sin necesidad de solicitud alguna; el segundo, porque las facultades de libre disposición del propietario venían a ser suprimidas, ya que toda modificación de las condiciones o régimen del aprovechamiento de las aguas se subordinaba a la obtención de la oportuna concesión, imprescindible no sólo para asegurar los incrementos del caudal, sino también la totalidad de la explotación. De esta forma, se eliminaban las facultades de goce y disposición del propietario y, en consecuencia, se producía una privación del derecho de propiedad sin la correspondiente indemnización.

En la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, que resuelve los recursos planteados contra la Ley de Aguas, el Tribunal Constitucional responde a la argumentación expuesta. Según éste, las disposiciones impugnadas permiten a los interesados mantener la titularidad de sus derechos "en la misma forma que hasta ahora", lo que significa que "se respetan íntegramente, con el mismo grado de utilidad o aprovechamiento material con que hasta la fecha de la entrada en vigor se han venido

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

disfrutando, aquellos derechos o facultades anejas a la propiedad fundiaria". Para el Tribunal Constitucional, así pues, la Ley se limita a eliminar las simples expectativas de aprovechamientos de caudales superiores que eventualmente podían obtenerse, por lo que concluye:

> "que el legislador preserve los derechos privados preexistentes sólo en los estrictos términos en que venían disfrutándose y que no permita su modificación o ampliación sin una simultánea novación de su naturaleza y previa intervención de la Administración, podrá ser objeto de discrepancia o de crítica en términos de valoración política, pero no supone una transferencia coactiva de facultades integradas en el patrimonio del propietario o titular de la explotación" [747].

No hay, pues, en la opinión del Alto Tribunal, privación de un derecho, sino una nueva configuración del mismo. Su transformación es voluntaria, y sólo se hace obligatoria cuando se pretende una modificación de los derechos preexistentes, o bien por el transcurso de cincuenta años, según los propietarios afectados opten por un régimen o por otro.

Distinto es el caso de la Ley 22/1988, de Costas, donde sí se produce una transformación del derecho de propiedad en concesión administrativa de manera imperativa. Efectivamente, los antiguos propietarios de terrenos ubicados en la zona

---

[747] Un comentario, en SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Transformación o pérdida futura o limitación del contenido del derecho de la propiedad privada de las aguas: sobre algunos aspectos del régimen transitorio de la nueva Ley de Aguas", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 46, 1985, pp. 179-188. También, MOREU BALLONGA, J. L.: El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas, Universidad de Zaragoza, 1990. Para una visión crítica, DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: El nuevo régimen de las aguas subterráneas en España, Ed. Tecnos, Madrid, 1989.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

marítimo-terrestre, o en la playa y mar territorial, "pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión en el plazo de un año a contar desde la mencionada fecha. La concesión se otorgará por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y aprovechamientos existentes sin obligación de abonar canon" (Disposición Transitoria 1ª.1: siempre que exista sentencia judicial firme anterior).

En su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, el Tribunal Constitucional reconoce en este caso que la transformación de derechos de propiedad privada declarados por Sentencia en concesión implica una forma "muy singular de expropiación". Pero, a continuación, admite que la concesión de treinta años, prorrogables por otros treinta, es una forma de indemnización: "si la expropiación se opera precisamente por la transformación de la propiedad en concesión, el valor económico de ésta no puede ser entendido sino como compensación, determinada ope legis, por la privación del título dominical" [748].

A la vista de lo expuesto, podemos concluir, por consiguiente, que la forma de la indemnización, así como su

[748] Es importante lo que añade a continuación, y merece la pena ser transcrito íntegramente: "la relación entre expropiación y conversión del título, de una parte, y la naturaleza compensatoria de la concesión que se otorga, de la otra, no aparecerían tal vez con absoluta nitidez en la propia Ley, que daba a los propietarios el plazo de un año para solicitar dicha conversión y no ofrecía solución alguna para el supuesto de que se dejara transcurrir ese plazo sin cursar la solicitud. El desarrollo reglamentario al ordenar a la Administración que, de oficio, otorgue la concesión cuando se hubiera agotado el plazo para solicitarla, vino a llenar esa laguna e hizo patente que se trata, en efecto, no de una libre opción, sino de una decisión expropiatoria en la que es la Ley misma la que fija el quántum de la indemnización".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cuantía, puede decidirla la Ley [749]. Es constitucionalmente legítimo que el legislador proceda a indemnizar mediante el otorgamiento en concesión del mismo bien que antes era objeto de la propiedad, y que la Ley ha transformado en propiedad pública, o en bien de dominio público. Es verdad que esta conclusión ha levantado una amplia y fundada contestación, pero lo cierto es ello es lo que se desprende de la jurisprudencia constitucional.

2.2.- Expropiación y derechos de tanteo y retracto en los ENP.

A) La regulación de la expropiación en la legislación de ENP.

La Ley básica estatal 4/1989 dedica a la expropiación un único precepto. Concretamente, el artículo 10.3 dispone:

> "La declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados".

Sobre la base de esta previsión, la legislación autonómica contiene también previsiones sobre la expropiación. Sin embargo, se limitan, prácticamente, a la mera reproducción del precepto básico. Así ocurre con las Leyes de Andalucía (Artículo 23), País Vasco (artículo 20), Valencia (artículo 18.1), Castilla y León (artículo 5), Cataluña, y (artículo 33),

[749] Ello, con independencia de la posibilidad de que los particulares, caso por caso, puedan cuestionar la cuantía de la indemnización ante los Tribunales ordinarios. En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional.."cit., pp. 131-152.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

y Asturias (artículo 37). Por su parte, el artículo 23 de la ley canaria establece:

> 1.- La declaración de una de las categorías de protección de un Espacio Natural Protegido, además de la utilidad pública prevista en la legislación estatal, lleva implícita la de su interés social a efectos expropiatorios.
>
> 2.- En caso de expropiación, al momento de la determinación del correspondiente justiprecio correspondiente se deducirá, en su caso, la cuantía equivalente al coste de restauración derivado del deterioro del Espacio Natural Protegido que sea consecuencia de la comisión de una infracción por sus titulares.

Procede analizar los presupuestos requeridos para la expropiación en materia de Espacios Naturales Protegidos, aunque el análisis se centre exclusivamente en las dos primeras exigencias constitucionales (cumplimiento de la "causa expropiandi" y mediación de justa indemnización), la tercera exigencia constitucional (observancia del procedimiento legalmente establecido) no presenta singularidades en este caso.

a) La declaración de utilidad pública e interés social.

La Ley canaria define primero los supuestos de declaración de utilidad pública e interés social necesarios para legitimar la expropiación. En este sentido, cumple con lo establecido en la legislación general sobre Expropiación Forzosa, la cual exige una norma con rango de Ley para definir tales supuestos [750]. A diferencia de la Ley estatal básica, la novedad es que

[750] GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: Los principios de la nueva ley de expropiación..., cit., pp. 81-89.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la Ley canaria contempla, además del supuesto de utilidad pública, el interés social como causa para expropiar. Como explica GARCÍA DE ENTERRÍA, "parece claro que por "utilidad pública" se entienden las exigencias del funcionamiento de la Administración (obras públicas, servicios públicos) o de sus concesionarios (argumento: art. 2°.2 LEF), en tanto que por "interés social" habrá que entender cualquier forma de interés prevalente al individual del propietario distinto del supuesto anterior" [751].

Cabe plantear si la Comunidad Autónoma es competente para alterar la legislación básica en esta materia [752]. La cuestión puede tratar de resolverse conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, para quien que la expropiación forzosa, además de una garantía constitucional de los derechos patrimoniales de los particulares, es "un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden servirse para el logro de sus fines cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social". En este sentido, se pronuncia la Sentencia 37/1987 sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza, que declara además:

---

[751] Curso de Derecho Administrativo, cit., tomo II, p. 233.

[752] Esta cuestión fue planteada por el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias en su Informe relativo al Proyecto de Ley de diciembre de 1993. En dicho informe, se considera el precepto una mera reiteración del art. 10.3 de la Ley 4/1989, "a menos que pretenda considerarse implícita en la declaración no sólo la utilidad pública a la que se refiere la legislación básica estatal- sino también el interés social, al ser ambos presupuestos distintos y diferenciables, en su operatividad, en el instituto de la expropiación (art. 15 Ley de Expropiación Forzosa), y tener el interés social especial repercusión en la delimitación de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (Art. 71 de la Ley de Expropiación Forzosa)".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

> "es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropiandi*, son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales".

De esta forma, y teniendo en cuenta que "es, en definitiva, este carácter medial de la expropiación, como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos cuya procura material corresponde a la Administración, un aspecto esencial de la cuestión planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad", la Sentencia antes mencionada concluye afirmando que "cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas y no el Estado las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en los que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropiandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados" [753].

---

[753] Similares consideraciones se contienen en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, sobre el Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992. Concretamente, el Tribunal admite que el Estado puede definir como causa expropiandi "el incumplimiento de la función social de la propiedad, cuando çse trate del incumplimiento de aquellos deberes básicos cuya regulación le compete al amparo del art. 149.1.1°, en tanto que a las Comunidades Autónomas les incumbe definir, en su caso, otras posibles causas de expropiar como técnica al servicio, entre otras materias, del cumplimiento de los deberes dominicales que con respeto de las condicions básicas cumpla a las Comunidades Autónomas establecer". En cnsecuenci, concluye el Tribunal que "el Estado, por virtud del art. 149.1.18° C.E., no puede definir con carácter básico todos los supuestos en que cabe hacer uso de la técnica expropiatoria mediante la declaración

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Trasladadas estas consideraciones a la materia de los Espacios Naturales Protegidos, puede afirmarse que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia para definir la causa de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir. Cuestión distinta es si, en virtud de la competencia del Estado para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, existe alguna limitación específica al ejercicio por las Comunidades Autónomas de esta competencia [754]. Pero no existe ninguna limitación constitucional 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.

b) Las condiciones para la concreción de los bienes que cumplen la utilidad pública o el interés social.

Todavía en relación con la causa de la expropiación, también procede determinar las condiciones en que la Comunidad Autónoma puede concretar la utilidad pública o el interés social en determinados bienes. El debate se centra en si basta

---

de la cuisa expropiandi necesaria en cada caso, hbida cuenta de que la legislación sectorial sobre el urbanismo es competencia de las Comunidades Autónomas".

[754] Limitación que se refiere, como ya ha quedado expuesto, a la imposibilidad de modificar los criterios de valoración de los bienes expropiados, la existencia misma de la indemnización, la existencia de las razones de interés público que justifican la expropiación y las garantías de los ciudadanos que comporta el procedimiento expropiatorio en el que, necesariamente, ha de identificarse el objeto a expropiar, se cuantificarse el justiprecio y se procede a tomar posesión del mismo.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la declaración general de una Ley del interés público y de la utilidad social para que pueda ser expropiado cualquier bien o si, por el contrario, es forzosa una mayor concreción a la hora de ejercer la potestad expropiatoria designando concretamente cuál es dicha finalidad. Tanto el Tribunal Supremo, como el Tribunal Superior de Justicia de Canarias se han planteado este problema.

Las Sentencias de 24 y 25 de mayo de 1993 (ar. 3716 y 3797) del Tribunal Supremo tienen lugar a propósito de la expropiación de una zona, la finca del Coto del Palacio de Doñana, necesaria para el cumplimiento de los fines encomendados al Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Éste es el beneficiario de la expropiación. La causa aducida para la expropiación, según la Sentencia, estribaba en la necesidad de "obtener los medios materiales que permitan la permanencia simultánea de medio centenar de investigadores y personal científico en el Parque, para realizar las tareas de investigación ordenadas a la conservación y protección de la fauna, flora, dinámica y estructura de los ecosistemas del Parque". Y también se señala la relación entre finalidad de expropiación y los bienes concretos y determinados a expropiar, "que han de ser los estrictamente indispensables para cumplir dicho fin", destacándose que "entre el fin de la expropiación y la necesidad de ocupación de los bienes existe una relación directa, una inmediata vinculación, que, si no puede llegar a producirse, o se rompe por alguna causa, da lugar al fracaso jurídico de la expropiación".

Hasta aquí el planeamiento global de la Sentencia. A

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

partir del mismo se desciende sobre lo que nos interesa realmente ahora, esto es, los requisitos específicos de concreción de la utilidad pública y el interés social en los casos de expropiaciones en materia de Espacios Naturales Protegidos. En este punto, declarará que no bastan las declaraciones genéricas contenidas en las Leyes de declaración de tales espacios, sino que es imprescindible que éstas vengan concretadas en los Planes Rectores de Uso y Gestión. Son tales planes los que realmente deben concretar los fines de utilidad pública o interés social que legitiman una expropiación en los Espacios Naturales Protegidos.

La conclusión, en relación con la expropiación objeto de controversia, es que la finca no sirve al fin para el que fue expropiada; y ello, en virtud del uso al que según el Plan está destinada. El uso al que están destinadas las construcciones de marcado interés histórico como la que existe en la finca expropiada, es el uso público. Definido dicho uso en el Plan Rector de Uso y Gestión como aquel destinado a "exponer, de forma ordenada y sencilla, los complejos fenómenos naturales que en él tienen lugar", a fin de "conseguir que los visitantes lleguen a comprender la complicada dinámica de los sistemas naturales y, a través de su conocimiento, lleguen a disfrutar plenamente de ellos", es precisamente la inadecuación de las zonas de uso público para facilitar la permanencia de medio centenar de científicos en el Parque Nacional lo que lleva al Tribunal a anular la expropiación por inadecuación del bien expropiado a la causa de la misma.

También el Tribunal Superior de Justicia de Canarias se ha ocupado de esta cuestión. La Sentencia de 25 de marzo de 1994

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

enjuicia la expropiación de unos terrenos situados en un Parque Natural llevada a efecto tras la declaración de la necesidad de ocupación urgente de unas fincas situadas en el Parque Natural del Macizo del Suroeste en la Isla de Gran Canaria.

La necesidad de ocupación se justifica en "la importancia ecológica del Parque" y la urgencia en: "la conveniencia para las Administraciones Públicas encargadas de conservar y gestionar los espacios naturales de ostentar la titularidad"; haber sido "objeto en breve plazo de dos actos de transmisión intervivos con fines urbanísticos"; y la "necesidad [...] de proteger de toda acción depredadora y especulativa". Para el Tribunal Superior, la legislación canaria, que proporciona la cobertura necesaria a la expropiación, no puede objetarse: "la declaración de un espacio natural protegido... no conlleva por si misma limitación de derechos o restricciones de usos, que deberán ser instrumentados, en su caso, en los Planes Rectores de Uso y Gestión que desarrollen la protección establecida por esta Ley" [755]. Ahora bien, la legislación mencionada también obliga al Gobierno a potenciar "el planeamiento de desarrollo con las debidas garantías de publicidad, participación de los propietarios y usuarios y audiencia de las Corporaciones Locales y otros representativos" (Disposición Adicional 2ª). Y esto resulta decisivo.

La falta de Plan Rector de Uso y Gestión, en efecto, va a

[755] La propia Ley condiciona la privación singular de derechos a los aprovechamientos legalmente patrimonializados: "si de la ejecución de los Planes Rectores de Uso y Gestión resultaran privaciones singulares de derechos o aprovechamientos legalmente patrimonializados, se aplicarán las disposiciones vigentes sobre expropiación forzosa" (Disposición adicional única).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

motivar la anulación de la expropiación: "esta obligación normativo-planificadora era imprescindible para el cumplimiento y desarrollo de la Ley". En opinión del Tribunal, procede anular la expropiación: "sólo tras la aprobación del Plan Rector de uso y Gestión del Parque y articulando la expropiación (causa expropiandi) en función de las previsiones que en el mismo se establezcan, podría resultar la misma jurídicamente viable". El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, así pues, da un paso más que el Tribunal Supremo: exige, no sólo la concordancia de la expropiación con el Plan Rector de Uso y Gestión, sino, también, que éste exista realmente, lo cual supone la práctica imposibilidad de expropiar mientras no se aprueben los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Como conclusiones en este punto: primero, la declaración genérica de utilidad pública e interés social que contiene la legislación de Espacios Naturales Protegidos ha de concretarse en bienes que sean idóneos para cumplir específicamente los usos concretos que la normativa específica de cada Espacio Natural Protegido le asigna. Segundo, en la concreción de esos usos hay que acudir a la planificación de cada uno de tales espacios --especialmente, a la zonificación--, de forma que los bienes expropiados han de ser destinados para la finalidad que sea acorde con lo dispuesto en tales planes. Y tercero, en ausencia de planificación no parece jurídicamente viable una expropiación, ya que faltará hasta ese momento el criterio para determinar la adecuación de los bienes concretos a expropiar con los fines que en cada caso tales planes determinen, y que dependerá, en buena medida, del uso que el Plan pueda dar a la zona donde el bien se encuentra.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

c) La fijación del justiprecio.

El justiprecio es también garantía esencial del instituto expropiatorio. El Tribunal Constitucional pone especial énfasis sobre ella:

> "la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la Ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste".

Pero, en este momento, lo que interesa es interrogarnos sobre la competencia para regular estas garantías. La misma Sentencia de 26 de marzo de 1987, que contiene el párrafo transcrito, llega a la siguiente conclusión sobre esta cuestión:

> "la uniformidad legislativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistemas de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por la Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación".

Teniendo presente estas consideraciones, corresponde enjuiciar la Ley canaria, cuyo artículo 23.2 establece que "en caso de expropiación, al momento de la determinación del correspondiente justiprecio correspondiente se deducirá, en su

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

caso, la cuantía equivalente al coste de restauración derivado del deterioro del Espacio Natural Protegido que sea consecuencia de la comisión de una infracción por sus titulares".

Este precepto contiene un sistema peculiar en la fijación del justiprecio, distinto de los establecidos en la normativa estatal. Puede discutirse su constitucionalidad con base en la doctrina anterior y por ser de competencia exclusiva del Estado la "legislación de expropiación forzosa" (artículo 149.1.18 de la Constitución) [756]. Sin embargo, ésta no es nuestra posición.

En primer lugar, es cierto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para alterar la regulación del justo

---

[756] Esta cuestión fue planteada en el Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias al Proyecto de Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias de abril de 1993, que fue desechado, pero que contenía en este punto la misma regulación incorporada el Proyecto de diciembre de 1993 que dio lugar a la Ley 12/1994. En este primer informe, el Servicio Jurídico tacha esta regulación de inconstitucional, por invadir las competencias del Estado en materia de expropiación forzosa. Sin embargo, posteriormente, en el Informe relativo al Proyecto de Ley de Diciembre de 1993, modifica la postura anterior y justifica la previsión, pese a advertir su incorrección técnica-jurídica: "la delimitación del justo precio en la expropiación viene sujeto a la competencia normativa exclusiva del Estado en la materia, conforme dispone el art. 149.1.18 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en relación a la "legislación sobre expropiación forzosa". Sin embargo, ello no lleva a cuestionar el precepto controvertido, ya que --según se señala-- técnicamente "la reducción del justo precio del coste de restauración no constituye un supuesto de fijación del justo precio sino, más concretamente, una previsión legal de compensación del pago de justo precio con responsabilidades pecuniarias del expropiado". Como solución alternativa el informe señala la posibilidad de valoración del bien al tiempo de la iniciación del expediente "teniendo en cuenta, por tanto, los posibles deterioros sufridos que hagan disminuir de valor el inmueble, tal como se deduce del art. 36 de la Ley de Expropiación Forzosa".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

precio; no obstante, también es cierto que la Ley no modifica tales criterios y parte del justo precio previamente fijado con base a los criterios establecidos por la legislación estatal para reducirlo a partir de él. En segundo lugar, realmente lo que se prevé es un supuesto de compensación de deudas regulado en el Código Civil, no la fijación de un nuevo criterio para determinar el justiprecio. En tercer lugar, la Comunidad Autónoma no modifica el régimen jurídico establecido por la legislación civil, y lo único que hace es recordar la posibilidad de que sea aplicable el instituto civil de la compensación; deben concurrir, por tanto, los presupuestos para que tal compensación pueda tener lugar: deuda líquida y exigible. Pese a que la legislación canaria no lo explicita, es claro que sólo podrá aplicarse cuando concurran tales requisitos, ya que para lo que sí es incompetente es para alterar el régimen jurídico propio de la compensación. En definitiva, procede concluir que el supuesto analizado no pretende variar los criterios para fijar el justo precio.

Todavía antes de terminar, merece recordarse la pretensión del Grupo Popular de introducir en la Ley un criterio ecológico en la obtención del justiprecio: "para la obtención del justiprecio se tendrá presente su valor ecológico, tomando como referencia otros espacios protegidos tanto en España y de otras partes del mundo, así como las mejoras realizadas en zonas periféricas, como son accesos y conducciones que estén alrededor de la zona afectada" [757].

[757] En la defensa de esta enmienda se adujo lo siguiente: "lo que pedimos con esta enmienda es intentar dejar perfectamente definido qué mecanismos y qué puntos de referencia tendríamos para poder dotar, en esa expropiación que se produzca del suelo, al objeto de recibir una plena

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Esta propuesta ha de ser rechazada por un motivo formal: la Comunidad Autónoma de Canarias carece de competencias para regular el justiprecio de una expropiación. Pero, también, por un motivo de fondo, ya que nos sitúa ante un concepto vacío de contenido: las referencias al valor de otros espacios en España y en el mundo dará como resultado una enorme disparidad, siendo imposible calcular cuál debe ser aplicado. Pese a la buena intención, la propuesta resulta ingenua ya que sería imposible llegar a resultado alguno, pues no cabe comparar situaciones que no tienen relación unas con otras [758].

B) Derechos de tanteo y retracto en los ENP.

El tanteo y el retracto son una institución civil [759] y se incorporan al Derecho Administrativo en el momento en el que

---

satisfacción en tanto en cuanto tiene un interés social por lo que se expropie". Como réplica, se sostuvo: "la introducción aquí del concepto de valor ecológico creemos que es un concepto indeterminado y abstracto y lo único que provocaría sería inseguridad jurídica y multitud de problemas a la hora de proceder o llevar a cabo una expropiación de una propiedad particular Y por otra parte si lo que se pretende es pagar más a los propietarios que se vean afectados por la Ley de Espacios Naturales, me da la impresión de que las referencias elegidas son erróneas, puesto que si se toman como referencia otros espacios protegidos en España y de otras partes del mundo podría ser que esos espacios tuvieran un menor valor que los que existen en Canarias, porque realmente yo creo que aquí tienen más valor".

[758] Además, el valor diferirá en función de la situación anterior del bien, que en algunos casos se ubicará en suelo urbanizado, otros en suelo urbanizable y otros en suelo rústico, lo que, como hemos visto, cambia el valor de la expropiación, ya que es distinta la consolidación de derechos en cada caso.

[759] Sobre los fundamentos y características de esta institución y su evolución histórica, COCA PAYERAS, M.: Tanteo y retracto, función social de la propiedad y competencia autonómica, ed. Real Colegio de España, Bolonia, 1988.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

se establece como beneficiario de los mismos una Administración Pública. El derecho de tanteo es la facultad que se reconoce a su titular, en los casos de enajenación onerosa de inmuebles, para adquirir éstos prioritariamente en lugar de un tercero. El derecho de retracto es el derecho de subrogarse, en las mismas condiciones estipuladas en el contrato original, en lugar del adquirente de una cosa inmueble a título oneroso. Siguiendo a MARTÍN BLANCO hay que señalar que el tanteo y el retracto son derechos reales limitados que facultan a la Administración titular para obtener la transmisión a su favor del inmueble de su dueño transmitente o del tercer adquirente mediante el pago de su precio [760].

En la legislación urbanística, estos derechos tienen por finalidad intervenir en el mercado del suelo, creando patrimonios públicos del suelo destinados a diversas funciones públicas entre ellas la de construir viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial, tal y como establece el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 [761].

La normativa sobre Espacios Naturales Protegidos también ha acogido esta figura. En el marco de la legislación estatal, los derechos de tanteo y retracto vienen recogidos en la Ley 4/1989 (artículo 10):

---

[760] MARTÍN BLANCO, J.: Estudios sobre la Ley 8/1990 de reforma del régimen urbanístico. Ed. Colex, Madrid, 1991, p. 138.

[761] La Sentencia 61/1997 ha anulado la maoría de los artículos del Texto refundidod e la ley del Suelo de 1992 que regulaban los derechos de tanteo y retracto por ser meramente supletorios y no tener el Estado competencia para dictarlos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

"2. La declaración de un espacio natural como protegido lleva aparejada [...] la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas inter vivos de terrenos situados en el interior del mismo".

3. A los efectos del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, por el transmitente se notificarán fehacientemente a la Administración actuante las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en la que haya sido instrumentada la citada transmisión. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la correspondiente notificación, que deberá efectuarse en todo caso y será requisito necesario para inscribir la transmisión en el Registro de la Propiedad".

La Sentencia constitucional 179/1989, de 19 de octubre, relativa al Parque Regional de la Cuenca del Manzanares, admite la posibilidad de que las leyes de las Comunidades Autónomas puedan reconocer a sus respectivas Administraciones el ejercicio del derecho de tanteo o retracto.

En principio, parece que la legislación de las Comunidades Autónomas debe limitarse a reconocer a favor de sus Administraciones el ejercicio de tales derechos. Sin embargo, cabe realizar otra interpretación si se repara en que la legislación del Suelo contiene una regulación más detallada. Las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de urbanismo, por lo que, pueden regular esta institución siguiendo los criterios fijados en la legislación estatal con carácter meramente supletorio.

El fundamento de la competencia autonómica se encuentra en la propia doctrina del Tribunal Constitucional, que ha admitido que las instituciones civiles estén hoy reguladas no sólo por

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la legislación civil, sino también por normas administrativas. En consecuencia, las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente pueden regular estas materias pese a su inicial naturaleza civil. Esta doctrina ha sido confirmada en la Sentencia 156/1995, de 26 de octubre, relativa a la Ley vasca de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdabai:

> "lo básico en la ordenación estatal es el establecimiento de un derecho de tanteo y retracto en favor de las Administraciones Públicas, la garantía de un conocimiento fehaciente por dichas Administraciones de las transmisiones inter vivos de terrenos situados en el interior de un espacio protegido y la determinación de unos plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto que permitan asegurar una eficaz protección del espacio por los entes competentes".

Por tanto, éste será el marco dentro del cual las Comunidades Autónomas deberán actuar al tratar de regular los derechos de tanteo y retracto en sus respectivas leyes de Espacios Naturales Protegidos.

a) <u>El derecho de tanteo. Régimen jurídico.</u>

-- <u>Terrenos a los que afecta.</u> La Ley 4/1989 habilita el ejercicio de estos derechos en todos los terrenos incluidos en los Espacios Naturales Protegidos: la declaración de un espacio natural como protegido lleva aparejada "la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas inter vivos de terrenos situados en el interior del mismo" (artículo 10.2).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Un problema concreto en este punto plantea la Ley de Espacios Naturales de Canarias. La Ley 12/1994 excluye algunos terrenos de la aplicación de estos derechos: los derechos de tanteo y retracto afectan a los "terrenos u otros inmuebles incluidos en un Espacio Natural Protegido excepto en las zonas de uso tradicional, general y especial de los Parques Rurales, previstas en el artículo 31 de la presente Ley" (artículo 24.1).

Podría criticarse esta disposición, porque no es posible a la Comunidad Autónoma alterar o conformar "ex novo" el régimen jurídico de dichas instituciones previstas en la legislación estatal, ya general ya civil, ya especial, como es la Ley 4/1989 [762]. Pero, si bien la conclusión es cierta, la argumentación debe basarse en otro título competencial, la legislación básica de medio ambiente. El precepto resulta inconstitucional, no por regular una institución civil, sino por disminuir la protección establecida en la legislación básica estatal. La finalidad de la legislación básica en medio ambiente, en palabras del propio Tribunal, "no es tanto la uniformidad como el establecimiento de mínimos de protección" (Sentencia 156/1995), de manera que las Comunidades Autónomas, al desarrollar esta legislación, deben garantizar que la misma suponga "una protección suficiente que no reduzca la eficacia de la medida en relación con el espacio natural al que se aplica" (Sentencia 156/1995, ya citada). Al no limitar la legislación estatal los terrenos objeto de los derechos de tanteo y retracto, puede entenderse que la Ley canaria está

[762] La Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de octubre de 1989, referida como ya se conoce al Parque Regional del Manzanares, puede invocarse en apoyo de esta afirmación.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

limitando su aplicación, y, en consecuencia, disminuyendo la protección otorgada por la legislación básica [763].

-- Requisitos: notificación a la Administración competente en materia de medio ambiente. Para ejercer el derecho de tanteo, la Administración ha de ser notificada de la intención de proceder a la venta del terreno y de las condiciones esenciales de dicha venta: "por el transmitente se notificará fehacientemente a la Administración actuante las condiciones esenciales de la transmisión pretendida, y en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en que haya sido instrumentada la citada transmisión" (artículo 10.34 de la Ley estatal). Mientras que la Ley estatal hace referencia general a la Administración actuante, la Ley canaria ya se refiere a la Administración de la Comunidad Autónoma como destinataria de la notificación correspondiente.

No contiene la Ley canaria ninguna otra mención específica

[763] Quizás habría sido mejor retener la redacción prevista en el Proyecto de Ley de abril de 1993 que contenía, respecto a este aspecto, la siguiente regulación en su artículo 23.2: "La totalidad del territorio terrestre de los Parques y Reservas Naturales estarán sometidas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, salvo el suelo clasificado de urbano. En los Parques Rurales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, Parajes Protegidos y Sitios de Interés Científico serán sus correspondientes instrumentos de ordenación o de planeamiento los que concreten las áreas sometidas a estos derechos". La ventaja de esta regulación es que permite una mejor adaptación a la realidad de cada territorio. Efectivamente, dada la extensión del territorio protegido en Canarias, la remisión al planeamiento permite estudiar mejor las circunstancias concretas que concurren en cada caso, evitando establecer reglas generales que puedan no adaptarse a la realidad y, en consecuencia, tener efectos no deseados.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en esta materia [764]. Durante el debate parlamentario del Proyecto de Ley, el Grupo Socialista propuso desarrollar algo más esta regulación, pero se rechazó por los grupos mayoritarios por entender que era más adecuado incorporarla en el Reglamento. La intención de introducir la previsión en la Ley era posibilitar, ya desde su aprobación, el ejercicio de estos derechos sin tener que esperar al desarrollo reglamentario [765].

-- Plazo. La única condición que la Ley canaria establece es la de un plazo de tres meses para ejercer el derecho de tanteo desde la notificación de las condiciones de la transmisión (artículo 24.2), lo que es coherente con la normativa básica que establece el mismo plazo (artículo 10.3). En la Sentencia 156/1995, de 26 de octubre, sobre la Ley vasca relativa a la Reserva de la Biosfera de Urdabai, se establecen las condiciones en las que las Comunidades Autónomas pueden modificar este plazo [766], siempre que "ésta suponga una

[764] El Proyecto de Ley de abril de 1993 sí contenía una regulación más detallada:"Los propietarios de bienes afectados por el ejercicio del derecho de tanteo deberán notificar, mediante impreso normalizado, a la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza la decisión de enajenarlos, con expresión del precio y forma de pago proyectados y restantes condiciones esenciales de la transmisión" (artículo 23.3).

[765] Como novedad, se precisa que a) la notificación debe realizarse en impreso normalizado; y b) deben notificarse el precio y la forma de pago, y cualquier otra condición esencial de la venta. Con ello se aumentan las garantías y se procuraba mayor seguridad jurídica a los particulares y a la propia Administración.

[766] La citada resolución comienza por rechazar la pretensión del Abogado del Estado de entender la materia incluida dentro de las "condiciones básicas para el ejercicio de los derechos" del artículo 149.1.1 de la Constitución.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

protección suficiente que no reduzca la eficacia de la medida en relación con el espacio natural al que se aplica" [767].

-- Efectos. Con carácter general, la legislación del suelo establece que si no se produce la notificación de la venta proyectada, no podrá inscribirse la transmisión en el Registro de la Propiedad (artículo 296 del Texto Refundido de 1992). Producida la notificación a la Administración de la venta proyectada, sin que ésta responda en el plazo que la Ley le concede para ello, podrá realizarse la transmisión. La legislación de Espacios Naturales Protegidos no contiene, específicamente, previsión alguna [768]. El propietario puede realizar la venta proyectada en el plazo de un mes [769]. Transcurrido dicho plazo debe notificar nuevamente a la Administración su intención de vender. Si la Administración,

---

[767] La Ley impugnada recortaba los plazos de la Ley básica: sesenta días, para el ejercicio del derecho de tanteo y seis meses para el retracto. Según el Tribunal Constitucional, los plazos contenidos en la normativa vasca "son lo suficientemente amplios como para permitir que realmente puedan ejercitarse los derechos de tanteo y retracto".

[768] Efectivamente, ni la Ley básica estatal, ni la Ley 12/1994 establecen plazo alguno para efectuar la transmisión. Como acaba de indicarse, el Proyecto de Ley de abril de 1993 sí contenía un plazo de caducidad de cuatro meses, para evitar posibles fraudes, siguiendo la regulación de la Ley del Suelo. El artículo 295.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo establecía que "los efectos de la notificación para el ejercicio del derecho de tanteo caducarán a los cuatro meses siguientes a la misma sin que se efectúe la transmisión". Este artículo fue declarado nulo por la Sentencia del Tribunal Consitucional 61/1997, de 20 de marzo.

[769] El Proyecto de Ley de abril de 1993 establecía a este respecto: "los efectos de la notificación para el ejercicio del derecho de tanteo caducarán a los cuatro meses siguientes a la misma sin que se efectúe la transmisión, que en caso de realizarse transcurrido este plazo se entenderá efectuada sin dicha notificación, a efectos del ejercicio de derecho de retracto".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

por el contrario, notifica su deseo de ejercer el derecho de tanteo, el propietario viene obligado a enajenar y la Administración obligada a adquirir en las condiciones estipuladas. No se establece plazo para que la Administración cumpla con su obligación estricta de adquirir. El principio de la buena fe, que preside las relaciones entre la Administración y los particulares, hace que sea necesario concluir que la Administración debe proceder en el plazo más breve posible al cumplimiento de la misma.

b) El derecho de retracto. Régimen Jurídico.

El derecho de retracto habilita a la Administración para subrogarse en la posición del comprador en el caso de que se haya incumplido el deber de notificar la venta por el vendedor. El derecho de retracto lo puede ejercer la Administración autonómica, frente a la que se incumplió el deber de notificación. Sin embargo, deberá ejercitarse, no frente al vendedor, como el tanteo, sino frente al comprador, subrogándose en lugar del que adquiere la cosa, con las mismas condiciones acordadas en el contrato, tal y como establece el artículo 1521 del Código Civil.

-- Requisitos. Las condiciones para que pueda tener lugar el derecho de retracto son: a) que se trate de una enajenación onerosa intervivos; b) que el vendedor no haya efectuado la notificación de la transmisión o que ésta no reúna los requisitos previstos en la Ley; c) que la transmisión se hubiera efectuado sin sujetarse a las condiciones notificadas.

Ni la Ley 4/1989, ni la Ley 12/1994, contienen

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

disposiciones específicas acerca de este tema concreto. Dan por supuesta la general. El Código Civil tampoco establece nada en este sentido [770]. Y como transmisión realizada sin seguir las condiciones notificadas, el derecho de retracto puede ejercerse cuando la transmisión se haya realizado por un precio inferior al notificado o las condiciones de la venta fueran realmente menos onerosas que las comunicadas a la Administración (artículo 294 del Texto Refundido de la Ley del Suelo).

-- Plazo. Constatada la concurrencia de alguno de los supuestos, el plazo para que la Administración pueda ejercitar el derecho de retracto es de un año desde la notificación, tanto en la Ley estatal, como en la Ley canaria. Tan largo plazo puede plantear serios problemas de seguridad jurídica [771], ya que la inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión no produce el efecto de iniciar el cómputo del plazo. Existe un vacío en la regulación del retracto: no se contempla por ninguna parte la obligación del comprador de notificar la compra realizada, por lo que, si el vendedor no ha realizado la notificación, el plazo para que la Administración ejerza el derecho de retracto no empieza a correr, y en consecuencia, la venta estaría pendiente de que la Administración decida ejercer su derecho sin límite, puesto

---

[770] El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 sí contenía los supuestos bajo los que cabía ejercer el derecho de retracto. Como requisitos esenciales de la notificación, se mencionaban los del precio, la forma de pago y las demás condiciones esenciales de la transmisión, sin añadir nada más (artículo 293). Los artículos 291 a 295 del Texto refundido de 1992 han sido anulados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.

[771] GONZÁLEZ PÉREZ, J.: Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, Ed. Civitas, Madrid, 2ª edición, 1991 p. 452.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que, ante la falta de comunicación, el plazo de un año nunca empezaría a correr.

En consecuencia, en aras de la seguridad jurídica, habrá que entender que el plazo comienza a contar desde que la Administración tiene conocimiento por cualquier medio de la transmisión efectuada. Naturalmente esto planteará problemas de prueba, pero desde el punto de vista de la justicia y de la buena fe parece la opción más recomendable.

-- Efectos. En cualquier caso, si la Administración no ejerce el derecho en el plazo de un año desde la notificación, o, como ya hemos dejado planteado, desde que ha tenido conocimiento de la transmisión, la venta quedará consolidada.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CAPÍTULO IV. EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD ESTATUTARIA Y LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA.

1.- Las técnicas generales: usos permitidos, prohibidos y autorizables.

En un trabajo pionero [772], GARCÍA DE ENTERRÍA señaló, en relación con la propiedad urbana, que el planeamiento urbanístico era el encargado de determinar el contenido de la propiedad de los solares y fincas sobre las que recae. De este modo, la actividad de la Administración termina incidiendo, porque así se lo permite el ordenamiento jurídico, en las cuestiones de propiedad. Pues bien, esta misma conclusión cabe aplicar a la materia que ahora nos ocupa: la propiedad natural.

La Ley canaria 12/1994 al regular los usos y actividades en los Espacios Naturales Protegidos distingue tres tipos de usos: permitidos, prohibidos y autorizables, en función del grado de afectación de dicho uso o actividad al interés protegido.

1.1.- Introducción general.

A) La función social de la propiedad natural y los límites a los derechos de los particulares.

La legitimidad para intervenir sobre la propiedad proviene del 33.2 de la Constitución con base en el criterio de la

---

[772] Se trata de su artículo "Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico", cit., pp. 85 y ss.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

función social de la propiedad, como ya hemos visto. La función social en los Espacios Naturales Protegidos, es decir, el interés general identificable en los mismos, consiste en su "racional utilización", tal y como se desprende directamente del propio artículo 45 de la Constitución. Este mandato otorga habilitación a los poderes públicos para adoptar las medidas de conservación, preservación y protección de los recursos naturales presentes en un Espacio Protegido, lo que permite introducir restricciones y limitaciones en las actividades y en los derechos que concurren en la zona afectada, teniendo siempre presentes la finalidad perseguida y la proporcionalidad de las medidas.

El deber de conservación del espacio protegido y la prohibición de efectuar en el mismo transformaciones que perjudican a su interés natural, supone una delimitación del contenido del derecho de propiedad, pero no una expropiación en sentido estricto, que conlleva la correspondiente indemnización. La nueva configuración de los derechos preexistentes, en principio, no comporta privación de propiedad, ni de bienes ni derechos patrimoniales, sino sólo el establecimiento de una serie de limitaciones generales respecto de los usos y actividades en función de la conservación de estos espacios y de sus especies a proteger.

Las necesidades de conservación pueden hacer inviable la continuidad de algunas actividades o afectar a determinados derechos ya consolidados. En estos casos, si se produce una vulneración del estatuto de la propiedad previamente consolidado, existirá derecho a la indemnización. Pero sólo en tales casos, es decir, no así cuando la declaración no lleve

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

consigo la eliminación de derechos consolidados o de las facultades de uso y disposición inherentes a la propiedad, sino su mera transformación hacia el futuro.

A continuación, van a estudiarse las técnicas de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares en el ámbito de los Espacios Naturales Protegidos. Debe retenerse en todo momento la idea que acabamos de apuntar, esto es, que la genérica aplicación de las técnicas de intervención no suponen en sí mismas y con carácter general una privación de derechos, sino sólo si se produce una modificación del estatuto del propietario previamente consolidado.

B) Las técnicas de intervención administrativa sobre las actividades de los particulares: una visión general.

La finalidad última de la legislación sobre Espacios Naturales Protegidos es la de determinar los espacios que por sus características naturales merecen una protección especial, y ésta se alcanza mediante la aplicación de unas normas específicas que, excepcionando el régimen general de usos, limita las actividades a desarrollar en tales espacios con la finalidad de permitir sólo aquellas compatibles con la protección [773].

[773] Interesa recordar que para el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Naciones Unidas, Río de Janeiro, 5 de junio de 1992) el "área protegida" es un "área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

A falta de una previsión suficiente de las técnicas concretas de intervención en la legislación estatal (más allá del establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones), la legislación autonómica es la llamada a precisar los instrumentos que permitan a las respectivas Administraciones concretar qué actividades, y en qué condiciones, pueden realizarse en el ámbito de los Espacios Naturales Protegidos de conformidad con los fines que presidieron su declaración [774].

El principio cardinal que ha de inspirar la actitud de los poderes públicos en este punto lo marca la propia normativa internacional. Como obligación genérica de los Estados, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en su artículo 10, señala la de integrar "el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones", entendiéndose por utilización sostenible, "la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras" (artículo 2) [775]. Dicho fin u objetivo es, justamente, el que las Administraciones autonómicas han de asegurar

---

[774] Así lo dispone, además, el artículo 11 de la Ley 4/1989 cuando dispone que "las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración".

[775] A nuestros efectos, los "procesos nacionales de adopción de decisiones" son aquellos en los que las Administraciones Públicas o bien aprueban la ejecución de un proyecto propio de su competencia, o bien intervienen en la actividad de los particulares para comprobar primero y adecuar en su caso los intereses particulares a los fines de la actividad pública.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mediante sus técnicas de intervención.

La policía como concepto sintetiza el conjunto nuclear de las técnicas de intervención de las Administraciones Públicas en nuestro campo. Según PARADA VÁZQUEZ, por "actividad administrativa de limitación o de policía se entiende aquella forma de intervención mediante la cual la Administración restringe la libertad o los derechos de los particulares, pero sin sustituir con su actuación la actividad de éstos" [776]. Si del concepto pasamos al fundamento, PÉREZ MORENO lo sitúa en la propia Constitución, de manera que a partir de ella, las leyes ordinarias pueden atribuir a la Administración los títulos que precisa para la planificación, la organización administrativa, los programas de prevención, las acciones de protección, el ejercicio de la potestad sancionadora y la coacción administrativa [777]. Así pues, dentro de las diversas formas de intervención, pueden distinguirse desde las más clásicas de intervención policial (prohibiciones, autorizaciones, declaraciones de impacto ambiental), hasta las más complejas que engloban diversas técnicas como ocurre con las urbanísticas, o las más recientes como son los Estudios de Impacto Ambiental [778].

---

[776] Derecho Administrativo, Tomo I, Parte General, ed. Marcial Pons, Madrid, p. 387.

[777] "Los Espacios Naturales Protegidos", Revista Andaluza de Administración Pública, nº 10, 1992, p. 15. Concretamente, afirma que "de las bases constitucionales sobre el medio ambiente se derivan [...] importantes apoderamientos para la intervención de los poderes públicos".

[778] Para calibrar con carácter general el alcance de estas técnicas, quizás puede ser útil traer a colación algunas afirmaciones de un Dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado de 6 de octubre de 1980, sobre obras y aprovechamientos en el Parque Nacional de Doñana donde se

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Una última observación preliminar es menester todavía, para advertir que si bien las diversas técnicas de intervención de la Administración existentes recaen directamente sobre la actividad de los particulares, lo cierto es que no cabe excluir que la intervención afecte también a otras Administraciones o, incluso, a otros departamentos de la misma Administración. La declaración de un Espacio Natural Protegido tiene eficacia general. Es en ese momento cuando la Administración ha de ponderar adecuadamente los múltiples intereses en presencia y en su caso hacer prevalecer el interés natural frente a los demás, públicos y privados, que puedan confluir.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1.2.- Usos permitidos y usos prohibidos.

A) Los usos permitidos. Su carácter residual. Diferencia con los usos autorizables.

La Ley 4/1989 no contiene una regulación de los usos permitidos en los Espacios Naturales Protegidos. Sólo en relación con los Parques y las Reservas Naturales hay alguna

---

plantean algunos de los problemas que este tema tiene. Se trata es de "establecer una serie de controles sobre las utilizaciones dirigidos a verificar su conformidad con los intereses públicos tutelados", resaltando asimismo, la "tipicidad de las finalidades"; "el principio conservacionista constituye no solamente un fin en sí mismo, sino que se proyecta en la consecución de otros objetivos", destacando entre éstos los "educativos, científicos, culturales, recreativos, turísticos o socioeconómicos". La tutela de los Espacios Naturales Protegidos es un elemento reglado y, en consecuencia, la Administración tiene que valorar en cada caso, la actividad que va a intervenir a los efectos de comprobar su compatibilidad con las finalidades que le llevaron a declarar el Espacio Natural como protegido.

previsión de carácter muy general [779]. Centrando, por tanto, nuestro análisis en legislación autonómica, la única Ley que contempla la categoría de usos permitidos es la de Castilla y León, de donde la toma la Ley canaria de forma casi literal.

En la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, el artículo 25 define los usos permitidos como los "que por su propia naturaleza sean compatibles con los objetivos de protección de cada categoría de espacio", añadiendo el apartado tercero de este mismo artículo que "la valoración de la compatibilidad de los usos y actividades de un Espacio Natural Protegido se realizará mediante informe emitido por el Órgano al que corresponda la gestión y administración del espacio".

Por otra parte, el artículo 26 de la Ley establece el régimen jurídico de los usos permitidos:

> "Con carácter general y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de impacto ecológico, y otras normas sectoriales, se consideran usos o actividades "permitidas", aquellas que sean compatibles con la finalidad de protección de cada espacio natural, y todos aquellos no incluidos en los grupos

[779] El artículo 13.2 señala que en los Parques "se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su declaración". Con respecto a las Reservas, en el artículo 14, se dice que "estará limitada la explotación de los recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretenden proteger", prohibiendo de manera expresa a continuación la recolección de material biológico, con la única excepción de la que se vaya a realizar con fines educativos y de investigación, y siempre con la autorización administrativa correspondiente, por lo que más que ante un uso permitido se trata de uno autorizado, en los términos que se analizarán posteriormente.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

considerados como prohibidos y autorizables que se contemplen en el instrumento de planeamiento correspondiente a cada espacio".

La razón de ser de este tipo de usos puede resultar extraña y crear confusión, por dos motivos fundamentalmente. En primer lugar, por la existencia de dos definiciones de usos permitidos, la del artículo 25 y la del artículo 26, cuando lo lógico hubiera sido que se hubiera unificado en un solo precepto las condiciones para que un uso pudiera entenderse como permitido. Y, en segundo lugar, porque la remisión que realiza el artículo 26 a los usos autorizables supone una nueva dificultad para interpretar los usos y actividades que han de considerarse permitidas. A la postre, esta categoría se convierte en una categoría residual, como se tendrá enseguida ocasión de constatar.

De la interpretación conjunta de los artículos 25 y 26, resulta que los usos permitidos deben cumplir tres condiciones: a) Que no están sometidos por ninguna Ley a autorización, licencia o concesión; b) que estén expresamente permitidos por los instrumentos de planeamiento de cada espacio; c) que cuenten con un informe del órgano competente en su gestión por el cual se declare que el uso o actividad es compatible con los objetivos de protección de cada espacio. Procede a continuación analizar cada una de estas condiciones.

-- <u>No estar sometidos a autorización licencia o concesión. Delimitación con los usos autorizables.</u> En virtud del artículo 26 son usos permitidos los que no sean prohibidos o autorizables. Es evidente, por tanto, que para deslindar los

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

usos permitidos habrá que tener presente el concepto de uso autorizable según el artículo 28:

> "Son usos "autorizables" en Espacios Naturales Protegidos, los sometidos por esta Ley, por los instrumentos de planeamiento o por normas sectoriales específicas a autorización, licencia o concesión administrativa".

Si los usos permitidos son, ante todo, los que no se encuentran sometidos por cualquier Ley a autorización, licencia o concesión (usos autorizables), la categoría que nos ocupa se configura residualmente, una vez delimitados primero los autorizables.

De entrada, habrá que resolver el rango que requiere la norma que ha de establecer la intervención. Aunque por la Ley canaria se apela genéricamente a las normas sectoriales, ha de entenderse que tales normas han de tener rango de Ley [780], ya que cualquier intervención administrativa sobre los derechos y libertades de los particulares debe realizarse, con carácter general, como han destacado certeramente GARCÍA DE ENTERRÍA y

---

[780] El resultado es que el régimen de usos establecido en la Ley, pese a su apariencia, es más rígido que el del Proyecto de Ley de abril de 1993. En el mismo existía un precepto que se establecía la posibilidad de establecer "listas de usos obras o actividades que por su escasa trascendencia y falta de incidencia negativa en los espacios naturales protegidos estarán exentos, en todos o en algunos espacios, de la necesidad de autorización de la Consejería competente en materia de conservación de la naturaleza". De este precepto se deduce que podía ser permitido cualquier uso sin que tuviera que cumplir la condición de que no estuviera sometido por Ley a licencia, autorización o concesión, requisito que cumplen muy pocos usos o actividades, por lo que el sistema actual resulta más rígido, puesto que ahora sí se exige, y sin posibilidad de excepción, que no esté sometido a autorización, licencia o concesión.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, por una norma de rango legal [781].

Los citados autores invocan en defensa de su criterio que la propia jurisprudencia constitucional expresamente ha reconocido que la Ley no puede efectuar remisiones a reglamentos que "hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor el legislador", ya que eso significaría nada menos que "una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir" (Sentencia de 24 de julio de 1984) [782].

---

[781] Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo II, p. 113.

[782] Todo ello responde, como reconoce esta misma sentencia, a un principio básico del Estado social y democrático de Derecho: los ciudadanos están autorizados a "llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíbe, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas". Lo expuesto significa que el desarrollo reglamentario no puede someter sin cobertura legal a usos o actividades al régimen de las autorizaciones.
En el primer desarrollo reglamentario de la Ley 12/1994, siquiera parcial, ya ha aparecido esta dificultad. Sin tener en cuenta el problema del rango legal, el Decreto 124/1995, de 11 de mayo, por el que se fija el régimen general de uso de pistas en los Espacios Naturales de Canarias, establece en su artículo 2 un conjunto de usos permitidos y prohibidos. Como uso permitido se prevé la circulación de vehículos a motor por algunas categorías de Espacios Naturales Protegidos, siempre que no esté sujeta, en virtud del mismo Decreto, al régimen de autorización. En este sentido, el artículo 5 sujeta al mismo la circulación por las pistas de los Espacios Naturales Protegidos "de más de tres vehículos formando caravana con fines recreativos". Lo que merece destacarse es que ha sido el propio Decreto (en el mejor de los casos, con una habilitación legal bastante dudosa, ya que la Ley 12/1994, al establecer los usos prohibidos habla de la utilización de vehículos todoterreno "fuera de los lugares autorizados") el que ha establecido nuevas actividades y usos sometidos a autorización.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Despejada esta cuestión previa, en cuanto al catálogo de usos intervenidos por la Administración, ha de tomarse en consideración la normativa sobre usos del suelo, y en ella puede comprobarse que la mayoría de los usos del territorio están sometidos a intervención administrativa [783]. El ejemplo del urbanismo es elocuente y lo pone perfectamente de evidencia: nos permite constatar que, en realidad, pocos van a ser los usos del suelo que carezcan de intervención administrativa.

-- Que esté expresamente permitido por los instrumentos de planeamiento de cada espacio. Otra condición que deben cumplir los usos permitidos es la de que deben estar previstos en los instrumentos de planificación de los Espacios Naturales Protegidos. No existen usos permitidos con carácter general, sino que será cada instrumento de ordenación el que los tenga que definir expresamente y para cada uno de los distintos Espacios declarados como protegidos. Esto tiene una consecuencia práctica importante y es que, ante la ausencia de un régimen transitorio [784], caben dos interpretaciones:

---

[783] El margen de operatividad de este artículo es prácticamente nulo: casi todos, por no decir todos, los usos sobre el territorio están sometidos a una u otra forma de intervención pública. Así resulta si se atiende a la norma que con carácter general regula el uso del suelo, el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Además, si se acude a la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística de Canarias nos encontramos con una larga lista de usos del suelo sometidos a licencia, por lo que tampoco serán usos permitidos.

[784] El Proyecto de Ley de abril de 1993 sí establecía que "en tanto no se aprueben los Planes Rectores o las Normas ambientales de Protección de las áreas ya declaradas a la entrada en vigor de la presente Ley, el Gobierno de Canarias a propuesta de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza aprobará Normas Transitorias de Protección, que contendrán como mínimo el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

entender que, mientras no se diga lo contrario, se pueden considerar como permitidos los usos que cumplan las otras dos condiciones impuestas por la legislación y, en consecuencia, que este requisito que nos ocupa sólo comienza a tener virtualidad efectiva cuando se proceda a elaborar y aprobar el instrumento de planificación pertinente, o bien, por el contrario, sostener que hasta que no dicte el plan correspondiente, no existen usos permitidos.

No resuelto el problema por la Ley, en la práctica, el Gobierno ha establecido reglamentariamente las actividades permitidas al desarrollar la Ley [785].

-- Que cuenten con un informe del Órgano competente en su

---

régimen de usos de los espacios naturales protegidos" (Disposición Transitoria Segunda).

[785] Así ha ocurrido, por ejemplo, en el Decreto 124/1995, de circulación por las pistas de los Espacios Naturales Protegidos. Su artículo 2° establece los usos prohibidos ("con carácter general, queda prohibida la circulación de vehículos a motor en las Reservas Naturales Integrales y en las Zonas de Uso Restringido del resto de las categorías de Espacios Naturales Protegidos"), y después los usos permitidos ("en las demás categorías y zonas de los Espacios Naturales Protegidos, la circulación de vehículos de motor está permitida únicamente por las carreteras y pistas y sujeta, en los casos previstos en el presente Decreto, a la correspondiente autorización administrativa"). Obsérvese que, pese a que puede entenderse que en todos los casos se requiere autorización lo cierto es que ésta sólo se exige en los supuestos definidos en el artículo 5: a) la circulación por las pistas de los Espacios Naturales Protegidos de más de tres vehículos formando caravana con fines recreativos, de esparcimiento, culturales o de cualquier otro tipo que no conlleve finalidad lucrativa; b) La circulación por las pistas de los Espacios Naturales Protegidos de más de tres vehículos formando caravana y que se organice con ánimo de lucro; y c) la celebración de pruebas deportivas de competición o entrenamiento en los Espacios Naturales Protegidos. En todos los demás casos, la circulación de vehículos constituye un uso permitido.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

gestión por el cual se declare que el uso o actividad es compatible con los objetivos de protección de cada espacio. Incorporado por una enmienda de los Grupos que sustentan al Gobierno, este último requisito entra en contradicción con el apartado anterior. Efectivamente, si corresponde al planeamiento de cada espacio determinar los usos permitidos, éste los declarará porque son compatibles con el objetivo a proteger en cada espacio, por lo que el informe del órgano gestor está de más.

El precepto acaso tendría alguna razón de ser si fuera de aplicación con carácter transitorio, hasta que se procediera a redactar y aprobar el correspondiente instrumento de planificación. Sin embargo, al no haberlo hecho así, los problemas de interpretación se agravan. Cabría preguntarse si el órgano competente puede permitir un uso en contra de lo que establezca el instrumento de planificación correspondiente, pero esta hipótesis debe ser rechazada, ya que corresponde al indicado instrumento establecer el régimen de usos de cada espacio sin que un acto de la Administración pueda contradecir esta decisión [786].

[786] Este es un caso claro de inderogabilidad singular de los reglamentos: no es admisible es que la Administración, mediante un informe relativo a un acto en particular, pueda excepcionar la aplicación del Plan correspondiente, el cual, como es conocido, tiene naturaleza reglamentaria. En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos", Revista de Administración Pública, nº 27, pp. 63-86. La Administración puede derogar un Reglamento, igual que pueda dictarlo, pero --señala el autor--: "lo que no puede es ir contra ese mismo Reglamento porque no tiene potestad para ello, porque la potestad para actuar en la materia de que se trate se la ha atribuido el propio Reglamento en los términos estrictos que de sus preceptos se derivan, y el ir en contra de estos límites implicaría claramente una actuación ilegal", pp. 82-83.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Dados los términos en que está redactada la Ley 12/1994, distinta ha de ser la respuesta al supuesto contrario, es decir, si la Administración puede denegar un uso o actividad permitido por el instrumento de planificación. La Ley exige la concurrencia de este requisito con el anterior, por lo que el uso, además de previsto en el instrumento de planeamiento, debe ser expresamente informado de manera favorable por el órgano gestor [787].

De todo lo expuesto se deduce que el régimen de usos permitidos resulta complejo y confuso, lo que pueda dar lugar a situaciones en que no se sepa con exactitud la solución a aplicar, con la consiguiente inseguridad jurídica que produce. Otra conclusión es que no es posible afirmar la existencia de algún uso o actividad permitido "per se", ya que, en todo caso, debe estar incluido en alguno de los instrumentos de planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos. No obstante, y aunque esta interpretación presenta importantes inconvenientes, como se ha expuesto, hay que tomar como criterio delimitador entre usos permitidos y autorizables la existencia o no de una Ley que someta dicho uso a autorización,

---

[787] Un problema adicional es la determinación del órgano gestor. El Título dedicado a la Organización Administrativa no deja claro a quien corresponde. Si bien el artículo 37.1 declara que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la "titularidad de las competencias sobre los Espacios Naturales del Archipiélago", el apartado 3 de este mismo artículo indica que "la gestión de los Espacios Naturales Protegidos se delegará en los Cabildos Insulares, como órganos de representación ordinaria de la Administración autonómica en cada Isla". En los Parques y Reservas Naturales, la dificultad para aplicar este régimen es mayor, puesto que, después de haber delegado las competencias de gestión en los Cabildos Insulares, se prevé el nombramiento de un Director-Conservador por el Gobierno de Canarias, al que, según el artículo 40.1, le "corresponde la dirección de una oficina de administración y gestión del Parque".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

licencia o concesión. Esta es la distinción básica, y partir de ella han de cumplirse los otros dos requisitos que se han examinado.

Vista la escasa operatividad de los usos permitidos, lo que realmente hay que preguntarse es por su inclusión en la Ley. Quizás lo más conveniente hubiera sido que no figuraran, de forma que los usos previstos fueran sólo los prohibidos y los autorizables [788]. Se suscitan problemas de interpretación y, lo que aún sería más grave, ante la falta de operatividad, puede forzarse una interpretación que flexibilice la admisión de usos, con peligro para lesionar el objeto a proteger [789].

---

[788] LÓPEZ RAMÓN ha comentado a este respecto que el régimen de usos propio del territorio incluido en un Espacio Natural Protegido debe estar presidido por un principio "prohibitivo de todo uso o actividad susceptible de alterar el carácter del espacio; principio prohibitivo que sólo puede expresarse en la general exigencia de autorización", "Espacios Naturales", Anuario del Gobierno Local, ed. Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 459.

[789] Como contrapunto, el Anteproyecto de 1992, que no llegó a aprobarse por una moción de censura presentada en el momento de remitirse el texto al Parlamento, contemplaba la autorización como regla general y contenía una cláusula que permitía a la Administración la aprobación de una lista de usos, obras o actividades que no necesitan de dicha autorización. De esta forma, se garantizaba un mayor control de las actividades, usos y obras en un Espacio Natural Protegido, a la vez que se flexibilizaba el rango de la norma que podía declarar los usos exentos de autorización. Una enmienda del grupo Parlamentario Socialista contenía precisamente una propuesta dirigida a incorporar este planteamiento. Según se justificaba: "rige en los Espacios Naturales Protegidos una regla que en síntesis señala que "está permitido todo lo que no está prohibido o es objeto de autorización". Tal planteamiento obligaría a tener que disponer de una lista exhaustiva conteniendo los usos y actividades prohibidas o autorizables, de tal forma que si se nos quedara algún concepto fuera de la lista incompatible con la finalidad de protección del espacio natural, y no se tratara de usos o actividades agrícolas, ganadera o forestal, se configuraría como uso o actividad permitido que ni siquiera requiere autorización hasta que se modifique los instrumentos de planeamiento o normas sectoriales

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) Los usos prohibidos.

La Ley 12/1975 no establecía prohibiciones directas. En cambio, algunas leyes de reclasificación de los Parques nacionales sí que contenían algún tipo de prohibición. La Ley básica estatal 4/1989 sí prevé ahora dos normas concretas referidas a los Parques y a las Reservas [790]. Pero las leyes autonómicas son las que suelen albergar el mayor número de previsiones al respecto.

La Ley 12/1995, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, establece prohibiciones en función de las diferentes categorías de Espacios. Así, en los Parques Nacionales no se permitirá "actividad alguna de explotación de los recursos naturales, ni tampoco ninguna susceptible de alterar su paisaje (artículo 22.3); en las Reservas Naturales "no se permitirán en ningún caso las actividades que directa o indirectamente puedan perjudicar los valores naturales de protección" (artículo

---

específicas para incluir el nuevo concepto entre los prohibidos o autorizados. Frente a ello, la enmienda propone el esquema siguiente: Usos, obras y actividades "prohibidas", "autorizables" y "exentas de autorización". El sistema que se propone prefiere ir ampliando, paulatinamente, los usos, obras y actividades que no precisan autorización previa que ir aumentando los usos, obras y actividades prohibidas o autorizables".

[790] Después de afirmar que en los Parques "se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales", establece la prohibición de los "incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación" (artículo 13.2). Y en cuanto a las Reservas, estará "limitada la explotación de los recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores a proteger", prohibiéndose, además, con carácter general, la recolección de material biológico o geológico, salvo en aquellos casos que por razones de investigación o educativas se permita la misma previa la pertinente autorización administrativa (artículo 14.2).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

24.4). La Ley 2/1989, de 2 de julio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece la prohibición de toda actividad "susceptible de alterar los elementos y la dinámica de los sistemas naturales de las Reservas Naturales", así como "la introducción, adaptación y multiplicación de especies no autóctonas de flora y fauna" (artículo 9); o el artículo 11, que prohíbe la actividad cinegética en las Reservas Naturales y en los Parajes Naturales; o el siguiente, que prohíbe "todo acto de menosprecio, deterioro o desfiguración de los Monumentos Naturales". La Ley de Baleares no contiene un precepto en que se especifiquen todas las prohibiciones, sino que la ley las va estableciendo de forma aislada. Así, en las Áreas Naturales de Especial Interés se prohíben los campos de golf y los puertos deportivos (artículo 13), la apertura de nuevos caminos, salvo casos de justificada necesidad (artículo 19), y la publicidad fija mediante vallas o carteles (artículo 21). Finalmente, se prohíbe la apertura de nuevas canteras a no ser en casos excepcionales en que por motivos de interés público así lo prevea en un lugar determinado el Plan Sectorial de Canteras (artículo 22). Con relación a la Ley de Espacios Naturales de Canarias, el artículo 27 de la Ley 12/1994 establece un amplio catálogo de usos prohibidos [791].

[791] Según este artículo son "usos Prohibidos" todos aquellos que sean incompatibles con las finalidades de protección del espacio natural y, en particular, los siguientes: a) Hacer fuego, fuera de los lugares y formas autorizados. b) Vertido o abandono de objetos y residuos fuera de los lugares autorizados, así como su quema no autorizada. c) Vertido de líquidos o sólidos que puedan degradar o contaminar el dominio público hidráulico. d) Persecución, caza y captura de animales de especies no incluidas en la relación de las que pueden ser objeto de caza y pesca, excepto para estudios científicos debidamente autorizados, así como la comercialización de ejemplares vivos o muertos, de sus despojos y fragmentos, de aquellas especies no incluidas en la relación de animales cinegéticos y piscícolas comercializables. e) la emisión de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Se puede entender que la prohibición absoluta de una determinada actividad, siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ, "entra más que en el ámbito de la limitación estricto sensu en el de la delimitación objetiva del derecho, recortando su contenido, cuando no es circunstancial (temporal o por su ordenación específica), sino permanente, estable, definitoria de una situación dada, que queda articulada de manera completa y normativamente con situaciones o intereses de otro carácter" [792].

Puede percibirse perfectamente el sentido de la evolución de esta materia: de una inicial prohibición absoluta a un régimen de intervención más permisivo. Resultaría reiterativo explicar aquí este cambio con respecto a cada una de las prohibiciones. Sirva de muestra la que se refiere a una de las más conocidas, la caza [793]; pero similar evolución es posible

---

ruidos que perturben la tranquilidad de las especies animales. f) La alteración de las condiciones naturales del espacio protegido. g) La colocación de carteles, placas y cualquier otra clase de publicidad comercial en el suelo rústico dentro del ámbito de protección. h) La alteración o destrucción de las señales e hitos de los Espacios Naturales Protegidos. i) La acampada fuera de los lugares señalados al efecto. j) Recolectar sin autorización material biológico de especies amenazadas de extinción. k) La utilización de vehículos todo terreno, así como de otros que puedan dañar la integridad del espacio natural, fuera de los lugares autorizados. l) La introducción en el medio natural de especies no autóctonas de la fauna salvaje y flora silvestre. ll) Todos aquellos que así se consideren en los instrumentos de planeamiento y demás normas de aplicación. m) Cualquier otro incompatible con los fines de la declaración de protección, de acuerdo con lo previsto en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o en el correspondiente instrumento de Planeamiento.

[792] Curso de Derecho Administrativo, cit., Tomo II, 4ª edición, p. 110.

[793] Así, LÓPEZ RAMÓN, F. expone cómo se ha pasado desde una terminante prohibición hasta el Reglamento del Parque Nacional del Teide de 1955 en el que se establecía que la Junta del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

encontrar, por ejemplo, en las prohibiciones relativas a las extracciones de minerales [794].

La evolución nos muestra, en suma, que, al generalizarse la declaración de Espacios Naturales Protegidos, y ser mayores las necesidades sociales y económicas de los Estados modernos, va a postularse la compatibilización de los usos, de manera que sólo se prohíben aquellos incompatibles con la protección, mientras que en los demás usos se busca una ponderación de los intereses en presencia. Lo que resulta posible, además, al incorporarse al Derecho del medio ambiente técnicas más

---

Parque podía "sugerir al Exmo. Sr. Gobernador Civil de la provincia, las normas que deba señalar para que la caza se realice en la forma que se considere más beneficiosa para la conservación de su fauna". El Reglamento de la Ley de Caza, finalmente, establece que los aprovechamientos de caza y pesca que se realicen en los Parques nacionales y sitios naturales serán objeto de una reglamentación especial (La conservación de la naturaleza, cit. p. 213).

[794] El propio LÓPEZ RAMÓN, F. señala que "las reglamentaciones de los parques nacionales han evolucionado en esta materia igual que en otras, en un sentido desfavorable para la naturaleza". Los Reglamentos de los Parques Nacionales de Ordesa y Covadonga prohibían la explotación de minas y canteras y la ocupación de terrenos para las mismas, con la excepción de las extracciones existentes o de una posible autorización del Ministerio de Fomento por razones especiales o superiores. Posición restrictiva que continuó presente en el Reglamento de la Comisaría de Parques Nacionales de 1934, cuyo artículo 30 consideraba como requisito imprescindible "para todas las concesiones de ocupación temporal de terrenos y establecimientos de servidumbre", además del cumplimiento de todos los trámites señalados en la legislación vigente sobre esta materia, el informe favorable de la Comisaría. La situación varía ya en los últimos Reglamentos de Parques Nacionales, dictados en las décadas de 1980 y 1990, incluido, por ejemplo, el del Parque Nacional de la Caldera de Taburiente. En estos últimos, la prohibición de las actividades mineras o la necesidad de informe favorable de la Administración encargada de la protección de la naturaleza, se sustituye, al igual que sucedía en materia hidráulica, por una simple audiencia del órgano colegial del parque en los expedientes de concesión de minerales (ídem, p. 219).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

perfeccionadas [795].

Dentro del actual régimen de prohibiciones, forzoso es establecer algunas distinciones, ya que las hay que se refieren a todos los Espacios Naturales Protegidos o solamente a algunos de ellos. También, están las que se refieren al Espacio Protegido en su conjunto y otras sólo a una parte del mismo [796]. Así las cosas, podemos distinguir dos tipos de prohibiciones (en este sentido, interesa completar el régimen legal con el ejemplo que ofrecen algunos planes):

-- Por un lado, están las que podemos denominar prohibiciones absolutas, esto es, actividades prohibidas en todo el Espacio Natural Protegido, sin tener en cuenta la zona en la que se desarrolla. Por ejemplo, la Ley 4/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de la Caldera de Taburiente prohíbe "toda actividad que pueda alterar los elementos y la dinámica de los ecosistemas del Parque Nacional"

[795] En el inicio de la evolución de los Espacios Naturales Protegidos, prácticamente, la única técnica utilizada era la de las prohibiciones. Cuando con motivo de la evolución social, se produce el incremento de la población, se hace necesario, por un lado, la utilización de un mayor superficie de territorio, cuando, al mismo tiempo, la población adquiere una mayor conciencia medioambiental, a partir de la intervención de los movimientos sociales en pro de la defensa del medio natural, y cuando se incrementa la relevancia internacional de los Espacios Naturales Protegidos, la población va exigiendo una mayor uso de esos espacios, que no ve ya como santuarios alejados de ellos, sino también como patrimonio público para su uso y disfrute.

[796] Respecto a estos Planes Rectores de Uso y Gestión, se utilizan los más recientes, y los referidos a los Parques Nacionales de Canarias. Sólo se ha aprobado un Plan Rector referido a los Espacios Naturales Protegidos contenidos en la Ley 12/1994, concretamente el del Parque Rural de Anaga, (Decreto 91/1996, de 16 de mayo).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

(artículo 3). Por tratarse de una de las más recientes, la Ley 14/1991, de 29 de abril, de Creación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, recoge la prohibición de "todas las actividades que supongan una explotación directa de los recursos naturales", con la única excepción de la pesca artesanal tradicional de carácter profesional (artículo 3).

También podemos considerar absolutas las prohibiciones que tienen en cuenta el valor o recurso a proteger. Junto a algunas Leyes de reclasificación de los Parques Nacionales [797], pueden destacarse algunos Planes. El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Archipiélago de Cabrera (Real Decreto 1431/1992, de 27 de noviembre) señala: "con carácter general y en todo el ámbito territorial del Parque Nacional se limitan los usos que pueden afectar a la evolución y regeneración natural de los recursos, ecosistemas y paisajes, con sujeción a los siguientes criterios...". En consecuencia, se prohíbe "la extracción de arena de los fondos marinos y de las playas, la extracción de marés y yeso y la extracción, rotura o recolección de minerales, estructuras geomorfológicas, restos

[797] Estas Leyes establecían la prohibición de la búsqueda y explotación de sustancias minerales, o la corta o extracción de especies vegetales. Véanse, en este sentido, los respectivos artículos de las Leyes 4/1981, de 25 de mayo, de reclasificación del Parque Nacional de la Caldera de Taburiente; 5/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional del Teide, 6/1981, de reclasificación del Parque Nacional de Timanfaya, Ley 52/1982, de 13 de julio, de reclasificación y ampliación del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, y 3/1981, de 25 de marzo, de creación del Parque Nacional de Garajonay.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

paleontológicos u otros elementos geológicos singulares" [798]. Asimismo, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional del Teide (Real Decreto 2423/1984, de 14 de noviembre) establece un conjunto de prohibiciones clasificadas según el objeto a proteger (artículo 4): a) el paisaje; b) los elementos naturales; c) las actividades de las personas; d) y ciertos especiales. Y, en fin, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Anaga (Decreto 91/1996, de 6 de mayo, el único aprobado en la Comunidad Autónoma de Canarias tras la Ley 12/1994) contiene un listado de actividades prohibidas en todo el Espacio Natural Protegido [799].

-- Por otro lado, otras prohibiciones resultan ser sólo prohibiciones parciales, en cuanto afectan únicamente a determinadas zonas del Espacio Natural Protegido. De esta forma, se permite la utilización del Espacio Natural Protegido

---

[798] Respecto del agua, además, se agrega que "se considera prioritaria la conservación de los ecosistemas hipógeos, el mantenimiento de las pequeñas surgencias naturales repartidas por el territorio del Parque Nacional y la conservación de la calidad del agua de los acuíferos", por lo que se prohíbe toda actividad que perjudique tales objetivos: "el uso del agua se ordenará de manera que se eviten la sobreexplotación, la salinización por intrusión marina y cualquier tipo de contaminación, incluida la derivada de la actividad agropecuaria, así como vertederos, aguas residuales y otros usos".

[799] Concretamente el artículo 5.1.1 detalla treinta y tres actividades y usos prohibidos con carácter general en todo el espacio. No obstante resulta significativa la fórmula que utiliza con carácter general, y que da idea de la vinculación de los usos permitidos a los fines de los Parques Rurales: se prohíbe "cualquier actividad o proyecto que resulte contrario a la finalidad de protección, o que represente una actuación ajena a los objetivos de conservación de los recursos naturales y culturales del espacio protegido, o de desarrollo endógeno de la población residente en los asentamientos reconocidos en el Plan".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sin dañar los objetivos a conservar [800].

Por lo que hace a la legislación estatal, La Ley 4/1989 establece como contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales la "determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas, en su caso" (artículo 4.4.b). De esta manera, la Ley básica remite a la planificación, para que establezca diferentes zonas dentro del territorio planificado, en las que existirán diferentes usos prohibidos y permitidos.

En general, las leyes autonómicas contienen previsiones similares referidas a la zonificación a realizar por los Planes rectores de Uso y Gestión. Así ocurre en los casos del País Vasco (artículo 4.2.c), Asturias (artículo 4.b), Valencia (artículo 32.2.d), y Castilla y León, 26.2c). Pero algunas van más allá y llegan a establecer los tipos de zonas que tales planes pueden utilizar: es el caso de Castilla y León (artículo 30). Es verdad que otras ni siquiera mencionan la zonificación entre los contenidos de tales planes, por ejemplo, la Ley 16/1994, de 30 de junio de Conservación de la naturaleza del País Vasco (artículo 27), o la Ley 11/1994, de 27 de diciembre,

[800] Las Leyes de reclasificación de los Parques Nacionales contienen una previsión relativa a la necesidad de que los Planes Rectores de Uso y Gestión contengan "la zonificación del Parque Nacional delimitando áreas de diferente utilización y destino entre las que se incluirán las destinadas a los servicios, especificándose sus limitaciones urbanísticas y las zonas de reserva integral" (Ley 5/1981, de 5 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional del Teide). Idéntica previsión contiene las restantes leyes de reclasificación de los Parques nacionales que ya hemos citado.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana (artículo 39). Sin embargo, no puede interpretarse que ello signifique que en tales casos no pueda llevarse a cabo esta operación, ya si algo implica la planificación es, precisamente, su facultad de delimitar diferentes zonas con distintos usos [801].

En relación con la regulación de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, establece en su artículo 25.4 que "los instrumentos del planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos podrán

---

[801] Si nos adentramos en el análisis del tipo de zonas que se suelen utilizar, es necesario acudir a lo dispuesto en los Planes Rectores de Uso y Gestión, ya que, normalmente, las leyes no se refieren a estas zonas. Podemos observar que las diferentes zonas se delimitan en función de la intensidad de los valores naturales presentes en ellos. Por ejemplo, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional del Teide, que acaba de citarse, establece algunas prohibiciones en función de las diversas zonas en las que se divide el Parque. En las zonas de Reserva "se prohíbe el trazado de pistas y carreteras y cualquier tipo de construcción, excepción hecha de las señales, mojones e instrumentación científica que fueran precisos, debidamente autorizados. Están cerradas al uso público, prohibiéndose la libre circulación en ellas. La Administración del Parque regulará el acceso con fines científicos, de señalización o de control del medio ambiente". En las zonas de uso restringido, se prohíbe "la construcción de cualquier tipo de edificio, el trazado de pistas y carreteras, excepto senderos y caminos peatonales, y la circulación de vehículos motorizados, salvo por motivos de investigación y manejo del medio". (art. 2.4).
En las Reservas las prohibiciones suelen ser más estrictas. Aquí debemos cambiar el punto de referencia, ya que, existen pocos ejemplos de planes referidos a este tipo de Espacios Naturales Protegidos. Por ello, un ejemplo que podemos tomar es el de la Ley de la Generalidad de Cataluña de 28 de octubre de 1983 de declaración de parajes de naturales de interés nacional y de Reservas Integrales Zoológicas y Botánicas "Dels Aiguamolls de L´Emporda". En el artículo 3.5 se prohíbe "cualquier acto que perturbe la gea, la flora, la fauna"; "Se prohíbe, asimismo, llevar a cabo construcciones de ocupación permanente, a excepción de las que sean necesarias para desarrollar las actividades de protección y mejora de los sistemas naturales".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

concretar el régimen de usos de acuerdo con la zonificación que establezcan, conforme a lo previsto en esta Ley". Y el artículo 31 establece las zonas siguientes:

-- Zonas de exclusión o acceso prohibido: para las superficies con mayor calidad biológica o que contenga en su interior los elementos bióticos o no bióticos más frágiles, amenazados o representativos. El acceso será regulado atendiendo a los fines científicos o de conservación [802].

-- Zonas de uso restringido: para las superficies de alta calidad biológica o elementos frágiles o representativos, en los que su conservación admita un reducido uso público, utilizando medios pedrestres y sin que en ellas sean admisibles infraestructuras tecnológicas modernas [803].

-- Zonas de uso moderado: para las superficies que permitan la compatibilidad de su conservación con

---

[802] El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Anaga (Decreto 91/1996, de 6 de mayo) prohíbe cualquier uso o intervención que pueda suponer una transformación o modificación del medio o que comporte la degradación de sus ecosistemas; la acampada, salvo por motivo de investigación y siempre debidamente autorizada; el sobrevuelo a una altitud inferior a 1.000 pies, es decir, unos 300 metros sobre el terreno, salvo por razones de gestión y conservación, y el uso de cualquier medio mecánico de locomoción, salvo por lista y por el personal del Parque.

[803] El Decreto 91/1996, de 6 de mayo que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Anaga, completa la definición de esta zona en su artículo 4, añadiendo a la definición legal lo siguiente: "En estos lugares no se permitirán nuevas edificaciones, residenciales o de labranza, ni nuevas roturaciones de terrenos, independientemente de que impliquen o no cambios de uso del suelo. Tampoco se permitirá la construcción de nuevos senderos o vías de transporte, limitándose en todo caso las obras al mantenimiento de la infraestructura existente". Además, las zonas de uso restringido de las reservas naturales integrales no podrán admitir usos que entrañen ocupación humana ajena a fines científicos. También se prohíbe cualquier actuación que pueda suponer una transformación o modificación del medio; el vuelo libre; el uso de cualquier medio mecánico de locomoción fuera de las carreteras y pistas existentes.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

actividades educativo-ambientales y recreativas [804].

-- Zonas de uso tradicional: para las superficies destinadas a permitir aquellos usos agrarios y pesqueros tradicionales que sean compatibles con su conservación [805].

-- Zonas de uso general: para las superficies que por su menor calidad relativa dentro del Espacio Natural Protegido, o por admitir una afluencia mayor de visitantes, puedan servir para el emplazamiento de instalaciones, actividades y servicios que redunden en beneficio de las Comunidades Locales integradas o próximas al Espacio Natural [806].

-- Zonas de uso especial: Su finalidad es la de dar cabida a asentamientos rurales o urbanos preexistentes, e instalaciones y equipamientos que estén previstos en el Planeamiento Urbanístico [807].

---

[804] El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Anaga completa esta definición añadiendo: "No se permitirán nuevas roturaciones de terrenos, incluso cuando no supongan cambios de usos del suelo. En esta zona no se permitirá la construcción de nuevas pistas o carreteras, como no sean en lugares colindantes con zonas de uso tradicional y con el fin de mejorar las infraestructuras dentro de estas últimas". El mismo documento señala las actividades prohibidas en esta zona, que responden a la idea de no permitir aquéllas que puedan suponer modificaciones sustanciales o alteraciones de la morfología, suelos, red de drenaje, vegetación o paisaje de estas áreas.

[805] El Plan Rector de Uso y gestión del Parque Rural de Anaga completa esta definición, añadiendo que su finalidad es la de "recoger los ámbitos territoriales en que tengan lugar actividades agrícolas, ganaderas o forestales vinculadas al desarrollo económico y social de la población". El mismo Plan establece las prohibiciones en estas áreas que, en general, responden al principio de no permitir todas aquéllas que no estén ligadas a la conservación de la naturaleza o al desarrollo de actividades productivas dentro del sector primario, el turismo rural o la artesanía.

[806] En las zonas de uso especial, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Anaga prohíbe los usos y actividades que "no representen medidas relacionadas con la gestión del Parque, el disfrute público y la compatibilización de actividades preexistentes".

[807] El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Anaga especifica que "la delimitación de los asentamientos rurales estará circunscrita a estas zonas y es cometido del planeamiento urbanístico".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En función de estas zonas, los instrumentos de planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos establecerán las prohibiciones concretas en cada caso.

1.3.- En particular, los usos autorizables. La figura de la autorización en los ENP.

A) La autorización como técnica de intervención. Notas características.

Más que un listado de prohibiciones tasadas, estrictas e insuperables, lo que realmente debe contener la regulación de los Espacios Naturales Protegidos es un sistema que permita compatibilizar los diferentes usos particulares sobre el territorio con las necesidades de protección de los recursos naturales. Como ya se ha reiterado, la legislación sobre Espacios Naturales Protegidos tiene por objeto introducir las excepciones necesarias al régimen de utilización de los bienes resultantes de la legislación civil, con la finalidad de preservar los valores presentes en dichos espacios [808].

[808] Entre las previsiones establecidas por el Convenio de Biodiversidad (junio de 1992), cada Estado queda obligado a establecer "un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica". A esta previsión general se añade otra más concreta, la obligación de "integrar el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones" (artículo 10 del Convenio). MARTÍN MATEO, R., destaca como, junto a las prohibiciones genéricas contenidas en las normas relativas a cada Espacio Natural Protegido, es preciso que los órganos de los Espacios Naturales Protegidos, "sobre la base de una normativa precisa, pero que nunca podrá ser exhaustiva, deberá manifestar explícitamente su criterio en cada caso, lo que dará lugar a la expedición de una autorización o más raramente de una concesión, que funcionarán

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Desde luego, no se puede afirmar que la autorización sea la única técnica posible para cumplir estos cometidos. Pero sus características la sitúan, sin ningún género de dudas, como una de las más idóneas para este fin. Acaso el rasgo característico de la autorización sea el de servir de medio para enjuiciar la compatibilidad entre una determinada actividad y el interés público singular que converge en ella. Si esto es así, no puede dudarse que, en nuestro ordenamiento jurídico, la autorización es una de las técnica más adecuadas [809].

Entrando en el análisis de sus notas características, la autorización hace referencia, según su concepción clásica, a un conjunto de actividades inicialmente prohibidas para los particulares que necesitan un acto previo de la Administración para que puedan considerarse legítimas [810]. Se trata de una forma de control inicial del desarrollo de una actividad [811].

---

como mecanismo preventivo de conductas no deseables", Tratado de Derecho ambiental, cit., Tomo III, p. 371.

[809] En el mismo sentido, algún autor ha señalado que "la protección del espacio necesita que el inicio de cualquier actividad venga precedido del convencimiento de que no va a resultar contrario a los fines tuitivos de la declaración protectora" (QUINTANA LÓPEZ, T.: La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente, Ed. Montecorvo, Madrid, 1987, p. 170).

[810] En GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R: Curso de Derecho Administrativo, cit., Tomo II, pp. 137 y siguientes, se exponen con claridad las construcciones clásicas del concepto de autorización.

[811] Junto a las autorizaciones o licencias en toda la amplia gama de usos e instalaciones de todo tipo (industriales, urbanísticas, agrícolas, etcétera), dentro del amplio campo de la protección ambiental pueden mencionarse las concesiones de uso y consumo de bienes ambientales (aguas continentales, mar territorial, montes públicos, etcétera), las homologaciones o certificaciones particulares sobre elementos tecnológicos, la fijación de estándares de calidad por actividad, etc.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Elegida la autorización por la Ley de Espacios Naturales de Canarias como técnica de intervención general, esto ocurre también en otras Leyes como las de Andalucía y Castilla y León.

Se ha destacado asimismo que la autorización se perfila como un acto de la Administración por el que ésta, al mismo tiempo que consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida, constituye una situación jurídica peculiar entre ambos sujetos [812]. En este sentido, no se limita a una mera acción de levantamiento de una prohibición, sino que va más allá pretendiendo orientar la actividad de los particulares. Esta característica es producto de la evolución de la intervención de la Administración [813]. Fácil es comprobar la importancia que esta característica tiene para los Espacios Naturales Protegidos. Partiendo de la interrelación de los fines de conservación, uso público y desarrollo socioeconómico, la autorización puede jugar un importante papel de orientación de la actividad de los particulares, pues permite ponderar los diversos fines e imponer las condiciones de ejercicio necesarias para su logro. Aun dentro de su carácter reglado, la Administración pueda

---

[812] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit., Tomo II, p. 137.

[813] Así lo ha señalado FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: "en el esquema clásico de la autorización, ésta se limita a posibilitar el ejercicio de un derecho que ya tenía antes de ella el particular autorizado, sin que de ella derivaran, por tanto, derechos nuevos". Sin embargo, comparada esta situación con la provocada por la nueva regulación de la actividad industrial de los años sesenta, la autorización no es ya una mera intervención que permite el ejercicio de un derecho preexistente, sino que encubre una intervención mayor, dando lugar a una verdadera orientación por parte de la Administración de la actividad de los particulares ("Inscripciones y Autorizaciones industriales", Revista de Administración pública, n° 52, p. 441).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

tener un margen de actuación destinado a compatibilizar las actividades privadas con la protección del medio ambiente [814].

B) La autorización en los ENP.

Contrastadas estas ideas generales, procede entrar en el régimen de las autorizaciones en los Espacios Naturales Protegidos. Una vez más, la legislación básica estatal tampoco contiene previsiones respecto del régimen de las autorizaciones

---

[814] Interesa destacar esta idea: la autorización supone la declaración de licitud de la actividad intervenida e implica un juicio de valor, un contraste y confrontación entre el derecho subjetivo y el interés público singular que se contempla, para cuya tutela se sujeta a necesaria autorización el ejercicio del derecho: "el contenido de la autorización consiste en la voluntad formada por el contraste entre actividad a autorizar e interés público, base de la potestad autorizatoria de consentir que efectivamente el derecho cuyo ejercicio precisa de autorización, pueda ser ejercitado en una determinada dirección". Más adelante, señala que la Administración "no pierde su control ni con ello disminuye su esfera de potestad, sino que se limita a ejercerla en el sentido querido por la Ley" (VILLAR PALASÍ, L.: La actividad administrativa en la industria, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p. 307-308).
No obstante, hay que advertir, si queremos entender en toda su amplitud la construcción dogmática formulada por VILLAR PALASÍ que ésta asume como premisa la existencia previa de un derecho subjetivo: "con la autorización se hace posible el ejercicio de una facultad o una potestad latentes en el derecho subjetivo antes ya de su otorgamiento" . Añadiendo: "la autorización se inserta y se adhiere a una previa posición privada de derecho subjetivo, integrando así el supuesto de hecho complejo al que la norma liga la posibilidad de que algunos poderes o facultades o poderes propios del derecho subjetivo sean ejercitados", ídem, pp. 309-310. Sin embargo, otros autores prefieren aludir más que a un derecho subjetivo, a un poder genérico de libre desenvolvimiento de la personalidad cuya concreción encuentra, precisamente, en la autorización ya otorgada su título específico de concreción y contenido (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R: Curso de Derecho Administrativo, cit., Tomo II, p. 137).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[815]. Por el contrario, la legislación autonómica sí desarrolla esta técnica.

a) Objeto de la autorización.

Así, la Ley andaluza establece la necesidad de autorización para las actividades de conservación y regeneración a desarrollar en las Reservas Naturales, así como para toda actividad a desarrollar en los Parajes Naturales, salvo que se trate de actividades tradicionales (artículo 9.2 y 10.1 y 2). También la Ley de Castilla y León contiene un precepto referido a las autorizaciones, estableciendo el procedimiento para garantizar la intervención de la autoridad competente en materia ambiental, así como el sistema para resolver los conflictos entre la autoridad competente en materia de medio ambiente y las del resto del Gobierno (artículo 37).

La Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, contiene dos preceptos dedicados al objeto de la autorización, lo que, lejos de aclarar el tema, lo confunde. Para el artículo 23.2, los usos autorizables son "aquellos que bajo determinadas condiciones puedan ser tolerados por el medio natural sin un deterioro apreciable de sus valores". Mientras, para el

[815] Prevé, en algún caso, este tipo de intervención administrativa pero no desarrolla régimen jurídico alguno de la misma. Recuérdese que, tras prohibir la recolección de material biológico en las Reservas Naturales, el artículo 14.2 de la Ley 4/1989 precisaba que dicha prohibición quedaba exceptuada en los casos de que se hiciera por razones de investigación o educativas y siempre que se contase con la pertinente autorización administrativa.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

artículo 26 [816], son usos autorizables "los sometidos por normas sectoriales específicas a autorización, licencia o concesión administrativa" [817].

Varias cuestiones suscita esta regulación. De entrada, el artículo 23 no despeja demasiadas dudas sobre el objeto de la autorización por el empleo de conceptos indeterminados, "bajo determinadas condiciones", "deterioro apreciable", lo que

---

[816] El Proyecto de diciembre de 1993 sequía en este punto a la Ley de Castilla y León: "se considerarán usos o actividades autorizables todos aquellos sometidos a autorización, licencia o concesión que afecten al suelo no urbanizable del ámbito territorial del espacio natural y de su zona de protección, no contempladas en los artículos de los usos permitidos y prohibidos".

[817] El Grupo Parlamentario Socialista en la enmienda número 206 a este artículo criticaba esta forma de determinar los usos autorizables ya que la misma "obligaría a tener que disponer de una lista exhaustiva conteniendo los usos y actividades prohibidas o autorizables, de tal forma que si se nos quedara algún concepto fuera de la lista que sea incompatible con la finalidad de protección del espacio natural, [...] se configuraría como uso o actividad permitido que ni siquiera requiere autorización". Lo más sustancial de la enmienda es el apartado primero, si bien hay que advertir que pese a referirse al régimen de autorizaciones, el texto habla de "informes": "Toda licencia, autorización, concesión o permiso que tenga por objeto la realización de usos, obras o actividades en Parques, Reservas Naturales y Paisajes Protegidos o en sus zonas periféricas de protección se someterá a informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente". Por su parte, el artículo siguiente de la enmienda, después de excluir del régimen de autorizaciones a las actividades a desarrollar en suelo urbano, establecía: "se podrán establecer relaciones de usos, obras y actividades que por su escasa trascendencia y falta de incidencia negativa en los espacios naturales protegidos, estarán exentos, en todos o en algunos espacios, de la necesidad de informe de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza". Dicha relación sería aprobada por la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, Finalmente, tampoco los aprovechamientos hidráulicos estarían sometidos a esta autorización.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

resulta impreciso para definir las autorizaciones. Pero, por otro lado, es de destacar también el carácter restrictivo con que la autorización se contempla en el artículo 26 de la Ley. En este precepto no existe una cláusula que someta a autorización cualquier uso que se pretenda realizar en los Espacios Naturales Protegidos, como sería deseable, dada la singularidad de cada uno y las diferentes características que presenta el territorio en cada lugar [818].

Dado el carácter condicionado y limitado con que se contempla la autorización en los preceptos indicados, éstos podrían incluso contravenir los principios internacionales que imponen la necesidad de valorar la compatibilidad con carácter general, como se ha visto. Si ésta fuera la única técnica que garantiza dicha evaluación, estaríamos ante una norma contraria a dichos principios.

En este sentido, era más conveniente la redacción del Anteproyecto de 1992 [819], que sometía a autorización "todo uso, obra o actividad que se pretendiera llevar a cabo en un Espacio Natural Protegido o en sus zonas de protección" [820]. También

---

[818] En nuestra opinión, efectivamente, la imposibilidad de establecer una regulación general, hubiera merecido precisamente una cláusula que permitiera en cada caso que a través de la autorización se comprobara el daño o no de una determinada actividad a un espacio determinado declarado como protegido.

[819] El Anteproyecto de Ley de 1992 dio lugar al Proyecto presentado en abril de 1993. Citamos aquí el Anteproyecto porque en este punto fue modificado, eliminando la técnica de la autorización por la del informe, como habrá ocasión de estudiar más adelante.

[820] De esta forma, siempre podría comprobarse la compatibilidad de cualquier uso o actividad con los fines de protección. Regulación que acompañada de la posibilidad que por

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

cabe emplear como referencia la que ofrece la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía [821], que establece un régimen diferenciado para las Reservas Naturales y los Parajes Protegidos [822]. Pero lo que nos interesa destacar como punto de comparación es lo que dispone el apartado segundo del artículo 10 de la Ley andaluza, que somete a autorización "toda actuación en el interior de los Parajes Naturales", con la previsión, además, de que previamente se ha de presentar por su promotor el "oportuno estudio de impacto ambiental".

Dentro todavía del objeto de la autorización, otra de las cuestiones que plantea su regulación en la actual Ley canaria es la que se refiere a la remisión que hace a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en punto a determinar otras actividades sometidas a autorización. Se trata de un precepto que trata de adecuar esta técnica de intervención a la

---

reglamento pudiese excepcionarse la necesidad de obtener la preceptiva autorización para aquellos usos, obras o actividades que "por su escasa trascendencia y falta de incidencia negativa en los espacios naturales protegidos". Como se puede observar este régimen permitía al mismo tiempo mayor control de las actividades en los Espacios Naturales Protegidos, y más flexibilidad en la concreción de aquellas actividades que no causan daño a los valores protegidos, y ello, frente a la rigidez del régimen actual que no permite estas excepciones.

[821] Ley 2/1989, de 18 de julio, por el que se aprueba el inventario y establece medidas adicionales de protección.

[822] Así, en las primeras se parte de la inicial prohibición de "toda actividad susceptible de alterar los elementos y la dinámica de los sistemas naturales", y a continuación establece, con carácter excepcional, la posibilidad de autorizar aquellas actuaciones que tengan por finalidad "la conservación y, si procede, la regeneración de las Reservas Naturales" (artículo 9). Mientras, en los Parajes Protegidos, el principio es el contrario, estando permitidas "las actividades tradicionales que se realicen en los Parajes Naturales", si bien condicionadas a los términos que se establezcan reglamentariamente, y "siempre que aquéllas no pongan en peligro los valores naturales objeto de protección".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

realidad de cada Espacio Natural Protegido, y cuya valoración no puede ser más que positiva, ya que la generalidad de la Ley puede impedir su necesaria adaptación a realidades muy diferentes unas de otras. No obstante, esta posibilidad ha de entenderse limitadamente, pues, como ya se ha puesto de manifiesto, esta materia está sometida al principio de legalidad, de manera que sólo cuando concurran elementos suficientes que justifiquen esta medida, podrán los Planes incluirla. Motivándolo, además, debidamente, para impedir la adopción de decisiones arbitrarias de la Administración.

Concluye la regulación de la determinación de las actividades sometidas a autorización en la actual Ley canaria con un precepto (artículo 26) que prevé como usos autorizables los sometidos por la propia Ley "a autorización, licencia o concesión". En la Ley sólo existen cuatro actividades que contienen una remisión a la autorización para levantar la inicial prohibición total de la actividad: la prohibición de hacer fuego; vertido o abandono de objetos y residuos así como su quema; la acampada; y la utilización de vehículos todo terreno, así como otros que puedan dañar la integridad del espacio natural [823].

[823] Para comprender adecuadamente la razón de este precepto hay que referirse al paso del Anteproyecto al Proyecto de Ley, sin que, naturalmente, esto sirva de justificación al escaso rigor con que la Ley trata esta técnica. No obstante, el Anteproyecto contenía una contradicción todavía más grave: la delimitación de los usos permitidos se hacía por referencia a los usos autorizables, y éstos a su vez se definían por remisión a los usos permitidos. En la tramitación parlamentaria, se acepta una enmienda que elimina esta contradicción.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

b) Sujetos.

En cuanto a los sujetos, necesariamente implicada ha de estar la Administración competente en materia de medio ambiente. Desde la otra perspectiva, está el particular, que pretende realizar una actividad en el Espacio Natural Protegido.

Cabe plantear la cuestión de si es necesaria la autorización cuando la actividad a desarrollar procede de una Administración Pública. En principio no hay problema: nuestro ordenamiento proporciona abundantes ejemplos en que la actividad de la Administración está sometida de la misma forma a licencia o autorización que la de los particulares, por lo que a nivel de principio ninguna dificultad puede existir. La protección de los intereses públicos puede exigir, y de hecho exige, que la actividad de los entes públicos esté sometida también al control en función de unos determinados intereses a tutelar [824]. De nada serviría la pretendida tutela si se exceptuaran de la autorización los proyectos públicos. La realidad nos demuestra, por lo demás, que algunas obras y actividades realizadas por la Administración son las que mayor daño pueden llegar a producir a un Espacio Natural Protegido. Sería absurdo establecer la obligación de recabar la autorización para las actividades particulares y permitir, en cambio, a las Administraciones Públicas poder realizar cualquier actividad sin comprobar previamente su compatibilidad

[824] El ejemplo más característico de esta técnica está, sin duda, en el sometimiento a licencia de urbanismo de los actos de uso del suelo por los Entes Públicos, tal y como dispone el artículo 244 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, y 180 el Texto refundido de 1976.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

con los fines de protección que toda declaración de protección lleva implícita. En este sentido, la autorización debe exigirse para cualquier actividad, sea pública o privada.

Esclarecida esta cuestión, sin duda, los problemas más agudos que se plantean son los que resultan de la discordancia de criterio entre la autoridad competente en materia de medio ambiente y la sectorial correspondiente. Hay algunas Leyes de Espacios Naturales que han previsto un procedimiento para resolver los posibles conflictos [825]. Pero, en general, la ausencia de una norma al respecto lleva a la intervención de los Tribunales de Justicia. Comoquiera que éstos deben actuar como último recurso, se propone la atribución al órgano máximo de la Comunidad Autónoma de las facultades necesarias para resolver el conflicto suscitado.

c) Otros elementos de la autorización.

-- Declaración de voluntad. El otorgamiento de la autorización ha de estar motivado, lo mismo que su denegación. La imposición de motivación viene específicamente en este caso por la necesidad de que la Administración justifique que la actividad que se pretende realizar no es incompatible con la

[825] Por ejemplo, el artículo 37.2 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Castilla-León establece que en casos de discrepancia entre las diferentes Consejerías, decidirá la Junta de Castilla y León. Similar norma establecía, por lo demás, en Canarias el artículo 31.5 del Anteproyecto de Ley de 1992, que disponía que "cuando la Consejería competente en materia de conservación de la naturaleza discrepe del criterio de cualquier otra Consejería respecto a la autorización de usos, obras o actividades declaradas de utilidad pública o interés social, la competencia para resolver sobre su autorización corresponderá al Consejo de Gobierno".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

finalidad de protección. De la misma manera, la denegación de la autorización debe ser motivada en función de la defensa de los intereses y derechos del particular afectado [826].

En cuanto al contenido, pueden introducirse obligaciones de hacer, no hacer o soportar destinadas a completar la situación jurídica definida por la autorización [827]. Naturalmente, es preciso que el modo tenga relación directa con el contenido del acto [828]. La admisibilidad de este tipo de cláusulas puede aceptarse incluso sin previsión legal, cuando su imposición sea necesaria para asegurar el cumplimiento de los requisitos de la Ley. En este sentido, y siendo la autorización un acto esencialmente reglado, ha de señalarse que este supuesto se trata más bien de un supuesto de "conditio iuris", es decir, no de condiciones en sentido propio, sino de "requisitos exigidos por las normas aplicables con carácter general, cuya introducción permite acomodar la petición a la legalidad eliminando, adaptando o completando extremos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[826] En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: De la arbitrariedad de la Administración, cit., p. 82, quien señala que "la motivación de la decisión comienza, pues, por marcar la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario, y ello, porque si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión será la sola voluntad de quien la adopta, apoyo insuficiente, como es obvio, en un Estado de Derecho en el que no hay margen, por principio, para el poder puramente personal". Sobre la motivación, también, FERNANDO PABLO, M. M.: La motivación del acto administrativo, ed. Tecnos, Madrid, 1993.

[827] VELASCO CABALLERO, F.:Las cláusulas accesorias en el acto administrativo, Ed. Tecnos, Madrid, 1996, pp. 115 y ss.

[828] Se trata de establecer una serie de requisitos destinados a corregir, compensar o completar los efectos de acto, o, aún más importante, a satisfacer los requisitos previstos por la Ley, ídem, pp. 124-128.

concretos que no se ajusten a ésta" [829]. En este sentido, puede convenirse que en los Espacios Naturales Protegidos cabe imponer modos destinados a lograr que pueda ser autorizada una actividad que sólo en determinados condiciones no perjudica la protección de los recursos naturales, ya que de otra forma debería ser prohibida. Debe resaltarse el papel que desempeña aquí el principio de proporcionalidad, en el sentido de que si la Administración puede prohibir una actividad o autorizarla siempre que se cumplan determinados requisitos, debe optar por esta segunda opción [830].

-- Causa. La autorización obedece a la clara necesidad de efectuar un control sobre la actividad. Lo que se pretende con ello es compatibilizar el fin público de conservación con un fin privado de desarrollo de una actividad.

-- Discrecionalidad. La autorización es un tipo de acto administrativo que se caracteriza por ser reglado en sus elementos. En nuestro caso, la autorización trata de comprobar la compatibilidad de un determinado acto con los fines de conservación, uso público y desarrollo socioeconómico que define un Espacio Natural Protegido. Por ello, cabe afirmar que estos elementos se configuran como reglados. La Administración debe conceder la autorización cuando la actividad, uso u obra

---

[829] GARCÍA DE ENTERRIA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEEZ, T. R: Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo II, p. 141.

[830] Como señala VELASCO CABALLERO, F., se trata de que "la falta de alguno de los requisitos legales necesarios para que sea dictado un acto se puede suplir con la imposición de una cláusula accesoria", concretando que se trata de una cláusula que beneficia al particular "pues reconoce un derecho anticipadamente, antes de que se cumplan las exigencias", (ídem, p. 205).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que se vaya a realizar no perjudique el interés que se pretende proteger.

En la determinación del fin adquiere singular relevancia lo que dispone la planificación correspondiente. Con toda claridad, el Anteproyecto de Ley de 1992 [831] señalaba que "la autorización se concederá o denegará, de acuerdo con lo establecido en los instrumentos de ordenación, en función de que el uso, obra o actividad sea compatible o incompatible con las finalidades del espacio natural protegido". En cambio, la Ley 12/1994 nada señala en este sentido. Pese a ello, nos parece clara la necesidad de mantener el mismo criterio [832].

---

[831] El Anteproyecto de 1992 es el antecedente inmediato del Proyecto de Ley de abril de 1993. Éste no contenía una regulación de las autorizaciones sino que se limitó a modificar este instrumentos por el del informe previo. Por eso, la comparación debe realizarse con el Anteproyecto de 1992. Recuérdese que el Proyecto de Ley de abril de 1993 decayó en su tramitación parlamentaria y no llegó ni siquiera a debatirse en el Parlamento de Canarias, siendo sustituido por el Proyecto de Ley de diciembre de 1993, que fue el que dio lugar a la Ley vigente.

[832] Como expresa el profesor LÓPEZ RAMÓN, F., "la planificación se presenta como una forma nueva de regular las actividades en los espacios naturales protegidos dotada de grandes posibilidades", destacando, entre los factores positivos que deberían de coadyuvar al predominio de la planificación, "la reducción de la discrecionalidad administrativa, cuanto menos al nivel de la Administración directa del espacio", y concluyendo que "si existe un plan, la autorización administrativa queda reducida a comprobar la adecuación al mismo de la actividad que se pretende ejercer" (La conservación de la naturaleza..., cit., p. 202). En este sentido, QUINTANA LÓPEZ, T. también ha señalado que "la planificación supone una racionalización de la utilización del espacio al definir con carácter previo e integrador los tipos de usos que se pueden permitir por ser compatibles con su protección, y qué otros, por la razón contraria, deben estar absolutamente prohibidos en determinadas áreas, o sólo permitidos en ciertas condiciones; el plan se sitúa en una posición intermedia entre la norma constitutiva del régimen de protección y el acto autorizatorio de la utilización o destino el área integrada en el espacio protegido" (La repercusión de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Más allá de ello, el verdadero problema que presenta la Ley 12/1994 es que no ha previsto norma alguna de transición en tanto no estén aprobados los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión. Por el contrario, sí lo hacía el Anteproyecto de Ley de 1992, que habilitaba al Gobierno para dictar unas normas provisionales en tanto no se aprobaran los instrumentos de planificación pertinentes. Ahora, a falta de planificación, habrá que atenderse exclusivamente a los criterios legales establecidos en la Ley para conceder o denegar las autorizaciones [833].

Desde luego, sólo serán admisibles las actividades que respeten la integridad de los valores de cada Espacio Natural Protegido. Resulta palmario que si las actividades ponen en peligro la integridad de tales valores naturales deberán ser objeto de prohibición absoluta. Pero, junto a ello, deben tenerse presente también otros criterios legales. Ya la legislación estatal, en relación con las distintas clases de Espacios Naturales Protegidos, proclama unos principios orientadores en relación con las actividades a desarrollar en los mismos:

> -- el artículo 13, dedicado a los Parques, en general, dispone en su apartado segundo que "en los parques se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación";

---

las actividades..., cit., pp. 170-171).

[833] Desde luego, en cualquier caso, aunque se parta de la existencia de la planificación, a la hora de autorizar una actividad deben tenerse presentes los criterios fijados en la Ley, y no sólo los contenidos en los Planes.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- también el artículo 14, sobre las Reservas, señala en su apartado 2 que "en las reservas estará limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretenden proteger", añadiendo que "con carácter general estará prohibida la recolección de material biológico o geológico, salvo en aquellos casos que por razones de investigación o educativas se permita la misma previa la pertinente autorización administrativa" [834].

Y, además, la Ley 12/1994, en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma de Canarias, apela a la necesidad de ponderar también diversos factores complementarios.

-- En las Reservas Naturales se dispone que "estará prohibida la recolección de material biológico o geológico, salvo en aquellos casos que por razones de investigación o educativas se permita la misma", prescribiendo ya un supuesto de autorización ("previa la correspondiente autorización").

-- Si los Parques Naturales tienen por finalidad (art. 10.2.a) "la preservación de los recursos naturales que alberga para el disfrute público, la educación ambiental y la investigación científica, de forma compatible con su conservación", el resto de las actividades y usos ajenos a dichas finalidades no podrán ser autorizados. Expresamente lo prevé, además, el inciso final del mismo artículo, al indicar que no tienen cabida otros usos "ajenos a su finalidad". Se prohíben expresamente de manera general los "usos residenciales".

-- En los Parques Rurales, el régimen no es tan severo, puesto que, según el artículo 10.2.b), la declaración de estos espacios tiene por objeto "la conservación de todo el conjunto", pero a la vez que se trata de promover "el desarrollo armónico de las poblaciones locales y mejoras en sus condiciones de vida", no siendo compatibles, de cualquier forma, "los nuevos usos ajenos a esta finalidad".

-- Menos problemas suscitan los Monumentos Naturales por ser formaciones geológicas aisladas. Y los Sitios

[834] Debe tenerse presente que estos preceptos han sido respaldados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio, recaída precisamente sobre la Ley 4/1989, de Espacios Naturales Protegidos y de la flora y fauna silvestre, que ha admitido su calificación como básicos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de Interés Científico, por su carácter aislado y temporal. En cuanto a los Paisajes Protegidos, al ser los valores estéticos y culturales los objetos de protección por lo que deberá cuidarse especialmente las vistas y de la alteración del paisaje.

En todo caso, no hay que olvidar la relevancia de la planificación propia de cada Espacio Natural Protegido y, concretamente, la zonificación de dicho espacio. Si los criterios establecidos en las leyes han de ser seguidos en todo caso, de la misma manera hay que proceder respecto a la zonificación. Es cierto que la Ley remite a los Planes para que éstos establezcan las distintas zonas en cada Espacio Natural Protegido; pero una vez delimitadas éstas, lo que no puede hacer la Administración es conceder la autorización en contra de los conceptos que de cada zona ofrece la Ley [835].

d) Poderes de vigilancia.

Cuestión distinta es la de determinar la amplitud con que la autorización permite a la Administración intervenir en momentos posteriores a su otorgamiento. Naturalmente, esta intervención se refiere a aquellas actividades que tengan una cierta perdurabilidad en el tiempo, y no a aquellos usos o actividades que tengan un carácter limitado o momentáneo [836].

---

[835] El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Rural de Anaga, Decreto 91/1996, de 6 de mayo establece para cada una de las zonas un conjunto de actividades autorizables, según cada una de estas zonas, de forma similar a las prohibiciones que ya se han comentado.

[836] Como punto de referencia, en materia de patrimonio histórico artístico, en relación con la autorización para realizar actividades y obras en los bienes integrantes Patrimonio Histórico, no es una autorización simple destinada exclusivamente a producir el resultado jurídico de autorizar. Según ALONSO IBÁÑEZ, M. R., "la Administración no actúa desde

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Con carácter general, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. destacan que, cuando de lo que se trata es de autorizar una actividad permanente, este modo de intervención debe configurarse como una autorización de funcionamiento, de manera que permite a la Administración tanto llevar una constante actividad de vigilancia como la modificación de sus condiciones e, incluso, si llegara el caso, su extinción, o revocación, por simple cambio de las circunstancias o modificación de la valoración de las circunstancias que concurren [837]. Otros autores, sin embargo, sostienen una postura más matizada en este punto [838].

Sea como sea, lo que sí parece necesario, y esto es lo

---

un plano colateral e indirecto con relación a la utilización de bienes del Patrimonio Histórico, sino que actúa canalizando la actividad de los ciudadanos en función de la satisfacción del interés público cualificado que está en la base misma de la atribución de potestad de tutela del Patrimonio Histórico". En este sentido, las autorizaciones en esta materia tienen carácter operativo y cumplen una función de programación (El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural, Madrid, Civitas, 1992, p. 366).

[837] Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo II, p. 142.

[838] La autorización se agota en el momento inicial y lo único que habilita a la Administración para después dictar nuevos actos administrativos de contenido fiscalizador, son las potestades generales que la misma posee, sin que tales poderes deriven de la autorización. Concretamente, PARADA VÁZQUEZ sostiene que las intervenciones de la Administración sobre la actividad autorizada suponen la existencia de "otras técnicas limitativas o intervenciones administrativas posteriores sobre la actividad autorizada", concluyendo que éstas "constituyen actos administrativos independientes del de autorización inicial, aunque la presupongan" es decir, "actos posteriores que recaen sobre el sujeto autorizado en forma de mandatos, órdenes prohibiciones, directivas, etc". Sin embargo, para este autor estos actos encuentran su legitimación no tanto en la autorización como en "otras potestades que la Ley y la reglamentación reconocen a la Administración sobre la actividad autorizada" (Derecho Administrativo, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, Tomo I, p. 440).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

verdaderamente relevante, es que se prevea la posibilidad de que la Administración pueda intervenir en aquellos casos en los que la actividad esté autorizada para evitar que se produzcan daños a los valores protegidos. En esta materia, hay que borrar tanto la idea de unos derechos subjetivos ilimitados e ilimitables de los administrados frente a la Administración, como la de unas potestades incondicionadas de la Administración frente a los administrados. Por el contrario, hay que sostener que entre la Administración y los ciudadanos se establece una relación jurídico-administrativa de la que pueden derivar una serie correlativa de derechos, obligaciones y cargas para una y otros.

Estas cargas y obligaciones deben inspirarse en dos principios rectores: a) que el interés público quede permanentemente salvaguardado frente a cualquier alteración perniciosa del "status quo" existente en el momento del otorgamiento de la autorización, lo que supone que la norma reguladora debe habilitar a la Administración para efectuar nuevas intervenciones; b) que tales variaciones conllevan un correlativo deber de indemnizar para la Administración cuando ésta voluntariamente, y por vía singular, introduzca aquéllas por causa de una incompatibilidad sobrevenida imputable a la Administración [839].

---

[839] Teniendo presente estos principios rectores, y al objeto de garantizar su efectividad la autorización puede condicionar la actividad, es decir, modalizar su ejercicio. Como dice VILLAR PALASÍ "el acto administrativo contiene entonces una manifestación de voluntad que no sólo está encaminada a producir el resultado jurídico de autorizar de otra manera lo prohibido sino también a regular las condiciones con arreglo a las cuales ese resultado debe producirse (autorización condicionada) o, más aún, a modalizar la actividad industrial (autorización modal)" (La actividad administrativa en la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Por lo expuesto, parece conveniente que la Ley impusiera a la Administración la inclusión de una cláusula de reserva de revocación, en las autorizaciones de actividades y usos que se realicen en Espacios Naturales Protegidos. La constitucionalidad de este tipo de medidas ha sido declarada por el Tribunal Constitucional con ocasión de la impugnación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas [840]. Partiendo de su constitucionalidad, hay que determinar si es precisa una previsión legal de esta cláusula o si la Administración puede incluir la reserva de revocación en el contenido de la autorización sin previsión legal alguna.

No es fácil admitirlo. Siendo la autorización un acto esencialmente reglado, sólo será admisible la reserva de revocación, bien cuando la Ley prevea expresamente la posibilidad de incluir una cláusula de este tipo en el acto administrativo, bien cuando la propia Ley prevea los diversos supuestos de revocación, de forma que la Administración sólo tiene que advertirlo cuando concurra de los supuestos de hecho que la Ley selecciona como causa de revocación [841]. Por lo demás, no basta, en cualquier caso, con que la cláusula de revocación, en abstracto, sea admisible. Se deben cumplir,

---

industria, cit., p. 312).

[840] La alegación del Tribunal se hace al hilo de la impugnación del artículo 55.2 de dicha Ley que preveía la posibilidad de resolver una autorización por aplicación de una normativa posterior, en cualquier momento y sin derecho a la indemnización. Pues bien el Tribunal en la sentencia citada señala que "estando establecida la precariedad de las autorizaciones mediante una norma general y previa, cuya aplicación al caso concreto puede ser objeto de control jurisdiccional, nada cabe objetar al precepto que examinamos".

[841] VELASCO CABALLERO, F.: Las cláusulas accesorias..., cit, pp. 256-263.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

además, otros requisitos: la cláusula tiene que delimitar el interés público concreto al que debe atender la Administración para hacer uso de la cláusula de revocación; no caben cláusulas inconcretas o indeterminadas que puedan dar lugar a revocaciones por cualquier interés público [842]. Por otro lado, la revocación sólo es posible cuando la actividad autorizada pueda ocasionar daños irreversibles al logro de los fines que motivaron la declaración. Y, finalmente, la posible revocación debe atender al principio de proporcionalidad y sólo será admisible cuando no sea posible adoptar otra medida menos gravosa que pueda servir para lograr los mismos objetivos. Por ejemplo, si puede aceptarse la continuidad de la actividad con la modificación de las condiciones de la autorización, es claro que la Administración debe optar por ello, antes de proceder a la revocación [843].

---

[842] En este sentido, VELASCO CABALLERO, F.: Las cláusulas accesorias del acto administrativo, cit., p. 261: "no caben las reservas de revocación en blanco o para la protección de intereses públicos ajenos a los del acto". La reserva de revocación tiene que hacer referencia a "circunstancias de interés público concretas, y de concurrencia previsible", que estén en la causa del acto administrativo.

[843] No obstante, la previsión de esta posibilidad de revocar o modificar, la realidad nos demuestra que no es fácil conseguir este objetivo. Así, MARTÍN MATEO constata que "el sometimiento a licencia de tales conductas, o la revisión de las mismas para imponer nuevas correcciones encuentra por doquier serios obstáculos, aún cuando la propia legislación prevea la reconsideración de las circunstancias, como sucede en el ordenamiento español, o se dé a la licencia un carácter temporal, para un período de diez años, por ejemplo, como se ha intentado en alguna nación", concluyendo que aunque las facultades revisoras pueden legitimarse perfectamente desde la consideración de la licencia como acto-condición, "la realidad es muy otra y la inercia de los derechos adquiridos sumada a la resistencia jurisdiccional a admitir la imposición unilateral de nuevas cargas económicas hacen fracasar en la práctica iniciativas administrativas tendentes a la reconformación de la actividad, no obstante la energía de los pronunciamientos de la normativa legal en que se apoyan" (Tratado de Derecho

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

C) Concurrencia de la autorización de medio ambiente con otras autorizaciones y licencias.

Al contrario que la Ley 12/1994, el Anteproyecto de 1992 contenía un régimen que coordinaba la concurrencia de autorizaciones [844]. Establecía la necesidad de incorporar al procedimiento de autorización de la autoridad autonómica competente en medio ambiente todas las demás licencias y autorizaciones exigibles, de tal forma que la autorización contemplada en la Ley de Espacios Naturales Protegidos se dictaba en último lugar [845].

También aborda la concurrencia de autorizaciones la Ley 2/1989, de 18 de julio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Según el artículo 16, "cuando tuvieren por objeto actividades

---

Ambiental, cit., p. 113).

[844] Según el artículo 31 de dicho anteproyecto, los órganos de la Consejería competente en materia de medio ambiente "no adoptarán resolución definitiva sobre ninguna solicitud de autorización sin que previamente se hayan adoptado e incorporado al expediente las licencias, autorizaciones aprobaciones, informes y demás intervenciones de otros órganos de la Administración Autonómica o de las Administraciones Locales". Con carácter general MORELL OCAÑA, L. defiende la necesidad de que el Derecho positivo resuelva, en cada caso, la dependencia que puedan guardar unas autorizaciones respecto de otras, Curso de Derecho Administrativo, ed. Aranzadi, Madrid, 1997, Tomo I, p. 50.

[845] Además, el apartado 3° del mismo artículo establecía la potestad de la Administración de medio ambiente para solicitar las licencias, autorizaciones, aprobaciones, informes y demás intervenciones de otros órganos o Administraciones cuando ésta no figuraren en el expediente, con suspensión del plazo para resolver. Si no se remitían funcionaba el régimen del silencio previsto para cada supuesto. Si no estaba previsto plazo alguno, el mismo era de tres meses. Finalmente se establecía que si la Consejería competente en materia de Conservación de la naturaleza discrepaba del criterio de otras Consejerías, la Resolución correspondía al Consejo de Gobierno (artículo 31.4).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

sujetas a autorización o licencia en materia urbanística", se solicitará la autorización "en el mismo acto de solicitud" de la licencia de urbanismo, quedando el interesado obligado a presentar "por duplicado la documentación ante el Ayuntamiento respectivo" (Art. 16.1) [846]. Más sencilla quizás es la regulación contenida en la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/1991, de 19 de mayo, que establece en su artículo 37.5 la nulidad de la autorización, licencia o concesión que se haya producido con la omisión del procedimiento previsto en dicho artículo [847].

De lo expuesto, puede concluirse que la Ley 12/1994 debió haber previsto una norma de coordinación entre la autorización de medio ambiente y el resto de permisos, licencias o autorizaciones necesarios para ejercer una actividad [848]. Más

---

[846] Además, se establece que, en el plazo de diez días, "el Ayuntamiento remitirá la documentación con su informe facultativo a la Agencia de Medio Ambiente" (Art. 16.2). El informe de la Agencia debe producirse en el plazo de dos meses y en el caso de que sea denegatorio será vinculante para el Ayuntamiento (art. 16. 2 y 3). Si en el plazo de dos meses la Agencia de Medio Ambiente no ha notificado su resolución al Ayuntamiento, se producirá el silencio positivo, con la condición de que "la actividad autorizada por silencio administrativa se ajuste al resto del ordenamiento" (16.4), ya que "no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades contrarias a las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos" (art. 17.2).

[847] La Ley 11/1994, de Espacios Naturales de la Comunidad Autónoma valenciana no establece nada a este respecto, como tampoco contiene ninguna previsión similar la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

[848] MORELL OCAÑA, L. señala con caráctr general que "toda autorización constituye una medida de protección, referida a una manifestación concreta del interés pñúblico. De ahí que, cuando la actividad del particular pueda contactar con otros aspectos del interés público, podrá darse una situación de concurrencia de autorizaciones. El Derecho posoitivo habr´de resolver, en cada caso, la ependencia que puedan guardar unas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

aún, habría sido conveniente que esa norma estableciera que la autorización de medio ambiente fuera posterior a cualquier otra, que deberá ya figurar en el expediente a efectos de su tramitación por la autoridad de medio ambiente.

En cualquier caso, como a continuación se verá, hay que resaltar que una coordinación especial se suscita entre la autorización y la Declaración de Impacto Ambiental. La autorización va a venir condicionada por la Declaración de Impacto Ambiental, en el sentido no sólo de que deberá recoger en su contenido las condiciones que para la ejecución del proyecto la misma contenga, sino que, además, ello supondrá un importante límite a la discrecionalidad de la Administración [849]. Como mínimo, la autorización contendrá el contenido de la declaración de impacto ambiental, si bien, naturalmente, puede contener también otros pronunciamientos.

D) La suspensión de actividades sin autorizaciones y las licencias municipales.

La Ley 4/1989 tampoco contiene ningún precepto relativo a la posibilidad de la Administración competente de intervenir en las actividades que se estén realizando sin la preceptiva autorización. De nuevo hay que acudir, por consiguiente, a la legislación autonómica. En nuestro caso, la Ley 12/1994 no incluye cláusula alguna que permita a la Administración

---

con relación a las otras", Curso de Derecho administrativo, ed. Aranzadi, Pamplona, 1996, p. 50.

[849] MARTÍNEZ MARTÍN, D.J.: "Las funciones de las Administraciones públicas en el medio ambiente: intento de sistematización", en Documentación Administrativa, nº 190, 1981, p. 312-3.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

competente la suspensión de las actividades realizados sin autorización. Pero habría sido conveniente no ya que la Ley consagrara dicha facultad, sino que configurara ésta como un deber en sentido estricto, de manera que la Administración quedara obligada a suspender todas las obras, usos y actividades, independientemente de la existencia de otras autorizaciones o licencias.

Frente al planteamiento de la Ley 12/1994, el Anteproyecto de Ley de Espacios Naturales de Canarias de 1992 sí establecía en su artículo 29.4 que "La Consejería competente en materia de conservación de la naturaleza podrá suspender cuantos usos, obras o actividades se realicen en los espacios naturales protegidos sin su pertinente autorización, con independencia de que la actuación esté amparada por licencia municipal o cualquier otro título".

Como ahora no existe una previsión similar, en cualquier caso, no parece posible introducirla mediante el desarrollo reglamentario, ya que afecta a una materia sobre la que pesa una reserva de Ley. Puede resultar de interés, sin embargo, formular algunas observaciones adicionales.

La suspensión de actividades sin licencia plantea el problema de la compatibilidad de dicha medida con la autonomía local en aquellos casos en los que el uso, obra o actividad cuenta con la cobertura de una licencia municipal.

La jurisprudencia constitucional ha variado, desde una primera posición excesivamente rígida y carente de matizaciones, a una postura más matizada en las últimas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

resoluciones. En la Sentencia 213/1988, relativa a la suspensión de actos urbanísticos de las Corporaciones locales por las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional afirmó inicialmente que tras la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local quedaba suprimida toda potestad de suspensión de las autoridades administrativas y gubernativas, ya que las normas que excluyen el control administrativo de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales "tienen la finalidad de asegurar en este aspecto la autonomía de tales Corporaciones, que está garantizada por el art. 137 de la Constitución" [850]. Esta doctrina fue posteriormente confirmada por la Sentencia 259/1988, de 22 de diciembre, donde se lee igualmente que "la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los Acuerdos de las entidades locales constituye uno de los elementos fundamentales" del modelo de autonomía local diseñado por la legislación básica estatal.

La jurisprudencia posterior, sin embargo, irá matizando estas posturas iniciales. Con ocasión del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/1985 de la Comunidad Autónoma de Canarias que preveía la suspensión de actos y actividades en el supuesto de declaración de un Espacio Natural

[850] Añade dicha Sentencia un juicio de valor acerca de la intención del legislador: "La Ley de Bases de 1985 persigue asegurar un determinado modelo de autonomía local en ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.18 de la Constitución, y uno de los elementos fundamentales de ese modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Corporaciones Locales", llegando a concluir que "la legislación que dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales debe respetar esa exclusión".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Protegido [851] encontramos el último hito, por ahora, de la jurisprudencia constitucional sobre este punto. El Tribunal Constitucional invocará como pretexto la necesidad de diferenciar los supuestos de hecho a los que esta doctrina sería de aplicación: la suspensión es improcedente respecto de los actos definitivos de las Corporaciones Locales en materias en las que la competencia pertenece de manera exclusiva a las mismas, pero no respecto de otro tipo de actos donde concurren competencias de otras Administraciones Públicas.

Aún hay una segunda explicación para este cambio de doctrina acaso más sutil. Indica también el Tribunal que lo que la Ley de Bases de Régimen Local prohíbe es la suspensión de actos locales como control de legalidad sobre otras Administraciones. En consecuencia, cuando no se trate de un control de ese género, es decir, cuando el control de la Comunidad Autónoma no tenga como finalidad el comprobar la legalidad de un acto local, cabrá la suspensión [852].

---

[851] El artículo 2.1. de dicha Ley establecía: "Incoado expediente al amparo de la Ley 15/1975, de Espacios Naturales Protegidos o decidida la iniciación de la formación de un plan especial de naturaleza ambiental, se decretará de oficio o a instancia de parte, sin perjuicio de los derechos reconocidos por la Ley al propietario, la suspensión cautelar de los actos de uso del suelo y de la edificación ejercitados por particulares o empresas públicas o privadas aún cuando dichos actos estén amparados por licencia o autorización previa, otorgada de acuerdo con su legislación específica. Acordada la suspensión por el órgano competente, la misma podrá ser levantada de oficio o a instancia de parte, si comprobados los actos referidos en el párrafo anterior, de ellos no se dedujera un daño para el área objeto del expediente. En otro caso, podrá procederse a la anulación de la licencia por el procedimiento establecido para la revisión de oficio de los actos administrativos".

[852] Afirmación que conviene matizar, ya que, en cualquier caso, el Tribunal Constitucional va a permitir la suspensión como medida de defensa de las competencias propias de las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Además de la doctrina general antes comentada, en esta Sentencia 148/1991, el Tribunal enjuicia la potestad de suspensión de actos, con o sin licencia municipal, cuando responde al ejercicio de una competencia de interés regional [853], como era el caso: suspensión en el supuesto de declaración de un Espacio Natural Protegido. En este supuesto específico, el Tribunal considera que si falta la autorización de la Comunidad Autónoma cabe la suspensión, pese a afectar a actos definitivos de los entes locales, porque en este caso no se está ante una competencia exclusiva de los entes locales, sino, todo lo más, ante una competencia compartida, en la que la Comunidad Autónoma conserva facultades de resolución concurrentes con la de la Entidad Local, por estar en juego

---

Comunidades Autónomas. Sobre ello, los comentarios de FANLO LORAS "El control de los entes locales ¿un modelo cerrado?. Reflexiones sobre una dogmática consolidada", Revista de Administración Pública, nº 130, p. 171-204.

[853] Pues bien, según el Tribunal: "aun cuando la Comunidad Autónoma, en virtud del art. 2.1 suspendiera obras u otros usos del suelo amparados por una licencia local, suspendiendo por ende los efectos jurídicos del acuerdo, adoptado por la entidad municipal, provincial o,insular, no estaría ejerciendo un control de legalidad de dicho acuerdo", añadiendo que "En primer lugar, son inaplicables a este supuesto las normas básicas sobre impugnación de actos locales que establece la LBRL. Y, en segundo lugar, al constituir la suspensión cautelar un instrumento que sirve a la defensa de las competencias propias de la Administración autonómica, no puede decirse que su existencia entrañe un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites". En definitiva, para el Tribunal, la finalidad de esta suspensión cautelar es: "evitar el riesgo de que las obras y aprovechamientos que se llevan a cabo durante el tiempo empleado en tramitar y aprobar definitivamente la disposición protectora del futuro plan o espacio protegido [...] no generen o consoliden situaciones que, aunque conformes con la ordenación aún vigentes, sean contradictorias con las disposiciones y las limitaciones que se vayan a aprobar para proteger el espacio natural, lo que dificultaría, cuando no impediría, la aplicación y efectividad del futuro plan o espacio protegido".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

intereses supralocales afectados a la competencia de la Comunidad Autónoma: la defensa, protección y conservación del medio ambiente [854].

Para armonizar esta doctrina con la construida inicialmente (expuesta en sus Sentencias 4/1981 y 259/1988), el Tribunal Constitucional sienta las diferencias:

> "La jurisprudencia que emana de tales Sentencias se refiere, pues, a los controles sobre actos locales que causan estado, por suponer el ejercicio de competencias propias en régimen de exclusividad, sin que pueda ser mecánicamente extrapolada a aquellas otras situaciones en que los municipios pudieran estar ejerciendo competencias delegadas o competencias de gestión y de ejecución compartidas con facultades estatales o autonómicas de decisión definitiva o resolutorias" [855].

Dicho de otro modo, las medidas que las Comunidades Autónomas pueden adoptar para proteger un Espacio Natural

---

[854] En la misma Sentencia, el Tribunal Constitucional señala: "hay que tener en cuenta que es indudable que los intereses públicos que anidan en los recursos naturales, paisajísticos o histórico-artísticos de las Islas canarias deben ser protegidos por los poderes públicos, por imperativo de los artículo 45 y 46 CE, como afirma el Gobierno de Canarias". Interesante asimismo resulta la declaración posterior: "tales intereses en la protección del medio ambiente y de patrimonio histórico se encuentran incluidos en el círculo confiado a la competencia de la Comunidad Autónoma por su Estatuto de Autonomía y por la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto".

[855] Concretamente, refiriéndose al caso concreto los Espacios Naturales Protegidos, el Tribunal declara que "las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado. Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas, sino, más bien, debe verse como el resultado normal del ejercicio de esas mismas competencias" (STC. 170/1989, fj. 9°)

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

limitan el ejercicio de las competencias que otros Entes (Estado y Corporaciones Locales) ejercen sobre el territorio, pero eso no significa que se produzca una vulneración de las mismas cuando las indicadas medidas entran dentro del ámbito propio de las Comunidades Autónomas [856].

Visto lo anterior, y para concluir, cabe defender la suspensión autonómica de usos, obras o actividades en la materia que nos ocupa, con autorización local, en función de los siguientes argumentos:

1.- No se trata de una competencia local exclusiva. Antes al contrario, la Ley configura la autorización de usos, obras y actividades en un Espacio Natural Protegido como una competencia concurrente: a las genéricas competencias locales de autorización de obras y actividades se une una competencia regional justificada por un interés supralocal que se pretende defender.

2.- No es un acto local definitivo que provoque "per se" la autorización de una actividad, uso u obra. La licencia local se configura como un acto previo, necesario pero no vinculante, a la autorización regional.

[856] En definitiva, el ejercicio de competencias propias por las Comunidades Autónomas afecta normalmente al ejercicio de las competencias de otros Entes Públicos, y por ello, no se vulnera sin más la autonomía de los mismos, ya que una cosa es que se les sustituya en el ejercicio de sus competencias propias, y otra es que, en el ejercicio de competencias autonómicas las ajenas se vean afectadas, cuestión, por lo demás, normal en materia de territorio, puesto que todos los entes concurren en sus competencias sobre el mismo territorio.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3.- La competencia autonómica se justifica por su conexión con el ámbito propio de los intereses de la Comunidad Autónoma, en los términos vienen definidos en el Estatuto de Autonomía. Que el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad Autónoma afecte a las competencias de otros entes, no supone, sin más, una vulneración constitucional.

E) El informe como alternativa a la autorización: estudio de un ejemplo concreto.

Es interesante también suscitar esta cuestión. El Proyecto de Ley canaria de abril de 1993 que, como ya se resaltó en otro lugar de este trabajo, decayó en su tramitación en el Parlamento por la presentación de una moción de censura, contemplaba la necesidad de evacuar un informe en lugar de la autorización [857].

En cuanto a las peculiaridades de dicho informe, se establecía su carácter "preceptivo y vinculante". El apartado segundo del artículo 29 del Proyecto de abril de 1993 indicaba que "la emisión del referido informe es trámite determinante

[857] En efecto, según el artículo 29 del mencionado Proyecto "toda licencia, autorización, concesión o permiso que tenga por objeto la realización de usos, obras o actividades en Parques, Reservas Naturales y Paisajes Protegidos o en sus zonas periféricas de protección se someterá a informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza", a salvo unas excepciones que enseguida se expondrán.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para la resolución del procedimiento principal" [858]. Parece querer sancionarse con la nulidad el acto administrativo dictado sin el preceptivo informe. Habría sido más lógico que lo dijera directamente, ya que la redacción, pese a su claridad, está sometida a interpretación y conocida es la tesis jurisprudencial contraria a declarar la nulidad de un acto por motivos de forma [859]. Con la redacción del precepto ahora examinado, se plantea la duda [860]. En cualquier caso, si bien

---

[858] El criterio general de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que establece, es el de que los informes son "facultativos y no vinculantes", salvo mención expresa en contra (artículo 83).

[859] En el plano de la doctrina, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ sostienen que las formas tienen en Derecho administrativo carácter instrumental. De manera que "al vicio de forma o de procedimiento no se le reconoce tan siquiera con carácter general virtud anulatoria de segundo grado, anulabilidad, salvo en aquellos casos excepcionales en que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, se dicte fuera del plazo previsto, cuando éste tenga carácter esencial, o se produzca una situación de indefensión" (Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo I, p. 618). Sin embargo, recientemente, se ha abierto paso otra posición que trata de revalorizar la función de la forma. BELADÍEZ ROJO ha defendido que la forma no sólo permite a la Administración evidenciar y ponderar los distintos intereses en conflicto, sino que el procedimiento cumple otra importante misión: garantizar que la Administración ha actuado adoptando las garantías suficientes para presumir válida su actuación, evitando que la misma perjudique a los ciudadanos con decisiones precipitadas y sin unas mínimas garantías de corrección. Pero la autora centra su argumento en un fundamento constitucional que es que el procedimiento "constituye una exigencia (hoy además con rango constitucional: art. 105.3) indispensable para poder considera válida la actuación de la Administración", concluyendo que ello, en un Estado de Derecho, implica "la obligación de actuar conforme a un procedimiento como requisito mínimo y sine qua non de toda actuación administrativa" (BELADIEZ ROJO, M.: Validez y eficacia de los actos adminitrativos, ed. Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 118-119).

[860] En concreto, la controversia esta centrada en determinar si el supuesto analizado podía ser incluido dentro de la cláusula de prescindir "total y absolutamente del procedimiento

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la jurisprudencia mantiene la necesidad de tratar con mesura los defectos formales, ha afirmado asimismo que la omisión de trámites esenciales del procedimiento ha de ser equiparada a la falta total y absoluta del mismo [861]. Dada la intención perseguida por el redactor del Proyecto, y los términos concretos que éste utilizaba, puede deducirse más bien que la carencia del informe de la Administración autonómica competente en medio ambiente suponía un defecto de nulidad radical.

El Proyecto de Abril de 1993 también regulaba los aspectos formales del Informe, es decir, su modo de emisión y el plazo para efectuarlo. Concretamente, establecía que "el informe, que deberá ser evacuado en el plazo de un mes, se emitirá de acuerdo con lo establecido en los instrumentos de ordenación y en función de su compatibilidad con las finalidades del espacio natural protegido" (artículo 29.3) [862].

También destacaba el articulado sus efectos. Según el

---

legalmente establecido", o si simplemente era subsumible dentro de los "requisitos formales indispensables para alcanzar su fin", tal y como las define la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, para los casos de nulidad radical o anulabilidad respectivamente.

[861] Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1990 sostiene que "la doctrina de este tribunal asimila la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para la producción de un concreto acto administrativo con la ausencia de trámites esenciales, siempre que sean de tal naturaleza que su falta impide identificar aquél".

[862] Este apartado ponía de manifiesto algo que ya ha sido comentado anteriormente cuando se trató el tema de los condicionantes de la autorización: con ello se pretendía vincular el informe a las finalidades de cada espacio y a lo que prevea el correspondiente instrumento de planificación. Nada que añadir por tanto a lo que entonces pudo resaltarse.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

artículo 29.4, "cuando el informe sea desfavorable, el organismo competente para el otorgamiento de la licencia y, en su caso, para la autorización, comunicará al interesado la interrupción de la tramitación del expediente principal hasta que subsane las deficiencias observadas en el plazo establecido en la legislación vigente". Da la impresión de que este apartado trataba de excluir que el informe desfavorable trajera consigo la prohibición total de realizar la actividad. La única solución parece en tal caso la subsanación de las deficiencias observadas.

Una carencia importante en la regulación de los informes (Proyecto de Ley de abril de 1993) era la falta de previsión del régimen del silencio en su emisión [863]. La falta de regulación expresa hacía necesario acudir al régimen general establecido en la Ley 30/1992, de 20 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Como es sabido, el artículo 83 de esta Ley permite suspender el procedimiento en los casos en los que el informe sea "determinante" para la resolución del procedimiento. Pues bien, precisamente, el Proyecto de Ley de abril de 1993 calificaba así este informe, por lo que hay que deducir que su no emisión suponía la posibilidad de interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Lo que sí se contemplaba, en cambio, eran los informes

[863] Curioso resulta cuando, por ejemplo, la Ley 8/1991, de 10 de mayo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sí contiene una cláusula en este sentido, y sin duda, esta era una de las leyes que sirvieron de modelo a aquel proyecto de Ley. Concretamente, el artículo 37.6 establece que "no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades contrarias a lo establecido en la presente Ley y en sus planes reguladores".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

favorables que, de acuerdo con el artículo 29.5, podían ser condicionados: "el condicionamiento que, en su caso, contenga el informe favorable deberá ser incorporado a las determinaciones de la licencia, autorización, concesión o permiso" [864].

Asimismo, la regulación del Proyecto de abril de 1993 establecía la potestad de suspensión de los actos de uso del suelo realizados sin el preceptivo informe de la Consejería competente en materia de medio ambiente [865]. También se preveía la suspensión para aquellos casos en los que, aún contando con el informe preceptivo de la Consejería, las actuaciones se estuvieren realizando incumpliendo sus condiciones [866].

Entre autorizaciones e informes, con carácter general, las

---

[864] Este precepto está inspirado en los efectos de las declaraciones de Impacto Ambiental en las que también se establece que el condicionado de dichas declaraciones debe incorporarse a la autorización final.

[865] Como ya se destacó antes, según el artículo 29.6 del Proyecto de abril de 1993 que comentamos, "la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza podrá suspender o paralizar cuantos usos, obras o actividades se realicen en los espacios naturales protegidos sin la licencia, autorización, concesión o permiso correspondiente y el informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, hasta que los mismos sean obtenidos".

[866] Concretamente, se establecía que, "en cualquier caso, la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza podrá suspender la ejecución de las referidas actuaciones cuando se lleven a efecto en contra de las determinaciones del correspondiente informe". Este precepto lo hemos comentado ya, aunque referido al Anteproyecto de 1992 y a las autorizaciones, por lo que huelga en este momento añadir nada.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

diferencias más destacadas son las siguientes:

1.- Las finalidades son distintas. El informe pretende aportar datos al expediente o comprobar los ya existentes en el mismo, permitiendo al órgano decisor apreciar bajo una luz nueva la cuestión sobre la que ha de pronunciarse [867]. Por el contrario, la autorización pretende, ante todo, remover los obstáculos que se opone al ejercicio de un derecho o facultad.

2.- El informe se configura como un acto de trámite y la autorización es un acto definitivo. Mientras éste termina un procedimiento propiamente dicho, el informe es un acto previo que hace posible la emisión de un acto final o, al menos, sirve de control previo de su corrección legal o técnica [868].

---

[867] En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, cit., p. 482 y ss. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: "Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo", Documentación Administrativa nº 88 (1966), pp, 11-40. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ed. Civitas, Madrid, 1994, pp. 969-1005, especialmente las páginas 971 y 972.

[868] No obstante, hay que tener en cuenta que en los casos de informes vinculantes según GARCÍA DE ENTERRÍA,E. se trata de una competencia compartida entre el órgano activo y el órgano consultivo, por lo que no puede ser calificado de mero acto de trámite (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit, tomo II, p. 483. Sobre la importancia de los informes, más concretamente, sobre la naturaleza de los procedimientos mixtos que derivan de la existencia de determinados informes, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E. se ha ocupado recientemente: "La ampliación de la competencia de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho Comunitario. Sentencia Borelii de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y el artículo 5 CEE", Revista Española de Derecho Administrativo nº78, pp. 297-314. Una idea merece la pena destacar, la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3.- En cuanto a efectos, el órgano que informa desfavorablemente en un determinado procedimiento no impide que la resolución que se dicte tenga un contenido distinto, salvo que se trate de informes vinculantes. El órgano autorizante, podrá en cambio --siempre que se trate de autorizaciones discrecionales--, impedir que el acto considerado inoportuno se realice, bastando para ello con denegar la autorización cuantas veces se solicite.

Sin embargo, analizada la regulación concreta de los informes contenida en el Proyecto de Abril de 1993, algunas de estas diferencias realmente se difuminan. Por tratarse de un informe determinante, el acto definitivo deberá seguir la opinión vertida en el mismo, por lo que el órgano informante impide la realización del acto definitivo mediante un informe negativo. Pero es que, también, realmente se trata de un informe que incorpora una declaración de voluntad basada en la contradicción o no de la actividad que pretende realizarse con los fines de la declaración de un Espacio Natural Protegido [869]. No consiste en la mera aportación de datos o juicios al procedimiento principal, sino que agrega una valoración de los

---

posibilidad de recurrir el contenido de los informes, es decir, su pleno control judicial. Lo interesante a los efectos que aquí interesan es destacar que los informes no son recurribles separadamente, pero que pueden serlo conjuntamente con la decisión final, de ahí su importancia ya que si deciden una cuestión, deben y pueden ser recurridos ante la jurisdicción, con la sola carga de tener que esperar a la resolución final.

[869] GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F. advierten que en muchas ocasiones el informe, aun siendo esencialmente una declaración de juicio, envuelve, en cierto modo, una declaración de voluntad. Es decir, expresa no sólo un juicio sino la voluntad del que la expresa de que se haga o no una determinada cosa (Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas... cit, p. 975-976).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

datos del expediente, que al ser además determinante, el órgano decisor no puede modificar.

En definitiva, puede concluirse que, pese a su denominación, el régimen jurídico de los informes que contenía el Proyecto de Ley de abril de 1993 estaba muy cercano al de las autorizaciones. No es ello extraño, ya que el Anteproyecto contenía inicialmente una regulación de las autorizaciones, siendo el propio Consejo de Gobierno el que, al aprobar dicho Anteproyecto, modificó la indicada regulación y sustituyó aquéllas por los informes.

2.- **Las técnicas previstas en la legislación general con incidencia sobre los ENP.**

Procede entrar ahora en el análisis de dos técnicas previstas, no en la legislación específica sobre Espacios Naturales Protegidos, sino en la legislación general, pero de indudable proyección en nuestra materia: la Evaluación de Impacto Ambiental y la clasificación urbanística del suelo. La Ley 4/1989 contiene una referencia a la Evaluación de Impacto Ambiental. Concretamente, nos referimos a la Disposición Adicional Segunda, según la cual queda ampliada la lista de actividades sometidas a ella [870], con la inclusión en la misma de "las transformaciones de usos del suelo que impliquen eliminación de la cubierta arbustiva o arbórea y supongan

[870] Un análisis del objeto de la Evaluación en ROSA MORENO, J.: Régimen jurídico de la Evaluación..., cit, pp. 175- 190. El sistema español de Evaluación de Impacto Ambiental sigue la técnica de lista de obras, actividades y proyectos sometidos a dicha técnica. Sobre el sistema español, el mismo autor, pp. 190-204.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas". En consecuencia, la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental a los Espacios Naturales Protegidos es sólo indirecta, ya que realmente la Ley no toma en consideración la existencia de dichos espacios como supuesto para aplicarla.

A la legislación urbanística y, en particular, a la clasificación del suelo como técnica de protección de los Espacios Naturales Protegidos hemos de referirnos después.

2.1.- Las declaraciones de Impacto Ambiental.

A) Consideraciones generales sobre la Evaluación de Impacto Ambiental: características y procedimiento.

La Evaluación de Impacto Ambiental no es sino un estudio encaminado a identificar, predecir y prevenir las consecuencias o efectos que se pueden causar al medio ambiente natural por la ejecución de determinados proyectos o la realización de ciertas actividades. En este terreno, ha de destacarse la Directiva de las Comunidades Europeas 85/337 de 27 de junio, con justicia calificada de "hito concluyente" en la regulación de esta técnica de protección ambiental [871]. La Directiva diseña un

[871] Según la misma, la mejor política de medio ambiente "consiste en evitar, desde el principio, la creación de contaminación o daños, más que a combatir posteriormente sus efectos y afirmar la necesidad de tener en cuenta, lo antes posible, las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y decisión". Para ROSA MORENO, J.: El régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental, ed. Trivium, Madrid, 1993, p. 31. Según este autor,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

mecanismo, la Evaluación de Impacto Ambiental, cuya finalidad primordial ya ha sido destacada. En cualquier caso, otra función importante que cumplen las Evaluaciones de Impacto Ambiental, por el carácter integral que les es exigible, es la coordinación en la acción administrativa, por tratarse de un instrumento que permite recoger las distintas perspectivas, evitando visiones parciales o sectoriales que pueden no ofrecer una idea total de los problemas medioambientales que dicha acción puede suponer. Mediante la evaluación se contrastan también las diferentes alternativas de un mismo proyecto, de tal manera que proporciona a la Administración distintas posibilidades de actuación.

De acuerdo con estos planteamientos, según el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que incorpora a nuestro Derecho interno la citada Directiva, los Estudios de Impacto Ambiental habrán de contener [872]:

a) la descripción general del proyecto y exigencias

---

en la Directiva comunitaria la evaluación de impacto ambiental "se concibe tanto como una técnica de autocontrol de la Administración, que como un instrumento de intervención administrativa, es decir, la naturaleza pública o privada de la actividad es indiferente a la finalidad proteccionista que en cuento a su objeto guía la disposición comunitaria". Respecto al ámbito de aplicación, señala que "sólo los proyectos son sometidos a evaluación ambiental, dejando fuera a políticas, planes y programas, lo que dio lugar a un primer frente crítico hacia la Directiva y, posteriormente, a la elaboración en el seno de las Comunidades Europeas [...] de propuestas de ampliación de la naturaleza operacional sometida a evaluación". Un estudio de la citada Directiva en GARCÍA URETA, A.: Marco jurídico del procedimiento de evaluación del impacto ambiental: el contexto comunitario y español, ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao 1994, pp. 99-158.

[872] Un estudio sobre los contenidos mínimos obligatorios de estos estudios, en ROSA MORENO, J.: Régimen jurídico..., cit, pp. 224-241.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

previsibles en el tiempo en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales;

b) Evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico;

c) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos más significativos. Posibles alternativas existentes a las condiciones inicialmente previstas del proyecto;

d) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. Informe, en su caso de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo; y

e) Programa de vigilancia ambiental .

El artículo 6 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación del Impacto Ambiental, concreta que el Estudio debe comprender al menos la estimación de los efectos sobre la población humana, la fauna, la flora, la vegetación, la gea, el suelo, el aire, el clima, el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada [873].

En conclusión, puede sostenerse que la Evaluación de Impacto Ambiental tiene la naturaleza propia de un informe, en cuanto sirve para ilustrar a la hora de tomar una decisión. No

---

[873] Más complejo es exponer el contenido de los Estudios de Impacto Ambiental en la Ley territorial canaria 11/1990, de 13 de julio, la cual crea tres categorías de Evaluación de Impacto, cada una con un contenido diferente. Con razón dice MARTÍN MATEO, R. que estamos ante "un texto inviable y tautológico, de imposible aplicación práctica, y que responde a peregrinas premisas teóricas" (Tratado de Derecho Ambiental, Tomo I, p. 336).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

ha de ser solamente, sin embargo, un inventario de propuestas de reducción de los impactos negativos sobre el medio, sino también un elemento activo de importancia a tener en cuenta al adoptar una decisión, como así se deduce de la necesidad de que el Estudio incluya la evaluación de las diferentes alternativas [874].

En una valoración general de esta técnica, podemos citar la opinión de ROSA MORENO, quien, en una notable monografía sobre este tema, después de destacar que "con la consagración constitucional de la defensa ambiental como función pública se innova el ámbito tradicional de la acción de los poderes públicos, necesitando, por tanto la acción pública sobre el medio ambiente de nuevas potestades", señala que "la potestad de evaluación obedece a esas necesidades, entendida como actividad administrativa encaminada a identificar y estimar los efectos que la ejecución de una determinada acción causa sobre el ambiente y a adoptar las medidas adecuadas a su protección" [875].

Además del contenido, tiene importancia detenerse en el análisis del procedimiento de tramitación de la Evaluación de Impacto Ambiental. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental se compone de distintas fases:

-- Memoria-Resumen. El procedimiento puede iniciarse mediante la presentación por el promotor de una actividad de

---

[874] JIMÉNEZ JAÉN, A.: "Evaluación del impacto ambiental y procedimiento administrativo", Revista de Derecho ambiental, nº 12, 1994, p. 35.

[875] El Régimen jurídico..., cit., p. 154.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

una Memoria-resumen que recoge las características más significativas del proyecto a realizar, con la finalidad de obtener todos los datos, informes y documentos que obren en poder de la Administración y que sean relevantes para evaluar el proyecto, así como para que éste le comunique la naturaleza, alcance y extensión del estudio de impacto a realizar [876].

Sería deseable, por esta razón, que ya, desde este momento, se tuvieran en cuenta las afecciones a Espacios Naturales Protegidos, de manera que la Administración suministrara toda la información pertinente relativa a las zonas afectadas y a los valores naturales protegidos, de cara a que fueran convenientemente analizados en el Estudio de Impacto.

-- Consultas previas [877]. Desde la recepción de esta Memoria-resumen, la Administración de medio ambiente dispone de un plazo de diez días para realizar consultas a personas; instituciones y Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución del Proyecto, requiriéndoles la contestación en un plazo máximo de treinta días. Los consultados pueden efectuar

---

[876] Según la Ley canaria 11/1990, de 13 de julio: "los promotores podrán formular a la Administración consultas debidamente documentadas respecto al régimen de evaluación que en cada caso les pueda corresponder. Dicha consulta puede extenderse a la solicitud del índice de contenido del estudio de impacto en supuestos de Evaluación Detallada o de Impacto Ambiental" (artículo 26).

[877] La Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias ni siquiera prevé esta etapa del procedimiento, con lo que, además de su posible inconstitucionalidad por no adaptarse a la legislación básica, es criticable, en cuanto reduce la participación pública.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

aportaciones con relación al impacto ambiental que se derive del proyecto, realizar cualquier indicación que estimen beneficiosa para una mayor protección y defensa del medio ambiente, así como proporcionar cualquier propuesta que se estime conveniente respecto a los contenidos específicos a incluir en el estudio de impacto ambiental [878].

Merece destacarse esta intervención que permite, desde las primeras fases del procedimiento, participar a la Administración competente en la gestión de los Espacios Naturales Protegidos [879].

---

[878] La fase de consultas previas viene desarrollada en el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Evaluación de Impacto ambiental. Este precepto establece la posibilidad de que la Administración ponga a disposición del promotor los informes y cualquier otra documentación que obre en su poder y estime que puede resultar de utilidad para el mismo. ROSA MORENO, J. critica la cicatería con que la legislación estatal ha regulado esta fase de consultas: "se ha llevado a cabo un escaso esfuerzo, y no sólo por su propio carácter facultativo, sino también por la timidez con la que se diseña la consulta pública sin articular de manera expresa al movimiento asociacionista" (Régimen Jurídico de la Evaluación..., cit. p. 254). Se propone la modificación de la normativa "para incorporar, con unos perfiles más en consonancia con los intereses a proteger, la consulta pública, imponiendo su preceptividad y abriendo la primera vía de acceso al público, individual y colectivamente considerado", ídem p. 255.

[879] Un aspecto interesante directamente relacionado con los Espacios Naturales Protegidos es el contenido en el artículo 13, párrafo 4°, del Reglamento de desarrollo de la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental, según el cual,"cuando un proyecto, respecto del cual corresponda a la Administración del Estado formular la Declaración de Impacto Ambiental, pueda afectar a la protección de la flora o la fauna, espacios naturales protegidos o terrenos forestales, será consultado preceptivamente el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza". Sin embargo, no se entiende la limitación de esta intervención al Estado y la ausencia de una norma que obligara en el mismo sentido a que dicha participación se extendiera a los órganos competentes de todas las Comunidades Autónomas. Por otra parte, resulta curioso que la Ley de Impacto Ambiental de Canarias no tenga una norma similar respecto de los órganos competentes en materia de Espacios

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Recibidas las contestaciones, la Administración informará al titular del proyecto de las respuestas recibidas, así como la consideración de los aspectos más significativos que deben tenerse en cuenta en la realización del estudio de impacto ambiental.

-- Presentación del proyecto. Evacuadas las consultas e informes, el promotor está en disposición de iniciar la realización del Estudio de Impacto Ambiental. Aquí es preciso diferenciar, por un lado, el Estudio de Impacto Ambiental, que es el documento elaborado por un técnico competente por encargo del promotor del Proyecto, que es quien tiene la obligación de realizarlo; de la Declaración efectuada por la Administración de medio ambiente, sobre la base de este estudio, que tiene carácter vinculante para la autoridad competente para autorizar el proyecto evaluado.

Aclarada esta cuestión, el promotor presenta el estudio conjuntamente con el proyecto de la actividad que pretende realizar ante la Administración que debe autorizar ésta última (artículo 27 de la Ley 11/1990). Comienza así la tramitación sustantiva del estudio propiamente dicha, donde además de los trámites previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo, la legislación sobre Impacto exige expresamente la información pública [880].

Naturales Protegidos. Naturalmente supone ello un grave error ya que impide desde el momento inicial que el Estudio abarque los efectos sobre los Espacios Naturales Protegidos como hubiera sido deseable.

[880] Dedicación especial merece este trámite puesto que la participación pública en las cuestiones ambientales es una de las cuestiones sobre las que más énfasis hace la Unión Europea.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- Información pública. En efecto, la Ley prevé, o bien, una información pública conjunta del proyecto y del estudio, si así resulta de la legislación sectorial aplicable, o bien, en su defecto, una información pública especial, en el marco del procedimiento de Evaluación, cuando en el procedimiento sectorial no estuviese contemplado este trámite. En esta última hipótesis, el órgano competente en medio ambiente procederá a someter el Estudio a información pública durante treinta días hábiles, una vez remitido por el órgano sectorial actuante.

La participación pública debe ser calificada como un trámite esencial del procedimiento de evaluación [881]. Sin embargo, la participación, que a través de la información pública pretende auspiciarse, tiene bastantes limitaciones, ya que en ella la Administración "se limita a ser mero receptor pasivo de las reclamaciones, informaciones, sugerencias, observaciones o quejas" de los ciudadanos [882]. Una de las graves carencias de esta forma de participación es,

---

A este respecto los comentarios de GARCÍA URETA, A.: Marco Jurídico del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, cit., pp. 291 y ss. El autor sistematiza las obligaciones que la Directiva impone a los Estados miembros respecto a la participación en tres grupos: a) la solicitud de autorización y las informaciones recogidas en virtud del artículo 5, han de ser disponibles para los ciudadanos; b) el público interesado ha de poder expresar su opinión antes de iniciarse el proyecto, y c) el público interesado ha de tener a disposición el contenido de la decisión y las condiciones que eventualmente le acompañen y los motivos y consideraciones en los que se basa dicha decisión, cuando esto esté previsto en la legislación de los Estados miembros, ídem, p. 292.

[881] GARCIA URRETA, A: Marco jurídico del procedimiento ¡de evaluación del impacto ambiental, cit., p. 310.

[882] FORTES ENGEL, J. M.: La información pública en el Derecho Administrativo, Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977, p. 44.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

precisamente, la inexistencia de un órgano especializado encargado del análisis de las aportaciones de los ciudadanos [883].

-- Remisión al órgano ambiental actuante. Una vez culminada la fase de información pública, el órgano competente para otorgar la correspondiente autorización sectorial, remitirá el expediente al órgano administrativo de medio ambiente. Dicho expediente habrá de contener, en todo caso, estos tres elementos: a) el documento técnico del proyecto; b) el Estudio de Impacto Ambiental y c) el resultado de la información pública [884]. Lo más relevante es que, con carácter imperativo, este trámite ha de ser realizado con carácter previo a la adopción de la resolución administrativa para la realización del proyecto [885].

---

[883] Con lo cual, "las alegaciones que son depositadas por los diferentes interesados carecen de tratamiento singularizado por un órgano, ya unipersonal ya colegiado, que tenga como función algo más que el simple resumen de las sugerencias alegadas" abogando porque el mismo realice una conjunción coherente de todas ellas, ya partir de ahí, unas conclusiones sobre la potencial viabilidad de las mismas, (ROSA MORENO, J.: El régimen jurídico..., cit., p. 260).

[884] Antes de la Declaración de Impacto Ambiental que culmina el procedimiento, interesa resaltar que el órgano competente en medio ambiente puede proceder a comunicar al titular del proyecto aquellos aspectos del estudio que considere que deben ser completados, fijándose un plazo de treinta días para su cumplimiento.

[885] Así lo previene el artículo 16 del Reglamento de desarrollo del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental. La vulneración de esta norma tiene el carácter de esencial y por consiguiente da lugar a la nulidad absoluta de la resolución. En este sentido, entre otros, nuestro trabajo "La Evaluación del Impacto Ambiental y el procedimiento administrativo", en Revista de Derecho Ambiental, nº 12, 1994. De la misma opinión, ROSA MORENO, J.: Régimen jurídico de la Evaluación..., cit. pp. 281 y ss.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En el caso de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, por ejemplo, el artículo 21 de la Ley canaria 11/1990, de Evaluación de Impacto Ecológico, especifica los órganos que deben realizar la Declaración: "serán órganos ambientales los patronatos de áreas protegidas cuando su estatuto regulador así lo establezca y si los proyectos sometidos a Evaluación Detallada o Ambiental se pretenden realizar en Áreas de Sensibilidad Ecológica incluidas en dichas áreas protegidas".

-- Declaración de Impacto Ambiental. La Declaración de Impacto Ambiental se define como el "pronunciamiento de la autoridad competente de medio ambiente" (Anexo I, Real Decreto 1131/1988). En la Directiva Europea no está prevista la Declaración de Impacto Ambiental, es decir, un pronunciamiento expreso de la autoridad competente en medio ambiente sobre el proyecto evaluado. Se está, por consiguiente, ante una novedad del Derecho interno español [886].

Su finalidad es que el órgano administrativo de medio ambiente determine las condiciones que deban establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales. Concretando las previsiones del texto legal, el artículo 18 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental regula la Declaración de Impacto Ambiental, señalando que la

[886] Con la que "se incorpora una verificación administrativa del estudio de impacto, presentado por el promotor del proyecto, autónoma con respecto a la resolución del procedimiento principal y con garantías de rigurosidad al atribuirse a un órgano especializado" (ROSA MORENO, J.: Régimen Jurídico..., cit., p. 270).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

misma "determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto, y en caso afirmativo, fijará las condiciones en que deba realizarse" [887]. Además, la Declaración "incluirá las prescripciones pertinentes sobre la forma de realizar el seguimiento de las actuaciones, de conformidad con el programa de vigilancia ambiental".

Nos encontramos --en la opinión de ALLI ARANGUREN-- "con una propuesta ya convertida en acto, preceptiva y vinculante, en el ámbito de una competencia distinta, con lo que la autorización dada sin contar con ella habría incurrido en una evidente infracción del Ordenamiento Jurídico que requeriría la tramitación del proyecto de impacto ambiental y el otorgamiento de una nueva autorización, una vez efectuada la declaración de impacto ambiental" [888]. Para MARTÍN MATEO [889], en relación con la siempre espinosa cuestión de su naturaleza jurídica, la Declaración es un acto de trámite, preceptivo y de obligatoria observancia para la autoridad sustantiva, lo que le otorga una naturaleza de informe vinculante [890].

Otros autores llegan a posturas más enérgicas y consideran

---

[887] Tales condiciones, "además de contener especificaciones concretas sobre protección del medio ambiente, formarán un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto, se integrarán en su caso, con las previsiones contenidas en los planes ambientales existentes; se referirán a la necesidad de salvaguardar los ecosistemas y a su capacidad de recuperación", ídem.

[888] Régimen Jurídico...", cit, p. 118.

[889] Tratado de Derecho Ambiental... , cit, tomo I, p. 331.

[890] En este mismo sentido, GARCÍA URETA, A.: Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal, cit., pp. 279 y ss.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que se trata de una auténtica autorización previa de impacto, más concretamente, una autorización operativa, que adquiere la naturaleza de acto-condición [891]. Siguiendo a ROSA MORENO, se puede afirmar que el contenido de la Declaración de impacto "es una auténtica declaración de voluntad", lo cual supone que desborda los efectos de un simple informe, ya que el órgano sustantivo que resuelve el expediente principal, no puede pronunciarse sobre los contenidos de dicha Declaración [892]. Es "el órgano ambiental" el que "autoriza o no la actividad" desde el punto de vista ambiental, de tal manera que, aparte de éste, ningún otro órgano administrativo realiza una verificación ambiental del proyecto, de lo que se deduce que "sobre el contenido de la Declaración de impacto no debe pronunciarse el órgano sustantivo que resuelve, únicamente debe, por mandato normativo, integrar la declaración de voluntad ambiental a su propia declaración de voluntad, formando un todo coherente" [893].

---

[891] Y que "coloca a su titular en una situación jurídica, legal y reglamentaria libremente modificable para adaptarla a las cambiantes circunstancias" (ROSA MORENO, J.: El Régimen jurídico..., cit., p. 274), de acuerdo, en este punto, con la construcción doctrinal de la autorización realizada por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: El medio ambiente urbano y las vecindades industriales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1973, pp. 115 y 116.

[892] El régimen jurídico..., cit, p. 272.

[893] ROSA MORENO, J.: El Régimen Jurídico..., cit, p. 273. En cualquier caso, el mismo autor destaca también que la discrecionalidad propia del Estado tiene un límite que se sitúa en el principio de interdicción de la arbitrariedad, de los que se hace derivar dos instrumentaciones: el principio de proporcionalidad y la necesaria fundamentación objetiva de la decisión (ídem, p. 163). El principio de proporcionalidad trata de realizar "un examen de la cualificación jurídica del interés general mediante un equilibrio entre los intereses afectados, ya sea valorando correctamente los diversos intereses públicos en juego, ya sea ponderando los posibles intereses privados que concurren" (Ídem, pp. 164-165). La fundamentación objetiva de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

B) La Evaluación de Impacto Ambiental y los ENP.

Expuesto el régimen general, hay que detenerse en la importancia de esta técnica en su proyección concreta sobre los Espacios Naturales Protegidos [894]. Si la Evaluación de Impacto Ambiental proporciona una visión de conjunto sobre cualquier proyecto con efectos ambientales, más importante será en nuestro caso, precisamente, porque esa visión de conjunto de los efectos perversos sobre el medio se exige con mayor intensidad en los Espacios Naturales Protegidos, por la importancia y fragilidad del medio natural y para evitar su deterioro.

La Evaluación de Impacto Ambiental sobre los Espacios Naturales Protegidos es una técnica eficaz para racionalizar el uso de los recursos naturales y, en este sentido, ROSA MORENO señala que "el fin que se pretende con la evaluación ambiental, límite de la potestad y punto de partida de la conceptuación de la propia institución, es la utilización racional de los

---

la decisión, por su parte, se traduce en que "en el expediente deben exteriorizarse las razones suficientes que respalden y justifiquen la opción adoptada, de lo contrario la sumariedad del expediente justificará una anulación judicial" (Ídem, p. 165).

[894] La misma reside en su capacidad para examinar los problemas ambientales y las incidencias de un determinado proyecto o acción de forma conjunta. Podemos reflejar la opinión de CALVO CHARRO: "las evaluaciones de impacto ambiental constituyen una de las mejores herramientas para lograr un conocimiento profundo y extenso de la incidencia de una acción o proyecto en una determinada zona húmeda, puesto que facilita una proyección integrada de los posibles impactos sobre estos ecosistemas" (El régimen Jurídico de los humedales.., cit., p. 737). En este mismo sentido, LÓPEZ RAMÓN, F., califica las Evaluaciones de Impacto Ambiental de instrumento adecuado para la ponderación entre los valores conservacionistas y desarrollistas (Informes jurídicos..., cit., p. 115).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

recursos naturales, para lo que se intensifica la ordinaria racionalidad de los procesos decisionales en los que las formas de razón técnica y económica eran las dominantes" [895].

Otra de las funciones que permite alcanzar la técnica de la evaluación es la de coordinar las distintas acciones con incidencia en el medio natural. CALVO CHARRO afirma: "con esta técnica se logra una buena coordinación en relación con los mecanismos tradicionales de control, puesto que la multidisciplinariedad de las evaluaciones de impacto ambiental obliga a abordar la consideración de los impactos ambientales desde un punto de vista global pero abarcando los diferentes aspectos" [896]. Asimismo, destaca esta autora otro aspecto que no debe ser menospreciado cuando de la gestión del territorio se trata, la participación: "por medio de la técnica de la evaluación de impacto ambiental se puede contar con la participación de las poblaciones circundantes, obteniendo un amplio diálogo, basado en una información completa con los diversos grupos sociales, que pueden conocer todos los aspectos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[895] El autor destaca a continuación que las formas tradicionales de adoptar decisiones se caracterizaban porque respondían a "los rasgos característicos de las sociedades industriales modernas, y constituían el enfoque con que se realizaban los teóricos estudios sobre la economía de crecimiento". Y el cambio se produce cuando surgen las primeras críticas, y cuando emerge la denominada "economía ecológica", en la que el análisis de interacciones del binomio economía-ambiente no se realiza con un enfoque negativo, sino más bien todo lo contrario, reflejando mediante un "derroche argumentado de sentido común" la utilidad que cada una de las partes representa para la otra (ROSA MORENO, J., Régimen Jurídico..., cit, p. 157).

[896] El régimen jurídico de los humedales, cit., p. 259. Subraya también la autora que este mecanismo preventivo conduce a una "racionalización" de la gestión del medio ambiente, "al estudiar el conjunto [...] y sus elementos como un todo único donde todo está relacionado con todo".

de la acción y que colaboran a obtener además una mayor transparencia administrativa" [897].

Asimismo, la evaluación obliga al estudio de las alternativas al mismo, alternativas que han de comprender la posibilidad de realizar dicho proyecto sobre otra zona que no afecte al Espacio protegido e, incluso, las repercusiones por la no realización del proyecto en el entorno y la determinación de los efectos sociales y económicos que ello pudiera ocasionar.

En este sentido, en relación a los Espacios Naturales Protegidos, los Estudios de Impacto son un elemento insustituible en la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, porque la visión de conjunto que proporciona y el estudio de las alternativas que comprende, pone a disposición un punto de referencia importantísimo a la hora de controlar las decisiones de las Administraciones Públicas, e introduce un elemento de racionalidad, que permite avanzar en el control de la discrecionalidad de sus decisiones.

Dos cuestiones relevantes van a centrar nuestra atención: en primer lugar, los aspectos formales de la evaluación, esto

---

[897] Ídem, p. 259. ALLENDE LANDA, J. critica con razón la "cicatería" de la normativa española en materia de participación pública. En particular, la Directiva exige que la participación se produzca desde el principio. Además, diferencia entre modalidades de "información" y modalidades de "consulta", sin que la normativa interna española contenga nada acerca de ello. Otra limitación es que el Reglamento sólo parece referirse a la participación de los afectados, cuando en el Derecho comparado la participación no se limita a los afectados sino que es pública ("La evaluación del impacto ambiental. Marco de referencia y aspectos a debatir", Ciudad y Territorio, nº 1, 1990, p.).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

es, el modo de determinar las actividades y proyectos sometidos a evaluación; y, después, desde una perspectiva ya material, los criterios para determinar la autorización o no de la realización de un proyecto.

-- En cuanto a los aspectos formales, la Ley 11/1990, de Evaluación del Impacto Ecológico de Canarias, establece un doble parámetro para sujetar determinados proyectos a Evaluación de Impacto:

> a) por razón de la actividad: Están sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental las actividades detalladas en los Anexos I y III, independientemente del lugar donde se realicen.
>
> b) Por razón del territorio: se someterán a Evaluación de Impacto las actividades que se desarrollen en las Áreas de Sensibilidad Ecológica, siempre que cumplan una de estas dos condiciones: a) que el proyecto o actividad sea objeto de autorización administrativa; o b) que el proyecto o actividad esté incluido en el anexo II [898] de la Ley.

Al aplicar esta disposición a las actividades o proyectos a ejecutar en un Espacio Natural Protegido, hay que tener presente que todas las actividades establecidas en los Anexos I y III están sometidas a Evaluación Detallada de Impacto ambiental (I) o a Evaluación de Impacto Ambiental (III), tengan lugar dentro del Espacio Natural Protegido, en un Área de Sensibilidad Ecológica, o en cualquier otro lugar, en cuyo caso, el Estudio deberá analizar las repercusiones del Proyecto sobre el Espacio Natural Protegido. Por el contrario, las

[898] El Anexo II incluye diversos proyectos o actividades a evaluar, clasificándolos en dos grupos: Agricultura e Infraestructuras.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

actividades del Anexo II, o aquellas que están sujetas a autorización administrativa por leyes sectoriales, estarán sometida a Evaluación de Impacto Ambiental, sólo cuando se realicen dentro de un Área de Sensibilidad Ecológica [899].

Merece resaltarse que estas Áreas de Sensibilidad Ecológica, son definidas por la Ley 11/1990 como:

> "aquellas que por sus valores naturales, culturales o paisajísticos intrínsecos, o por la fragilidad de los equilibrios ecológicos existentes o de que de ellas dependan, son sensibles a la acción de factores de deterioro susceptibles de sufrir cualquier ruptura en su equilibrio o armonía de conjunto, y se declaren y cataloguen como tales a los efectos previstos en esta normativa" (artículo 23) [900].

---

[899] ROSA MORENO, J., comenta sobre las limitaciones del sistema de lista: "se trata de un mecanismo simplista, con él, flaco favor se hace a una tutela ambiental en la medida en que es inútil preguntarse sobre si un determinado proyecto puede o no ocasionar daños ambientales, le legislador ha contestado a esta cuestión, lo que a todas luces alcanza graves tintes, y más en países en los que la experiencia nada puede aportar --ya que se carece de ella-- para determinar a priori las acciones que deben o no incluirse en el catálogo" (Régimen Jurídico de la evaluación, cit., p. 189).

[900] Una crítica importante al planteamiento de la Ley de Evaluación del Impacto Ecológico de Canarias es que reconociendo la importancia de los elementos naturales y ecológicos de las Áreas de Sensibilidad Ecológica, después, inconsecuentemente, somete los proyectos de estás áreas a una menor categoría de evaluación. Categoría además, en la que no es obligatorio valorar las posibles alternativas al proyecto presentado, elemento esencial de esta técnica. Para valorar la importancia de las alternativas en los proyectos a realizar en los Espacios Naturales Protegidos conviene recordar que a la hora de autorizar cualquier proyecto en un Espacio Natural Protegido debe realizarse siempre una ponderación entre interés económico y la protección ambiental, ponderación en la que es básica la existencia o no de alternativas al proyecto, sobre todo cuando las mismas supongan la posibilidad de llevar a cabo el proyecto en otro lugar diferente al área protegida. De ahí que, una de las funciones primordiales de la Evaluación de Impactos sea, precisamente, la de estudiar las diferentes alternativas, por lo que no se comprende muy bien la razón de su exclusión en estos casos.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Expuesta la forma de delimitar estas áreas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley [901], la Ley 12/1994 actúa en consecuencia y proyecta la categoría sobre los espacios naturales que declara protegidos, y sus zonas de influencia. En virtud de ella, se declaran como Áreas de Sensibilidad Ecológica, los terrenos incluidos en las Reservas y Parques Naturales, los Monumentos Naturales y los Sitios de Interés Científico. Declaración legal que puede ser ampliada por dos vías: a) en los Parques Rurales, a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o los Planes Rectores de Uso y Gestión; b) y en los Paisajes Protegidos y en las Zonas Periféricas de Protección de los demás Espacios Naturales Protegidos, mediante los Planes Especiales, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, o sus Decretos de declaración (artículo 22) [902].

---

[901] Las Áreas de Sensibilidad Ecológica pueden ser declaradas por Ley del Parlamento de Canarias, por los Planes Insulares de Ordenación, por los Planes de gestión y regulación de usos de los Espacios Naturales Protegidos y por Decreto del Gobierno de Canarias (art. 23.2 Ley 11/1990). El artículo 24 prevé un Catálogo de Áreas de Sensibilidad Ecológica, cuya realización encomienda a la Consejería competente en conservación de la naturaleza del Gobierno de Canarias. Se hará por islas y contendrá el nombre del área, extensión, municipios afectados, fecha de establecimiento, procedimiento de declaración y cartografía a escala suficientemente expresiva. Los Cabildos Insulares mantendrán copias autorizadas a fin de expedir las Cédulas Ambientales. Y finalmente, el Catálogo tendrá la consideración de registro público, a los efectos de su consulta por los ciudadanos.

[902] La Disposición Adicional primera de la Ley 12/1994, regula la cuestión relativa a la evaluación de impacto ambiental en los suelos declarados urbanos. Esta Disposición, excluye de las Áreas de Sensibilidad Ecológica "aquellos espacios que se hallen clasificados como suelo urbano o calificados como asentamiento rural a la entrada en vigor de la presente Ley. En dichos espacios tampoco serán de aplicación las normas sobre tanteo y retracto". Esta norma habrá que interpretarla en el sentido de que lo se excluyen son sólo los proyectos del Anexo II, es decir aquéllos que quedan sometidos

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- Hasta aquí se han estudiado los aspectos formales de la evaluación, es decir, los que se refieren a la determinación de los supuestos a los que dicha técnica se aplica. Procede ahora centrar la atención sobre los aspectos de fondo, es decir, los criterios necesarios para decidir, a la vista de los resultados de la evaluación, si un proyecto puede o no ser autorizado.

La Ley 4/1989 no contiene ninguna referencia a este tema, como tampoco la Ley 12/1994, ni el resto de las leyes autonómicas en la materia [903]. Pero la Unión Europea, la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, ya establece en su artículo 6 unos criterios generales. Concretamente, el apartado 3° de este artículo señala:

> "Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de manera apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los

---

por desarrollarse en Áreas de Sensibilidad Ecológica, por lo que sí les es de aplicación el resto de la Ley de Impacto Ecológico, en el sentido de que los proyectos y actividades sometidos individualmente a Evaluación de Impacto, seguirán estándolo.

[903] Precisamente, en los criterios de fondo es donde se están constatando los mayores problemas para la aplicación de esta técnica. Así lo destaca ESCOBAR GÓMEZ, G., en su trabajo "Evaluación de Impacto Ambiental en España: resultados prácticos", Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales, n° 102, 1994, pp. 585-595. Concretamente, se suscita en qué condiciones son admisibles los impactos y en qué intensidad. La falta de criterio alguno lleva a la arbitrariedad. Incluso los proyectos que afectan a Espacios Naturales Protegidos llegan a aceptarse sin ningún tipo de problema. Frente a esta situación, en otras normativas ambientales sí se contiene un sistema de reglas de decisión objetivas y aceptadas que permiten saber a qué atenerse en relación con los actos que las afectan y sientan una base para juzgar la corrección de las decisiones que se toman en base a su aplicación (ídem, pp. 586-587).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

objetivos de conservación de dicho lugar" [904].

Como puede observarse, la citada Directiva sobre Hábitats sí ofrece algunas pautas: primero, las autoridades nacionales competentes sólo pueden manifestarse favorables a un dicho plan o proyecto, "tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública"; segundo, tienen la obligación de comprobar la inexistencia de soluciones alternativas; y, finalmente, sólo si éstas no existen y el proyecto debe realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden, cabe admitirlo, siempre que en dicha hipótesis el Estado tome cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

Si estas consideraciones se aplican con carácter general para todos los Hábitats naturales de la Unión Europea, más restrictivas son las medidas para el caso de que el lugar "albergue un tipo de hábitat y/o una especie prioritarios", en cuyo supuesto "únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia

[904] Al margen de los criterios de fondo, lo primero que hay que destacar es, ciertamente, la amplitud en la definición de los supuestos sometidos a Evaluación. Se someterán a evaluación no sólo los proyectos que pretendan realizarse en las mismas áreas protegidas, sino también fuera de ellas, ya que el criterio fundamental es el de que "pueda afectar de manera apreciable a los citados lugares", aunque, repetimos, la actividad a desarrollar no sea dentro del lugar protegido. Por ello, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias debió establecer criterios propios, más allá de los supuestos de sometimientos recogidos en la Ley territorial 11/1990, de 13 de julio, de Evaluación del Impacto Ecológico de Canarias.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden".

Vista esta regulación, puede defenderse la necesidad de que las Leyes de Espacios Naturales Protegidos incluyan criterios destinados a limitar la discrecionalidad de la Administración a la hora de autorizar un proyecto sometido a Evaluación de Impacto Ambiental.

2.2.- Los derechos urbanísticos y la clasificación del suelo.

A) Urbanismo y ENP.

Aunque el urbanismo no sea una técnica directamente encaminada hacia la conservación de la naturaleza [905] (inicialmente, por lo limitado de su visión y de su objeto: el fenómeno urbano), sí es necesario en los Espacios Naturales

[905] En este sentido, LÓPEZ RAMÓN, F.: "Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente", Documentación Administrativa, nº 190, p. 47, plantea serias críticas a la planificación ambiental: "realizar, adecuadamente, una planificación completa de todas las actividades sobre el territorio es una tarea poco menos que imposible". El urbanismo constituye "una disciplina y un sistema que no han alcanzado ni tan siquiera a ordenar de una forma mínimamente razonable las ciudades". Y La Conservación de la naturaleza..., cit, p. 228. En un trabajo más reciente, afirma que el urbanismo, es una "función pública cuyo centro de atención es la ciudad, como espacio físico integrado por los entramados urbanos existentes y sus expansiones", aunque, desde luego, "la ordenación urbana incide sobre los recursos naturales y por ello se encuentra vinculada claramente, al igual que otras funciones públicas, al objetivo general de protección del medio ambiente" ("El Derecho ambiental como Derecho de la función pública de protección de los recursos naturales", Revista de Derecho Ambiental, nº 15, p. 45 y siguientes).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Protegidos estudiar la clasificación y la calificación del suelo. En nuestro caso, con ello de lo que se trata no es de ordenar la ciudad, finalidad del urbanismo tradicional, sino de excluir o no un uso determinado del suelo: los usos edificatorios y urbanizadores [906].

Desde planteamientos doctrinales se defiende el planeamiento urbanístico como medio eficaz para la tutela del ambiente. Es el caso del profesor TOMAS R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, para quien el urbanismo permite "integrar las diversas perspectivas que inciden sobre un mismo territorio" [907]. Sin embargo, aquí, más allá de la planificación como instrumento global de protección, lo que, concretamente, interesa destacar es la clasificación del suelo como uno de los elementos centrales de dicha planificación, directamente encaminado a regular los usos y actividades en los Espacios Naturales

---

[906] ARRIBAS BRIONES, P.: "Los catálogos del artículo 25 de la Ley del suelo", Revista de Derecho Urbanístico, nº 54, p. 60, entre las normas que pueden incluirse en el Catálogo de protección cita entre ellas las de prohibición de construcciones, e incluso otro tipo de limitaciones de uso y destino del suelo. Esto puede servirnos de ejemplo del tipo de limitaciones que el Derecho Urbanístico puede utilizar para proteger determinados espacios. RICO LENZA, J. ha señalado que lo normal en una política de protección es la instrumentalización de un medio jurídico que plasme los límites de uso del suelo ("La jerarquización de la ordenación y la clasificación del suelo en los planes especiales de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la reglamentación contradictoria", Revista de Derecho Urbanístico, nº 82, p. 19). El autor cita a STHAL EDMUNDS y JOHN LETEY que señalan como "la adjudicación o asignación de tierra a específicos usos humanos constituye la más fundamental de todas las decisiones que pueden afectar al medio ambiente, porque tal decisión determina lo que le hombre puede hacer con ella, sobre ella y a ella, siendo así que él es una parte de la propia tierra" (Ordenación y gestión del medio ambiente, IEAL, 1975).

[907] "Parques nacionales y conservación de la naturaleza", Revista Española de Derecho Administrativo, cit.,p. 218.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Protegidos.

Según el artículo 80 Del Texto refundido de la ley del Suelo de 1976, vigente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo:

> "Constituirán el suelo no urbanizable:
>
> a) los que el plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores;
>
> b) Los espacios que el Plan determine para otorgarle una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, flora, o el equilibrio ecológico".

La característica principal del suelo no urbanizable es la de que su destino es no ser urbanizado, es decir, ha de ser dedicado a utilizaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas u otras semejantes [908]. Del artículo 12 se deduce, no obstante, la existencia de una doble categoría de suelo rústico: suelo no urbanizable común y suelo no urbanizable de especial protección [909]. El suelo no urbanizable común es aquel

---

[908] Así también viene recogido en el Artículo 3.2 de la Ley 5/1987, de 7 de abril, de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias: "constituye el suelo rústico aquél que bien por sus características naturales o culturales, o bien por su potencialidad productiva, dentro de la ordenación general de la economía debe ser expresamente excluido del proceso urbanizador".

[909] En Canarias, la Ley 5/1987, de 7 de abril, de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su artículo 8, establece diferentes categorías de Suelo Rústico: a) Forestal; b) Potencialmente Productivo; c) De Protección; d) De Litoral y Costero; e) Asentamientos Rurales; f) Residual.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que no tiene una especial cualificación, dicho de otro modo, es el suelo rústico que se clasifica así meramente por no estar incluido en ninguna de la otras clases de suelo (urbano o urbanizable). Sin embargo, el suelo rústico de especial protección es aquél que adquiere esta condición por la existencia de elementos cualificados, ya sean agrícolas, forestales, paisajísticos o culturales.

Lo que interesa destacar en este momento es que esta última clasificación es buscada por el legislador de forma consciente, precisamente, para otorgar a este suelo una protección especial. Y de ella, nos interesa destacar la existencia de un régimen jurídico diferenciado.

Efectivamente, mientras que el suelo no urbanizable, en general, no puede ser dedicado "a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales" (artículo 15 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992), el suelo de especial protección tiene un "plus" de vinculatoriedad, ya que, además, en las mismas "estará prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél" (artículo 17 de la Ley del Suelo).

B) La clasificación del suelo en los ENP.

En relación con los Espacios Naturales Protegidos, la Ley estatal no establece previsión alguna sobre clasificación del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

suelo [910]. En principio, hay que acudir, por tanto, a la legislación autonómica. En nuestro caso, a la Ley 12/1994, de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El artículo 19 de la Ley 12/1994 clasifica directamente como suelo rústico de especial protección los Parques y Reservas Naturales [911]. Sigue así el criterio de las leyes de reclasificación de los Parques Nacionales que hacen lo mismo [912]. Por otro lado, los demás espacios susceptibles de

---

[910] Si bien las leyes de reclasificación de los Parques Nacionales sí contienen normas relativas a ello.

[911] En la publicación de la Ley en el Boletín Oficial de Canarias de 24 de diciembre de 1994, se lee "de protección especial". Se trata de un error del Proyecto de Ley, en su versión original, corregido durante la tramitación parlamentaria de dicho proyecto, pero que no se rectificó en la publicación.

[912] Así, la Ley 4/1981, de 25 de marzo de reclasificación del Parque Nacional de la Caldera de Taburiente (artículo 3.3). Lo mismo que la Ley 5/1981 de 25 de marzo de reclasificación del Parque Nacional del Teide; la Ley 6/1981 de 25 de marzo de reclasificación del Parque Nacional de Timanfaya; la Ley 52/1982 de 25 de marzo de reclasificación del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (artículo 3.5); la Ley 3/1981 de 25 de marzo de creación del Parque Nacional de Garajonay (artículo 3.3). Las leyes de Parques Nacionales más recientes (Picos de Europa, 16/1995, de 30 de mayo y de Cabañeros, 33/1995, de 20 de noviembre) siguen la misma tónica.
También la Ley de 28 de octubre de 1983, del Parlamento de Cataluña de declaración de Parajes Naturales de Interés Nacional y de Reservas Integrales Zoológicas y Botánicas "Dels Aiguamolls de L´Emporda", clasifica el suelo como "suelo no urbanizable de protección especial" (artículo 3.1). Y lo mismo cabe decir de algunos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, como por ejemplo el Plan de Valderejo, (País Vasco): "las actividades de urbanización y edificación quedarán restringidas a los cuatro núcleos rurales consolidados existentes en el ámbito del Parque: Lalastra, Lahoz, Ribera y Villamardones". La clasificación de suelo urbano o urbanizable se limita al "entorno inmediato de los núcleos actuales", clasificando el resto del territorio de "suelo no urbanizable protegido", donde "no se admitirá la construcción de ninguna edificación sea cual sea su uso, salvo informe favorable justificado por parte del Órgano Responsable de la Gestión del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

protección adoptarán alguna de las categorías de suelo rústico previstas en la Ley territorial 5/1987, de 7 de abril. Este precepto puede merecer reproches, en el sentido de que acaso la Ley debería haberse limitado a señalar una serie de directrices vinculantes dejando al planeamiento general la tarea de clasificar y calificar el suelo de acuerdo con la Ley.

Sin embargo, lo mismo se advierte en la legislación autonómica. Un ejemplo lo puede proporcionar la Ley valenciana 4/1992, de 4 de junio, sobre suelo no urbanizable [913]. Esta Ley, dispone que los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Complementarias y Sudsidiarias de Ordenación clasificarán como suelo no urbanizable, entre otros, "los terrenos que estén sujetos a un régimen específico de protección", entre los que se incluyen los sometidos a la regulación de "la conservación de la naturaleza", así como los que, no siéndoles de aplicación dicha normativa "reúnan valores o presenten características que conforme" a la legislación de conservación de la naturaleza, entre otras, "los hagan merecedores de una especial protección". También, la Ley 2/1989, de 18 de julio, de la Comunidad Autónoma Andaluza, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos y establece medidas adicionales para su protección, clasifica en su artículo 15 los terrenos "de las Reservas Naturales y Parajes Naturales" como suelo no urbanizable objeto

---

Parque".

[913] Un comentario a esta Ley, y a la clasificación del suelo como no urbanizable de especial protección, en PAREJO ALFONSO, L., "El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992, de 4 de junio", Revista de Derecho Urbanístico, nº 132, 1993, pp. 49-77.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de protección especial [914].

Además de estos ejemplos de clasificación directa de suelo establecido por leyes, pueden sumarse, como ya se ha dicho, las disposiciones de las Leyes de reclasificación de los Parques Nacionales que ya se han mencionado. Así pues, más allá de la remisión que para la clasificación del suelo se haga al planeamiento, en determinadas ocasiones las Leyes realizan una clasificación directa de determinados suelos, precisamente, para evitar que el planeamiento pueda no adoptar esa decisión. Y esta postura estará justificada cuando el interés preponderante es claramente superior al municipal, como ocurre con la conservación de los Espacios Naturales Protegidos en los que

La Ley 12/1994 presenta la novedad de condicionar la aprobación del planeamiento urbanístico con efectos sobre los Espacios Naturales Protegidos a un informe vinculante de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza. Es una forma para hacer realidad la integración de la acción medioambiental en las demás acciones públicas: mediante dicho informe se evita que el planeamiento urbanístico no tenga en cuenta los recursos naturales que anidan en los Espacios Naturales Protegidos y obliga al planificador a tenerlos presentes y respetarlos en la medida necesaria.

---

[914] Además, la Ley andaluza somete la modificación de la clasificación del suelo "no urbanizable en los Parques Naturales" al informe favorable de la Agencia de Medio Ambiente, lo mismo que en los Monumentos Naturales o Parques Periurbanos (artículo 15).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

a) Consecuencias jurídicas de la clasificación del suelo en Suelo Rústico.

Como existen dos clases de suelo rústico, el de especial protección y el común, es preciso detenerse, en primer lugar, en el régimen del suelo no urbanizable común.

La principal medida protectora que se deriva de la clasificación de un espacio natural como suelo no urbanizable [915] consiste en la prohibición de utilizar estos espacios para fines distintos de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, de conformidad con el artículo 15 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Esta norma es básica, por lo que las Comunidades Autónomas no la podrán modificar.

La imposibilidad de destinar el suelo rústico a la actividad urbanística se concreta en la prohibición de realizar parcelaciones en este suelo. El artículo 16.2 establece concretamente que "en el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación establezca sobre el régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de

[915] Sobre la clasificación de este tipo de suelo y su régimen jurídico, entre otros, ORTEGA GARCÍA, A.: "Utilización urbanística del suelo no urbanizable", Revista de Derecho Urbanístico, nº 75, pp. 33-62. También, PAREJA i LOZANO, C.: Régimen jurídico del suelo no urbanizable, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1990.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

suelo" [916]. Además, en esta clase de suelo no podrán realizarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines [917].

Con todo, en suelo rústico es posible edificar, si bien bajo una serie taxativa de limitaciones: sólo se podrán realizar aquellas construcciones "destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajusten en su caso a los planes y normas de los órganos competentes en materia de agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas" (artículo 16.3.1ª) [918].

---

[916] Un asentamiento rural es un núcleo urbano consolidado en suelo rústico, respecto al cual el planeamiento ha de adoptar las medidas oportunas para controlar su desarrollo.

[917] El artículo 6 de la Ley 5/1987, de 7 de abril, ya citada, establece que "las parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en suelo rústico requerirán la previa licencia municipal otorgada conforme al ordenamiento jurídico", considerando como tal, "la división simultánea o sucesiva del terreno en dos o más lotes cuando puedan dar lugar a la constitución de un núcleo de población". El precepto exige para las parcelaciones licencia municipal, previo informe favorable de la Consejería competente en materia de agricultura, prohibiendo el acceso al registro la presentación de la licencia municipal. Un estudio de este aspecto de esta Ley, en DOMÍNGUEZ VILA, A.: "La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas: Ley Territorial canaria de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico", en Urbanismo y Comunidades Autónomas, ed. Escola d´Administració Pública de Catalunya-Generalitat de Catalunya. Agrupació Catalana de Técnics Urbanistes, Barcelona, 1990, pp. 113-130.

[918] El Texto Refundido de la Ley del Suelo prevé que por el órgano autonómico competente puedan autorizarse "edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar, en los lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población"

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Dejando al margen las construcciones vinculadas a obras públicas, por su escasa relación con nuestra investigación, mayor interés pueden tener las edificaciones vinculadas a una explotación agrícola, pues la actividad agrícola, precisamente, puede ser una característica en determinados Espacios Naturales Protegidos, por ejemplo, en los Parques Rurales [919].

De cualquier manera, es preciso formular dos observaciones. En primer lugar, la necesidad de que las edificaciones han de guardar la debida proporción en relación con la actividad a desarrollar, aparte de la imprescindible vinculación entre ambas; y, en segundo lugar, estas construcciones han de obtener la autorización de la Comunidad Autónoma, lo que constituye una novedad de la legislación canaria, frente al régimen de la Ley del Suelo que no somete este tipo de construcciones a dicha intervención [920].

(artículo 16.3.2ª).

[919] No se va a exponer, por exceder de los límites del presente trabajo, la extensa doctrina y jurisprudencia acerca de las condiciones y límites de este tipo de construcciones, por otro lado, suficientemente estudiada. Entre otros estudios pueden consultarse los de PAREJA I LOZANO, C.: Régimen del suelo no urbanizable, cit. A las edificaciones directamente vinculadas con la explotación agrícola, añade la Ley 5/1987, de 7 de abril de ordenación urbanística del Suelo Rústico de Canarias, las relativas a "explotaciones forestales, acuícolas, hidrológicas u otras de similar naturaleza" (artículo 9.2.a), con lo que se amplían las posibilidades de instalaciones en este tipo de suelo.

[920] Todavía cabría una observación ulterior. El artículo 9 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 5/1987 reserva a la legislación sectorial la valoración de la conveniencia de establecer este tipo de construcciones en suelo rústico. Concretamente, las construcciones se permiten en aquellas categorías de suelo rústico "en las que el planeamiento y la legislación sectorial así lo permitan o no lo prohíban expresamente, y conforme a las determinaciones de aquél". Acudiendo a la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, ello significa que en los suelos rústicos incluidos en Reservas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Hasta aquí las determinaciones, siempre que la clasificación del suelo sea la de suelo rústico común. Pero, tras ello, resulta preciso detenerse ahora en las peculiaridades del suelo caracterizado como de especial protección. De manera más categórica, el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, establece ahora que "el planeamiento urbanístico podrá delimitar áreas de especial protección en las que estará prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél".

Este precepto, por su carácter básico, resulta también de aplicación en las Comunidades Autónomas, y, sin duda, por la terminología empleada, está pensando en su conexión con la normativa de los Espacios Naturales Protegidos. Las apelaciones al valor específico que se pretende proteger y al régimen limitativo establecido por este tipo de suelo lo confirman. Así, pues, además de la prohibición directa de los usos que transformen el destino o la naturaleza del suelo especialmente protegido, todas los demás usos y actividades quedan sometidos,

---

Naturales y en Parques Naturales estarán prohibidas, mientras que en las demás clases de Espacios Naturales Protegidos habrá que estar al correspondiente instrumento de planificación. La explicación de esto es que, mientras en las Reservas Naturales la incompatibilidad de estas construcciones deriva de su propia definición, y en los Parques Naturales existe una prohibición expresa de usos residenciales (Artículo 10.2.a) de la Ley 12/1994), en los demás tipos de Espacios Naturales Protegidos habrá que estar a su compatibilidad o no con los fines de conservación, de conformidad con el régimen de usos y actividades previsto en dicha Ley, y con lo que al respecto dispongan los correspondientes Planes de Uso y Gestión en sus diferentes modalidades. En los artículos 32 al 36 de la Ley 12/1994 no se contiene un sólo tipo de Plan Rector de Uso y Gestión sino que éstos se diversifican según la clase de Espacio Natural Protegido que pretendan regular.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

en cualquier caso, a la legislación de Espacios Naturales, y a la protección que dicha legislación ofrece.

b) Las medidas transitorias en la Ley 12/1994.

Los efectos de la clasificación del suelo se atenúan, sin embargo, porque la propia Ley canaria prevé un régimen transitorio para los terrenos ya declarados Espacios Naturales Protegidos con anterioridad. La Disposición Adicional primera de la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, reclasifica los Espacios declarados por la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, y establece, en efecto, un régimen singular respecto a las diferentes clases de suelo ya clasificado o calificado:

> a) Los suelos clasificados como urbanos o calificados como asentamientos rurales se mantendrán como tales, si bien habrán de adecuarse a los valores medioambientales del respectivo Espacio Natural a través de Planes Especiales. Los instrumentos urbanísticos sólo podrán clasificar nuevo suelo urbano o delimitar nuevos asentamientos rurales, de conformidad con lo que se establezca en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o en el correspondiente instrumento de planeamiento del Espacio Protegido, siempre en base a la finalidad de protección de la categoría que se trate.
>
> b) Los suelos clasificados como urbanizables o aptos para urbanizar, en los Espacios Naturales que se reclasifican, pasan a clasificarse como suelo rústico de protección, siempre que no dispongan de Plan Parcial o que, contando con el mismo, no se hayan ejecutado sus etapas en los plazos establecidos, por causas imputables a sus promotores. En tal caso, se procederá a la declaración de caducidad por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias en el plazo de un año, desde la entrada en vigor de esta Ley.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Pero procede desarrollar estas ideas generales con más detalles:

-- Suelo Urbano.

De entrada, sólo los suelos ya clasificados como urbanos o calificados como asentamientos rurales pueden mantener éste carácter. Además, se contiene un mandato de adecuación de los usos asignados a estos suelos urbanos a los valores medioambientales del respectivo Espacio Natural Protegido, lo que significa que, si bien se mantiene la clasificación de un suelo como urbano o la calificación de asentamiento rústico, los usos concretos que se produzcan en esos suelos deben ser compatibles con los valores a proteger. Por poner un ejemplo, cabe un suelo clasificado como urbano cuyo uso no sea el edificatorio sino el dotacional, como parque o como espacio libre. Lo que se quiere expresar, en suma, es que, aunque un suelo tenga la clasificación de urbano, no necesariamente su uso deberá ser el edificatorio y que, en todo caso, los usos que se le de deben ser compatibles con los valores protegidos.

La adecuación obligada a los valores ambientales de los suelos clasificados como urbanos debe materializarse, según la Ley, a través de la figura de los Planes Especiales previstos en la legislación urbanística.

La Ley 12/1994 regula también las condiciones para clasificar nuevo suelo urbano dentro de un Espacio Natural

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Protegido [921]. Se impone, en primer lugar, la estricta vinculación a lo que dispongan los instrumentos de Ordenación de los Espacios Naturales Protegidos y, como criterio, se precisa a continuación que dicha clasificación ha de realizarse de "acuerdo con la finalidad de protección de la categoría de que se trate".

Siendo la clasificación del suelo como urbano el ejercicio de una potestad reglada [922] es claro que la Administración no

---

[921] Cabe preguntarse si la Comunidad Autónoma puede modificar los criterios para considerar un suelo como urbano. La respuesta, en nuestra opinión, ha de ser afirmativa, dada la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo (art. 148.1.3 de la Constitución y 29.11 del Estatuto de Autonomía de Canarias). Así lo ha venido a confirmar el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, en la que afirma que la consideración por el artículo 3.2.c) de una diversa clasificación del suelo, sólo es constitucional en cuanto que "el único contenido imperativo del precepto consiste en deferir al titular de la potestad de planeamiento la división del ámbito territorial municipal en todas o cada alguna de las siguientes hipótesis básicas: suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para el proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso", afirmando más adelante que las clases de suelo y los instrumentos de planeamiento "no son sino expresión de una mera opción de la política urbanística y para cuya configuración o enunciación carece de título competencial el Estado". Sobre este aspecto, PAREJO ALFONSO, L.: "El urbanismo en la encrucijada: la elección del modelo legislativo general idóneo para una política de ordenación territorial y urbanística acorde con el orden constitucional", PAREJO ALFONSO (coordinador): El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal, ed. Universidad Carlos III, Madrid, 1997, pp. 242-246.

[922] Así lo ha venido a establecer la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Por ejemplo, la Sentencia de 7 de febrero de 1987 (Ar. 78) afirma que la definición de suelo urbano es "de carácter reglado y derivada de la realidad de los hechos". Para la de 6 de junio de 1989 (Ar. 4507), "constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador". Según la Sentencia de 17 de junio de 1989 (Ar. 4731), la clasificación como urbano "depende del hecho físico de su urbanización o consolidación de la edificación [...] de suerte que la Administración queda vinculada por una realidad que ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias". También, la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

puede de clasificar como urbanos los terrenos que presente las características establecidas en la legislación urbanística [923]. Pero podría preguntarse por la posibilidad de que una Comunidad Autónoma alterase los criterios para clasificar un suelo como urbano.

-- Suelo Urbanizable. En suelo urbanizable, la Ley 12/1994 distingue si el Plan Parcial está aprobado y vigente el Plan de etapas o si, por el contrario, el Plan de etapas está ya vencido [924].

---

de 30 de enero de 1991 (Ar. 615) sostiene que se trata de una cuestión que "queda fuera de le esfera voluntarista de la Administración, es decir, que ésta se ha de limitar en este punto a contrastar la realidad física para declarar como suelo urbano el que según la Ley reúne los caracteres necesarios para ello". Sobre este tema, BAÑO LEÓN, J. M.: "La "fuerza normativa de lo fáctico" en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 59, julio-septiembre, 1988, pp. 471-485.

[923] Hay que recordar que la definición de suelo urbano viene establecida en el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y tiene naturaleza supletoria (Disposición Final Única). La clasificación del suelo urbano viene realizada en función de dos criterios. El primero, hace referencia a una situación de hecho: "Contar con acceso rodado, abastecimiento de aguas y suministro de energía eléctrica", añadiendo que estos servicios deben tener "características adecuadas para servir a la edificación que sobre ella exista o se haya de construir". El segundo, se refiere a la mera consolidación: "los terrenos que tengan su ordenación consolidada al menos en dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca". Además, el apartado b) de este artículo clasifica de urbanos también a aquellos terrenos que "en ejecución del planeamiento lleguen a disponer efectivamente de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el apartado anterior".

[924] Según dispone la Disposición Adicional Primera, 5ª, "los suelos clasificados como urbanizables o aptos para urbanizar, en los Espacios Naturales que se reclasifican, pasarán a clasificarse como suelo rústico de protección, siempre que no contaran con Plan Parcial o, contando con el mismo, sus etapas no se hayan ejecutado en los plazos establecidos, por causas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Se trata con ello de evitar los problemas plateados con la Ley 12/1987, que no contemplaba expresamente esta cuestión, y establecía sólo que "en los terrenos actualmente clasificados como suelo urbanizable, si existiese planeamiento parcial aprobado, se revisará o se modificará para adaptarlo, en la mayor medida posible, a los objetivos de esta Ley, aplicándose, si el Gobierno lo considera necesario, la vía del artículo 51 de la Ley del Suelo" (Disposición Transitoria segunda, 2.a) [925].

---

imputables a sus promotores. En tal caso se procederá a la declaración de caducidad por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias en el plazo de un año, desde la entrada en vigor de esta Ley".

[925] El siguiente párrafo añadía que "el otorgamiento de licencia municipal para la realización de actividades de uso del suelo y edificación requerirá informe preceptivo de los órganos competentes en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, relativo a la compatibilidad de las actividades proyectadas con los fines de protección". La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias número 464, de 4 de julio de 1990 resuelve la impugnación de una denegación de aprobación de un Plan Parcial en un espacio natural protegido. Según la Sentencia, la Disposición adicional de la Ley 12/1987 contiene un claro mandato cuyo contenido no es otro que posponer y concretar las "limitaciones de derechos o restricciones de usos" en los espacios naturales protegidos hasta el momento en que los Planes rectores de Uso y Gestión "desarrollen la protección establecida por esta Ley", no obstante lo cual, mientras tanto se aprueban los Planes, ha de aplicarse el régimen transitorio, según el cual, el uso urbanístico de los terrenos será "el correspondiente al de la clasificación del suelo que ostenten". Detecta a continuación la Sentencia un vacío ya que el "apartado 2.b), aplicable a los terrenos a los que afecta el Plan Parcial (que como está dicho, están clasificados como urbanizables por el PGOU de Yaiza), no contempla el planeamiento en trance de aprobación (que es el supuesto de autos) sino tan sólo "el planeamiento parcial aprobado". La Sentencia resuelve el recurso denegando la demanda, entre otros motivos, por lo absurdo que resultaría aprobar un Plan Parcial que, "por aplicación de la misma disposición Transitoria Tercera 2.b) de la Ley 12/1987, necesariamente sería obligado revisarlo o modificarlo para adaptarlo a los objetivos de la misma Ley".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Con la nueva Ley, en el supuesto de que el suelo urbanizable no contara con Plan Parcial, o el mismo no se haya ejecutado en los plazos establecidos por causas imputables a sus promotores, se ordena su reclasificación como suelo rústico de especial protección, previa declaración por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias de la caducidad, en el plazo de un año desde la aprobación de la Ley.

Nada dice, en cambio, la Ley en cuanto a la adaptación de los Planes Parciales aprobados y con Plan de Etapas vigente. El Anteproyecto de Ley de 1992 sí preveía esta situación [926]. Dada la carencia de una norma similar a la contenida en este Anteproyecto, hay que estimar que la Ley ha renunciado a adaptar los planes a la nueva situación derivada de la declaración de un Espacio natural Protegido. Y sorprende esta renuncia cuando en suelo urbano sí se obliga a adaptar los usos del suelo.

3.- **El Derecho sancionador en los ENP.**

Las sanciones administrativas han sido definidas como "cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora" [927].

---

[926] Disponiendo en su Disposición Final Cuarta que "Los Planes Parciales en el ámbito de los espacios naturales protegidos con plan de etapas en vigor, deberán modificarse en el plazo de un año a partir de la aprobación de la presente Ley, al objeto de lograr la máxima adecuación a los fines de protección de aquellos".

[927] SUAY RINCÓN, J.: Sanciones administrativas, Real Colegio de España, Bolonia, 1989, p. 55.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Las sanciones administrativas son el resultado del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuya característica esencial es, precisamente, que ésta es una manifestación del poder punitivo del Estado.

Por la índole de esta investigación, no corresponde, sin embargo, efectuar ahora un desarrollo completo del Derecho administrativo sancionador. Interesa estudiar sólo las previsiones de la Ley de Espacios Naturales de Canarias, y contrastarlas a la luz de los principios generales de las sanciones administrativas establecidos por la jurisprudencia constitucional y recogidos también en la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El estudio propuesto se centrará en los principios de carácter sustantivo, puesto que en materia de Espacios Naturales Protegidos no hay previsión específica en cuanto al procedimiento, siendo aplicable el Reglamento de procedimiento sancionador, aprobado por Real Decreto 1398/1993,de 4 de agosto [928].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

[928] La misma Ley, en su artículo 45, prevé la aplicación supletoria de la legislación básica estatal: "En la graduación de las sanciones, procedimientos y demás cuestiones no dispuestas expresamente, se estará a lo previsto en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo". Sobre el Reglamento del procedimiento de la potestad sancionadora, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal", Revista española de Derecho Administrativo, n° 80, pp. 657-677.

3.1.- Reserva de Ley y tipicidad en los ENP.

A) En general, el contenido de la reserva en Ley en materia sancionadora.

El artículo 25.1 de la Constitución [929], establece: "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento".

Se consagra, de esta forma, lo que viene denominándose unánimemente como el principio de legalidad en materia sancionadora, que obliga, por un lado, a que una norma con rango de Ley tipifique las conductas que pueden ser objeto de sanción y, por otro, a que establezca las sanciones correspondientes. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, cuando afirma que el artículo 25 recoge el principio clásico de "nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege" [930].

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

---

[929] Sobre la incidencia de la Constitución en materia sancionadora, entre otros, los tempranos trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "El problema jurídico de las sanciones administrativas", Revista Española de Derecho Administrativo , nº 10, pp. 399-; y "La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 29, pp. 359-368.

[930] Autores como MESTRE DELGADO han señalado que "el principio de legalidad exige que se contenga en la norma con rango de Ley la determinación de los elementos del tipo, o la fijación de aquellas circunstancias que producen el desvalor que la norma pretende reprimir mediante la técnica sancionadora, MESTRE DELGADO, J. F.: "La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración

El Tribunal Constitucional, en numerosas sentencias, ha consolidado una completa doctrina en torno al principio de legalidad en materia sancionadora, estableciendo que éste comporta, al menos, una doble garantía: a) una de carácter material y alcance absoluto, que se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; b) la segunda, de carácter formal, que se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto el término "legislación vigente" contenido en el 25.1 de la Constitución es expresivo de una reserva de Ley.

Esta última es la que más interesa retener en este estudio. La Sentencia 305/1993, de 25 de octubre, relativa a la Ley de Seguridad Ciudadana, dirá:

> "el artículo 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de Ley, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones ni alterar el cuadro de las existentes, por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado por una norma con rango legal" [931].

Pública", en MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S. (dir.): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría. Ed. Civitas, Madrid, 1991, T. III, p 2511. Del mismo autor el comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1987, de 7 de abril, sobre sanciones en materia de juegos ("Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia sancionadora", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 57, pp. 79-88).

[931] Entre las últimas sentencias del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad en materia sancionadora, la Sentencia 45/1994, de 15 de febrero, a propósito de la nueva

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Como señala MESTRE DELGADO, la regulación legal de las infracciones ha de hacerse "con la amplitud y pormenor precisos para poder referir a tales normas las conductas enjuiciadas, o las determinaciones contenidas en la norma reglamentaria de desarrollo o ejecución, y contrastar en su caso si las previsiones reglamentarias están claramente subordinadas a la misma, y si, por ello, la operación de subsunción es o no ajustada a las determinaciones legales" [932].

Sin embargo, si se observa bien, el Tribunal Constitucional admite la colaboración reglamentaria [933]:

---

redacción del Código de la Circulación, que tipifica una supuesta infracción sin cobertura legal suficiente. Según el Tribunal, la necesidad de que "en la Ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer". En la Sentencia 97/1994, de 21 de marzo, en cambio, acerca de una sanción a una empresa de seguridad, anula la sanción por estar prevista en un Reglamento sin respaldo legal, ya que el Decreto Ley 3/1979, sobre seguridad ciudadana, no puede ser aplicado a las empresas de seguridad.

[932] "La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (dir.): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría. Ed. Civitas, Madrid, 1991, Tomo III, p 2511.

[933] El Consejo de Estado ya señaló tempranamente en su Dictamen de 1 de julio de 1982 que la reserva de Ley en materia sancionadora "no significa que el principio de legalidad sancionadora opere aquí con tal rigidez que imponga que una Ley formal agote absolutamente la descripción de una infracción y/o sanción, sin dejar espacio alguno a un desarrollo reglamentario [...] más bien ha de entenderse que también en este campo dispone el gobierno de la potestad reglamentaria, de tal modo que es constitucionalmente admisible que una Ley que describa el diseño inequívoco de las infracciones y las sanciones sea precisada ulteriormente por un Reglamento cuyo sentido bien puede ser, el de reducir márgenes de discrecionalidad o el de concretar, en aras de una mayor seguridad jurídica, algunos conceptos jurídicos indeterminados".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

"ha de reputarse contraria a las mencionadas exigencias constitucionales no sólo la regulación reglamentaria de las infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino también, en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras". (Sentencia 7 de abril de 1985) [934].

Y ello porque "lo que prohíbe el artículo 25.1 de la Constitución es la remisión al reglamento que haga posible una remisión independiente y no claramente subordinada a la Ley, pero no la colaboración reglamentaria" (Sentencia de 29 de marzo de 1990). Más clara, la Sentencia 305/1993, de 25 de octubre, que se decanta por la constitucionalidad de la norma reglamentaria posterior, por la razón de "que se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar ese sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material".

Esta doctrina constitucional ha encontrado reflejo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [935]. Esta Ley establece, con carácter general, en su artículo 129.1 el principio de tipicidad de las infracciones y

---

[934] En igual sentido, la Sentencia 42/1987, de 7 de abril. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo, cit, t. II, p. 175.

[935] Sobre la regulación de las sanciones administrativas en esta Ley, y en general sobre la doctrina del Tribunal Constitucional, NIETO GARCÍA, A.: Derecho Administrativo sancionador, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

las sanciones, y, concretamente, respecto a la legitimidad de la colaboración reglamentaria, el artículo 129.3 prevé que las disposiciones reglamentarias de desarrollo solamente puedan "introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes" [936].

B) La reserva de Ley en los ENP.

La legislación de las Comunidades Autónomas no sigue un modelo único a la hora de establecer el cuadro de infracciones. Establecen un cuadro de infracciones propio las leyes de Cataluña (artículo 37.1), Asturias (artículo 43), Castilla y León (artículo 60) y Valencia (artículo 52). En cambio, la Ley andaluza contiene una remisión en bloque a la Ley básica estatal y establece sólo algunas infracciones de manera complementaria (artículo 26). La Ley vasca es la más completa por agrupar las infracciones según categorías: leves, menos graves, graves y muy graves.

[936] Sobre la remisión reglamentaria, NIETO GARCÍA, A.: Derecho Administrativo sancionador, cit, pp. 238-251. SUAY RINCÓN, J. aboga por la aplicación en esta materia de los principios penales. La remisión de la Ley al reglamento, en el Derecho administrativo sancionador, debe tener la misma solución que el problema de las "leyes penales en blanco". Al igual que la mayoría de la doctrina admite las Leyes penales en blanco, "hay que partir de la imposibilidad de prescindir de las remisiones a reglamentos", ya que "la prudencia y el realismo demandan gran flexibilidad en la formulación de los tipos, máxime en aquellos sectores fuertemente condicionados por las circunstancias concretas, donde la actividad es continua" (Sanciones administrativas, cit., p. 176).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En cuanto a la Ley de Espacios Naturales de Canarias [937], la regulación de esta materia viene en el artículo 45 que, siguiendo casi literalmente el artículo 37 de la Ley 4/1989, establece:

> "Las acciones u omisiones que infrinjan lo prevenido en la presente Ley generarán responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la exigible en vía penal o civil y de acuerdo con lo previsto en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo." [938]

La Ley tipifica a continuación las infracciones de dos formas distintas [939].

---

[937] El artículo 43 de la Ley contiene una regulación destinada al reparto de competencias entre las diversas Administraciones Públicas, reservando al Gobierno de Canarias la titularidad de las competencias para incoación, tramitación y resoluciones de los expedientes sancionadores, y delegando en los Cabildos Insulares, la incoación, tramitación y resolución de los expedientes por infracciones leves, menos graves y graves, si bien, el Gobierno de Canarias se reserva la resolución de los recursos ordinarios contra los actos dictados por los Cabildos en esta materia.

[938] En este punto, el Proyecto de abril de 1993 establecía: Artículo 48.- Régimen general. 1. Las acciones u omisiones que infrinjan las normas de los Espacios Naturales Protegidos o contravengan los actos administrativos dictados en su ejecución serán sancionadas de conformidad con la legislación específica que, a tenor de la naturaleza de la infracción, resulte aplicable. 3. Cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes, por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades".

[939] Por otra parte, el artículo 46 establece:"1. Son infracciones a la presente Ley, además de las acciones y omisiones relacionadas en el artículo 38 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, las siguientes: a) El incumplimiento de las determinaciones contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o en los instrumentos de planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos. b) La alteración de los valores de un espacio natural con ánimo de impedir su declaración como "protegido" o provocar su desafectación. c)La

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- Remisión a la Ley 4/1989. La remisión a las infracciones establecidas en la Ley 4/1989 es obligada si se tiene en cuenta su carácter básico. Así viene recogido en la Ley 4/1989 y ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, especificando que no cabe negar a este repertorio de comportamientos su carácter básico y, por otra parte, mínimo. Ello no excluye o impide la tipificación de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante normas adicionales y su actividad legiferante en desarrollo de la estatal, posibilidad que deja a salvo desde su principio el precepto en cuestión mediante la manida cláusula "sin perjuicio".

Las infracciones contempladas en la Ley 4/1989 coinciden con algunas de las prohibiciones establecidas por el artículo 25 de la Ley 12/1994. La importancia de esta circunstancia es destacada, ya que de esta forma queda completada la protección que aquel precepto garantiza a los Espacios Naturales Protegidos, y cuya eficacia en otro caso podría comprometerse.

En este sentido, si bien es verdad que la existencia de la mera prohibición habilita a la Administración para hacer cesar el uso o la actividad que se pretenda realizar contraviniendo

---

lesión de la armonía del paisaje o la alteración en detrimento de la perspectiva del campo visual. d) La extracción de áridos en zonas en las que no sea compatible con la categoría de protección de que se trate. e) Hacer fuego con grave riesgo para la integridad del espacio natural. 2. Las infracciones serán calificadas como leves, menos graves, graves y muy graves, atendiendo a su repercusión, a su trascendencia respecto a la seguridad de personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del recurso o bien natural protegido".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

estas prohibiciones, lo cierto es que la eficacia queda limitada si se reduce a ello. Es conveniente prever sanciones para atajar dichas contravenciones, mucho más si se tiene en cuenta que el Derecho sancionador no tiene carácter meramente represivo sino también preventivo.

La remisión global al cuadro de infracciones de la Ley 4/1989 plantea otra importante cuestión, porque esta norma no sólo regula los Espacios Naturales Protegidos, sino que incluye también previsiones relativas a la flora y fauna silvestre. En el artículo 38 de dicha Ley se tipifican infracciones destinadas a proteger ambos sectores, cuando la flora y la fauna no encuentran desarrollo en la Ley de Espacios Naturales de Canarias.

La remisión íntegra al artículo 38 es una incorrección técnica, aunque sin repercusión práctica alguna. Habría sido más lógico establecer un listado propio de infracciones, incluyendo en él las básicas establecidas en la Ley estatal o, más mejor aún, haber remitido en cuanto a la tipificación de las infracciones a las actividades prohibidas, con lo que se hubiera logrado una mejor coordinación.

-- Infracciones establecidas en la propia Ley. La competencia para acordar infracciones por parte de las Comunidades Autónomas está reconocida por el Tribunal Constitucional en cuanto referidas a materias de su propia competencia. Sin embargo, está sujeta a un principio preciso:

> "la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

recogidos en la norma válida para todo el territorio" (Sentencia 87/1985, de 16 de julio).

La posibilidad, pues, de crear nuevas infracciones y sanciones por parte de la Comunidad Autónoma es limitada, mucho más cuando se está en presencia de una normativa de desarrollo de la legislación básica estatal y, en todo caso, éstas habrán de ser concurrentes con las estatales, y no podrán excluirse [940].

Cuestión polémica suscita, en especial, el apartado a) del artículo 46, que establece, como uno de los supuestos de infracción, "el incumplimiento de las determinaciones contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o en los instrumentos de planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos". Desde luego, se está ante una remisión en blanco a normas de rango reglamentario que vulnera el principio de reserva de Ley, no por la remisión como tal, que en determinadas condiciones puede ser constitucional, sino porque se hace sin fijar criterio alguno, dejando al reglamento la libre determinación de nuevas infracciones y sanciones [941].

Entendemos, por tanto, que sólo podrá aplicarse cuando los

---

[940] En este sentido, NIETO GARCÍA, A.: Derecho administrativo sancionador, cit., p. 97. También, REBOLLO PUIG, M.: Potestad sancionadora, alimentación y salud pública, Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1989, pp. 322-334.

[941] No existe en la legislación autonómica precepto similar a éste. La Ley del País Vasco, siguiendo la jurisprudencia constituciuonal y la Ley 30/1992 establece en su artículo 78 la posibilidad de que las normas que declaren Espacios Naturales Protegidos puedan establecer "especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas en el aretículo anterior".

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

instrumentos de planeamiento se limiten a especificar las infracciones contenidas en una Ley, sin incluir nuevas infracciones ni sanciones diferentes de las establecidas en las Leyes ya que esto es claramente inconstitucional [942]. La razón de lo anterior no es otra que el principio de seguridad jurídica, ya que, como ha señalado la sentencia de 21 de julio de 1987, el principio de legalidad penal "es esencialmente una concreción de diversos aspectos del Estado de Derecho en el ámbito del Derecho estatal sancionador". En este sentido, se vincula, según el Alto Tribunal, con el imperio de la Ley "como presupuesto de la intervención del Estado sobre bienes jurídicos de los ciudadanos a la seguridad", así como con la prohibición de la arbitrariedad y el derecho de los ciudadanos a la objetividad e imparcialidad de la actuación administrativa, a la vez que permite al ciudadano "la programación de sus comportamientos sin temor a interferencias

[942] Sobre este tema, el interesante trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal", cit, pp. 657-677. El autor es bastante contundente en este aspecto: "sólo la Ley formal puede establecer infracciones y sanciones administrativas (conclusión que se refuerza con el principio general de reserva de Ley en materia de derechos fundamentales que establece el artículo 53.1 de la Constitución, teniendo en cuenta que el artículo 25 formula un inequívoco derecho de esa naturaleza) y esta Ley formal debe, a la vez, tipificar las conductas sancionables de una manera precisa, referida a conductas concretas y específicas, con exclusión general de una supuesta tipificación indeterminada y abierta, y, en particular, con exclusión de la cláusula general de que cualquier incumplimiento de cualesquiera obligaciones o prohibiciones contenidas en cualquier norma (y más en normas complejas y extensas) pueda constituir una conducta sancionable" (Ídem, p. 667).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

imprevisibles del ordenamiento sancionador del Estado".

C) En particular, la clasificación de las infracciones y sanciones.

En cuanto a la clasificación de las infracciones, las leyes autonómicas contienen una cláusula general que ordena clasificar las infracciones en función de un conjunto de criterios [943]. Así ocurre en los casos de Valencia (artículo 54), Castilla y León (artículo 61), y Astúrias (artículo 44).

El artículo 46 de la Ley canaria 12/1994 distingue, siguiendo la Ley básica estatal, cuatro grupos (leves, menos graves, graves y muy graves), cuando el artículo 129.1 de la Ley 30/1992 sólo establece tres [944]. En cuanto a los criterios para graduar las sanciones, ni la Ley 4/1989, ni la Ley canaria

[943] Los criterios más frecuentes son: circunstancias del Responsable, intencionalidad, participación, beneficios, trascendencia social, perjuicios ocasionados, reiteración e irreversabilidad del daño producido.

[944] Este tema ha sido tratado por OLIVÁN DEL CACHO, J.: Procedimiento sancionador y Estado autonómico, ed. Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, CEDECS, Barcelona, 1996, p. 56 y ss., quien destaca las contradicción, no sólo entre la Ley 30/1992 y la legislación autonómica, sino incluso entre aquella Ley y la legislación estatal en el sector. Para el autor, esta situación produce inseguridad jurídica y constituye "la indefinición de un marco legislativo mínimamente permanente y, por lo tanto, una quiebra de la seguridad jurídica". En la Sentencia 156/1995, de 26 de octubre, relativa a la reserva de la Biosfera de Urdabai, El Tribunal Constitucional ha admitido la competencia autonómica para clasificar las infracciones administrativas. No hace mención al artículo 127 de la Ley, sin embargo, y pasa por alto la contradicción entre esta normativa básica y la Ley de la Comunidad Autónoma.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

establecen criterio alguno. En la legislación autonómica, sólo el País Vasco contiene un precepto dedicado a la graduación de las sanciones. El resto de las leyes, o se remiten a la legislación estatal (Andalucía, artículo 27.1), o se limitan simplemente a establecer una cuantía, mínima y máxima para cada grupo de infracciones (Asturias, artículo 44.2; Castilla y León, artículo 61.1).

Tampoco en este caso puede considerarse cumplida la reserva de Ley, ya que la Ley de Espacios Naturales de Canarias. Si bien la jurisprudencia del Alto Tribunal permite la remisión de la Ley al reglamento para la determinación, dentro de unos límites, de la sanción a una infracción, sin embargo, no consiente que la remisión sea incondicionada. En la Sentencia de 17 de diciembre de 1990, advierte que:

> "no resultando de norma alguna la distinción entre infracciones muy graves y otras, ni la división de cada una de estas ignotas categorías en distintos grados, es evidente que este modo de graduación ad hoc de la sanción correspondiente a cada concreta infracción no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los administrados que [...] sólo a través de vías indirectas (la que resulta, por ejemplo, de la vinculación al precedente) y sólo para el caso de que exista y les sea conocido un precedente aplicable, podrán conocer cuáles son las consecuencias que se siguen de su acción u omisión", concluyendo que "es patente que dicha norma no cumple con las exigencias que impone el artículo 25.1 de nuestra Constitución".

En posteriores resoluciones, ha ido concretándose esta doctrina. El Tribunal ha reconocido que del artículo 25.1 de la Constitución deriva la obligación de que el legislador regule

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

por sí mismo "los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de Ley" (Sentencia de 10 de noviembre de 1986). Lo que con ello se pretende es evitar, una vez más, la inseguridad jurídica, y así lo destaca la Sentencia de 17 de diciembre de 1990, cuando afirma que "esta inseguridad se hace aún mayor en virtud de la técnica seguida en el apartado 3 del mismo artículo para definir las sanciones, que no son objeto de graduación alguna, limitándose el precepto a establecer el límite máximo de ellos en razón cuál sea el órgano que las impone", añadiendo que del artículo 25.1 de la Constitución, que recoge el principio nullum crimen, nulla poena sine lege:

> "se sigue la necesidad no sólo de la definición de los ilícitos y de las sanciones sino también del establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas, una correspondencia que, como bien se comprende, puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial y administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendado por entero a ella".

Las exigencias del principio de seguridad jurídica imponen que el particular conozca la sanción que le correspondería por la comisión de una infracción, y ello obliga a un mayor grado de concreción que el establecido en las Leyes de Espacios Naturales Protegidos. Entre el establecimiento de una correspondencia absoluta entre infracción y sanción y la libertad de la Administración para determinar la sanción aplicable, son posibles posiciones intermedias que den cumplimiento al principio de seguridad jurídica [945].

[945] Por ejemplo, mediante una adecuada utilización de las circunstancias modificativas de la responsabilidad, que permita la subjetivización de la sanción y que limite la libertad de la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

En consecuencia, la regulación actual de las sanciones en la Ley de Espacios Naturales de Canarias requiere una modificación, por no adaptarse a los principios constitucionales de la reserva de Ley y tipicidad. Puede acarrear graves dificultades en su aplicación y, en definitiva, a que el Derecho sancionador contenido en la Ley de Espacios Naturales de Canarias resulte inaplicable [946].

Administración, que pueda dar lugar, en muchos casos, a la arbitrariedad. Por otra parte, debe exigirse, en todo caso, que la Administración motive, en cada caso, la sanción impuesta, haciendo mención de los criterios que ha utilizado para su individualización, y expresando la valoración realizada para llegar a la determinación de la sanción.

[946] Frente a la parca regulación de las sanciones en la Ley, el Proyecto de abril de 1993 era mucho más preciso y detallado. Así, un primer artículo establecía el principio de no beneficio del infractor "en ningún caso el beneficio obtenido por la comisión de una infracción podrá ser superior a la sanción que dicha infracción conlleve. En caso de serlo, el importe de la sanción se incrementará hasta igualar el importe del beneficio", y a continuación una escala de sanciones. Esta escala se completaba con algunas reglas más: una referida a los principios de graduación de la sanción ("proporcionalidad, coste de reparación, impacto ocasionado, grado de reversibilidad, reincidencia, intencionalidad y circunstancias del responsable"); y otra a la actualización de las cuantías de las sanciones establecidas por Decreto del Consejo de Gobierno de Canarias. Por último, se especificaba que para valorar las infracciones tipificadas por los regímenes específicos de protección de recursos naturales y por el régimen urbanístico, se considerará como circunstancia agravante de las sanciones el hecho de haberse realizado en un Espacio Natural Protegido. Otro artículo establecía la calificación de las infracciones, y los criterios para la misma ("atendiendo a su repercusión, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del recurso o del bien protegido o a la posibilidad de reparación y coste de ésta"), concluyendo con un listado de infracciones muy graves.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

3.2.- Otras exigencias constitucionales.

A) Responsabilidad.

Las exigencias constitucionales no concluyen aquí, porque del principio de legalidad de las infracciones y sanciones derivan a su vez otros principios, como, en primer lugar, el principio de responsabilidad.

La Ley de Espacios Naturales de Canarias no contiene ningún precepto dedicado a este tema, por lo que hay que remitirse a la legislación general del procedimiento administrativo, la Ley 30/1992, concretamente, a su artículo 130 que regula el principio de culpabilidad. Según este precepto:

> "Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia" [947].

Un asunto de interés en el campo ambiental es que las infracciones suelen provenir no sólo de personas físicas sino también de personas jurídicas. La responsabilidad de las personas jurídicas, ha sido expresamente admitida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 19 de diciembre de

---

[947] SUAY RINCÓN, J. ha señalado que la simple inobservancia de la Ley se refiere a la negligencia, ya que "sólo así resulta este precepto compatible con la Constitución, en la medida que el Tribunal Constitucional es ya muy claro al afirmar la vigencia del principio de culpabilidad en materia sancionadora" ("La potestad sancionadora de la Administración", Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Comunidad de Madrid-Consejería de Hacienda, Madrid, 1993, p. 217).

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

1990, en la que, no obstante, exige la existencia de culpabilidad de la persona física que actúa en nombre de la misma [948]. La Ley 30/1992, también recoge la responsabilidad de las personas jurídicas, en el artículo 130.

Por otro lado, hay que tener en cuenta también la comisión de infracciones por varias personas, en cuyo caso, es de aplicación el apartado tercero del artículo 130 de la Ley 30/1992, que prevé la responsabilidad solidaria en aquellos supuestos en los que "el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente".

Como advierte SUAY RINCÓN, la responsabilidad solidaria proviene no del Derecho penal sino del Derecho civil, y realmente supone una norma más favorable al particular, por cuanto una sola sanción es distribuida entre varios infractores [949]. En cualquier caso, dicha modalidad de responsabilidad ha sido admitida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 26 de abril de 1990, en la que se recalca como una de las excepciones a la aplicación de los principios del Derecho penal en materia de sanciones administrativas.

Esta regulación general es aplicable en nuestro campo. La

---

[948] Un comentario a la doctrina de esta Sentencia en LOZANO CUTANDA, B.: "La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador", Revista de Administración Pública, nº 129, pp. 211-239. Sobre la jurisprudencia acerca de este principio, también, DE PALMA DEL TESO, A: El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, Ed. Tecnos, madrid, 1997, pp. 56-61.

[949] "La potestad sancionadora de la Administración", cit, p. 218.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Ley 4/1989 establece un supuesto de responsabilidad solidaria, "cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción" (artículo 37.3). Cabe imponer la sanción a un único infractor, y se reconoce expresamente el derecho de repetición que éste tiene contra los demás infractores. Nada hay que objetar a esta previsión, en la medida en que proporciona a la solidaridad cobertura legal, lo que se atiene perfectamente a las exigencias impuestas por la Ley 30/1992.

B) El principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad, según GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [950], "supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias y excesivas". El principio obliga, tanto al legislador a la hora de establecer las sanciones que se asocian a las infracciones, como a la Administración a la hora de aplicar las previsiones del legislador.

Su origen primero está, en efecto, en la necesidad de reducir la libertad de la Administración para aplicar la sanción correcta a cada infracción [951]. En este sentido, TORNOS

[950] Curso de Derecho Administrativo, cit, Tomo II, p. 179.

[951] TORNOS MAS, J.: "Infracción y sanción administrativa: el tema de su proporcionalidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 17, p. 610.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

MÁS señala que la proporcionalidad "forzará a la Administración a buscar la sanción adecuada dentro de las posibles, una vez que el hecho haya sido tipificado, sin que, por tanto, exista posibilidad alguna de opción libre sino una actuación vinculada a la correspondencia entre infracción y sanción". Se trata, por tanto, de un principio que limita la capacidad de la Administración en el momento de fijar la sanción, una técnica de reducción de la discrecionalidad mediante la aplicación de principios generales del Derecho. Valga como muestra la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1958 (ar. 3.520) para la que la sanción "habrá de acomodarse en una justa y equitativa correspondencia a la intensidad de malicia y extensión de la acción dañosa para el Seguro que la falta entrañe, esto es, a su mayor o menor grado de gravedad" [952].

Pero su virtualidad se ha extendido también al campo del legislativo. El principio de proporcionalidad viene recogido, con carácter básico, en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, que establece:

> "En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:
> a) la existencia de intencionalidad o reiteración.
> b) la naturaleza de los perjuicios causados.
> c) la reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma

[952] La referencia puntual al Seguro debe entenderse efectuada, más precisamente, en el caso que se suscita a la Seguridad Social, ya que se trata de una sanción impuesta a un médico por la Dirección General de Previsión.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme".

El carácter de norma básica de este precepto explica que el mandato deba observarse también por el legislador. Los Parlamentos territoriales, asimismo, al establecer las infracciones y las sanciones, deben asumir las consecuencias que se derivan de este principio. En este sentido, hemos de determinar si en nuestro caso se produce o no el acatamiento indicado.

La Ley de Espacios Naturales de Canarias dispone en su artículo 46.2:

> "Las infracciones serán calificadas como leves, menos graves, graves y muy graves, atendiendo a su repercusión, a su trascendencia respecto a la seguridad de personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calidad del recurso o bien natural protegido."

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Independientemente de la cuestión relativa a la aplicación del principio de legalidad ya estudiada anteriormente, cabe concluir que esta Ley cumple con el requisito de la proporcionalidad. Es verdad que establece criterios específicos propios para la protección del medio natural. Pero ello se ajusta a la normativa básica, ya que, en ningún caso, pueden considerarse desproporcionados o desprovistos de justificación. Por tanto, puede afirmarse que constituyen un desarrollo de dicha normativa perfectamente constitucional desde la perspectiva competencial. Ahora bien, los criterios de la Ley de Espacios Naturales de Canarias no excluyen la aplicación de

los de la Ley 30/1992, sino que ha de estimarse que éstos son complementarios.

C) La concurrencia de sanciones.

Un principio fundamental en la regulación de las infracciones y sanciones administrativas es el "non bis in idem", que prohíbe la concurrencia de sanciones [953]. Según el Tribunal Constitucional, este principio:

> "impone, por una parte, la prohibición de que, por autoridades de un mismo orden y a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente una misma conducta, por entrañar esta posibilidad una inadmisible reiteración del "ius puniendi" del Estado y, por otro lado, una prohibición de duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, a excepción de aquellos supuestos en los que, derivado de una relación de supremacía especial de la Administración, esté justificado el ejercicio de ius puniendi por los Tribunales y, a su vez, la potestad sancionadora por la Administración" (Sentencias 94/1986, 8 de julio; y 66/1986, 23 de mayo) [954].

De este principio derivan varias consecuencias. Entre

---

[953] Sobre este principio, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes Sentencias del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 29, pp. 359-368. QUINTANA LÓPEZ, T.: "El principio non bis in idem y la responsabilidad administrativa de los funcionarios", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 52, pp. 585-597. MUÑOZ QUIROGA, A.: "El principio non bis in idem", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 45, pp.129-142.

[954] Entre otros, desarrolla este tema NIETO GARCÍA, A.: Derecho Administrativo Sancionador, cit, pp. 372-378. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1983, sobre una sanción gubernativa en materia de orden público, en MUÑOZ QUIROGA, A.: "El principio non bis in idem", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 45, pp. 129-142.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

otras, son de destacar la prevalencia del orden penal sobre el administrativo, y la vinculación de la Administración a los hechos declarados como probados por sentencia penal. La prevalencia se manifiesta en que, mientras esté sustanciándose el procedimiento penal y en tanto éste no concluya, la Administración ha de abstenerse de actuar. La Sentencia del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1983, señala que "la Administración no puede actuar mientras no lo hayan hecho los Tribunales". Pero, además, cuando termina el procedimiento penal, "debe en todo caso respetar, cuando actúe a posteriori, el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado, pues en otro caso se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del artículo 25 de la Constitución y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones estatuidas por dicho precepto". Así lo recoge también el artículo 137.2 de la Ley 30/1992, al indicar que "los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien".

En la normativa específica relativa a los Espacios Naturales Protegidos, ha de comenzarse señalando lo previsto en el artículo 40 de la Ley básica 4/1989, de 27 de marzo:

> "En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Administración pasará el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador iniciado mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la Administración podrá continuar el expediente sancionador sobre

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la base, en su caso, de los hechos que la jurisdicción competente haya considerado probados".

De este precepto merecen resaltarse tres elementos esenciales que se acomodan a la jurisprudencia constitucional antes expuesta: 1° Se subraya la preferencia del proceso penal sobre el administrativo, exigiendo la paralización de éste mientras no se resuelva aquél; 2° Se establece la prohibición de la doble sanción: si existe condena penal, se ordena el archivo de las actuaciones administrativas; 3° Si no existe condena penal, y por consiguiente, puede continuar el procedimiento sancionador, la Administración se encuentra vinculada por el relato fáctico de la resolución penal.

A partir de la norma básica, la legislación autonómica se sirve de fórmulas similares. Así ocurre en las Leyes del País Vasco (artículo 84), Andalucía (artículo 36), Valencia (artículo 53) y Castilla y León (artículo 62). La Ley canaria no contempla precepto alguno que regule esta cuestión, por lo que hay que entender aplicable, sin más, la legislación básica estatal, la cual merece, sin embargo, un comentario adicional.

La necesidad de incluir en dicha Ley un precepto como el antes transcrito, responde a la existencia en el Código Penal de un conjunto de delitos [955], que protegen una serie de

[955] En el Código Penal anterior, se tipificaba en el artículo 347 bis: "Será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 175.000 a 5.000.000 de pesetas el que, contraviniendo las leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase en la atmósfera, el suelo, las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave las alud de las personas o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

acciones sobre espacios naturales protegidos. El nuevo Código Penal aprobado por la Ley Orgánica 10/1985, de 23 de noviembre, ha proseguido y profundizado sobre esta línea y sus artículos 319 a 340 regulan los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente [956]. En estos preceptos se describen [957], como

---

o plantaciones útiles". Se preveía, asimismo, la agravación de la pena por diversas circunstancias: funcionamiento clandestino, desobediencia a las órdenes expresas de la autoridad administrativa, aportación de información falsa sobre los aspectos ambientales de la misma, obstaculización de la actividad inspectora de la Administración, o producción de un grave riesgo de deterioro irreversible o catastrófico. Además, el Juez podía acordar la clausura temporal o definitiva del establecimiento. El artículo siguiente establecía que, siempre que por consecuencia de cualquiera de los hechos comprendidos en los artículos anteriores resultara muerte, incurrirá el culpable en la pena de reclusión menor, además de las penas pecuniarias establecidas en los respectivos casos.

[956] Plantea BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE el problema de la utilización del Derecho Penal para proteger el medio ambiente desde la perspectiva político-criminal. Desde la Segunda Guerra Mundial, las declaraciones de Derechos Humanos incluyen un listado de derechos económicos y sociales que directamente imponen obligaciones al Estado. A partir de la década de los setenta, se constata la ausencia de protección jurídico-penal de intereses de gran relevancia social: "la exigencia político-criminal de garantizar estos intereses no puede, ni debe reducirse a la utilización del Derecho penal, sino que debe abarcar la adopción de aquellas medidas más adecuadas para su garantía, lo que presupone la vigencia de principios como son los de *ultima ratio*, proporcionalidad e igualdad. Ni, en sentido contrario, las dificultades que puede presentar el recurso al Derecho penal frente a los más graves ataques a los mismos debe conducir a la afirmación de que, por tanto, no debe en estos casos acudirse al ordenamiento punitivo" ("El medio ambiente como bien jurídico tutelado", TERRADILLOS BASOCO, J. (dir): El delito ecológico, cit, pp. 43-45).

[957] La anterior redacción del Código Penal había sido justamente criticada, por no proteger los recursos naturales. Así, RODAS MONSALVE afirmaba que "el artículo 347 bis C.P. brinda una protección parcial e insuficiente a este aspecto del bien jurídico, pues sólo son penalmente relevantes atentados a través de conductas contaminantes que los pongan en peligro. Las agresiones a los espacios naturales son amplias y variadas, no sólo de contaminación, sino de furtivismo, incendios, destrucción de especies, etc." (Protección penal y medio

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

diferentes tipos delictivos, distintas conductas realizadas en el ámbito de los Espacios Naturales Protegidos, lo que habrá que tenerse en cuenta por la Administración a la hora de aplicar el Derecho sancionador [958].

Así, se establece un delito específico contra los Espacios Naturales Protegidos en el artículo 330: "Quien, en un espacio natural protegido, dañare gravemente alguno de los elementos que hayan servido para calificarlo, incurrirá en la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses".

---

ambiente, Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1993, p. 105).

[958] No es posible entrar en el análisis extenso de esta cuestión en una investigación como la que se está llevando a cabo. Para las cuestiones relativas al delito ecológico, entre otros, DE VEGA RUIZ, J. A.: El delito ecológico, Ed. Colex, Madrid, 1994, 2° edición; y "Presente y futuro del Delito Ecológico", La Ley, n° 2959, 13 de marzo de 1992. MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, A.: Derecho penal y protección del medio ambiente, Ed. Colex, Madrid, 1992. RODAS MONSALVE, J. C.: Protección penal y medio ambiente, Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1993. RODRÍGUEZ RAMOS, L.: "Delitos contra el ambiente", COBO DEL ROSAL, L. (dir): Comentarios a la Legislación Penal, ed. EDERSA, Tomo V, Vol, 2, Madrid, 1985, pp. 827-843. Del mismo autor "Protección Penal del Ambiente", COBO DEL ROSAL, L. (Dir): Comentarios a las Legislación Penal, Tomo I, Edit. EDERSA, Madrid, 1982, pp. 258-279. PRATS CANUT, José Miguel: "Observaciones críticas sobre la configuración del delito ecológico en el Proyecto de Código Penal de 1980", en Estudios jurídicos en honor del profesor Pérez Vitoria, Barcelona, 1983, pp. MARTÍN MATEO, R.: "El delito ambiental. Reflexiones desde el Derecho Administrativo", Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica, n° 238, pp. BELTRÁN ABADÍA, R.; CORVINOS BASECA, P.; FRANCO HERNÁNDEZ, Y: "Los nuevos delitos sobre la ordenación del teritorio y la disciplina urbanística", Revista de Derecho rubanístico y medio ambiente, n° 151, pp. 15-52. LÓPEZ RAMÓN, F.: "Aspectos administrativos del delito urbanístico", Revista de Derecho rubanístico y medio ambiente, n° 151, pp. 53-62. BORRELL CALONGE, A.: "Los nuevos delitos sobre la ordenación del territorio y sobre el patrimonio arquitectónico", Revista de Derecho rubanístico y medio ambiente, n° 151, pp. 63-88.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

También, se tipifica el delito de construcción ilegal en suelo especialmente protegido, en el artículo 319:

> "Se impondrán las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que llevaren a cabo una construcción no autorizada en suelos destinados a zonas verdes, o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección".

El apartado segundo de este precepto, por otro lado, se refiere a la realización de edificaciones no autorizable en suelo no urbanizable, imponiendo la pena se prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para la profesión u oficio a los promotores, constructores o técnicos directores.

Junto a estos preceptos, hay que resaltar que el artículo 320 establece un delito especial para autoridades y funcionarios: "La Autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias notoriamente contrarios a las normas urbanísticas vigentes, será castigado con la pena establecida en el artículo 404" (prevaricación), añadiendo que además se le impondrá la pena de "prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses".

Y, finalmente, habrán de tenerse en cuenta también respecto de todos los delitos contenidos en el Título XVI del

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Código Penal, la cualificación prevista para todos ellos por el artículo 338: "cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido, se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas" [959].

3.3.- Reparación de daños causados y prescripción.

A) Reparación de daños causados.

En distinto orden de consideraciones, una cuestión debatida en la actualidad es la pertinencia de que la Administración pueda reclamar a los infractores la responsabilidad de daños y perjuicios derivada de las acciones

---

[959] Por su especial relación con los Espacios Naturales Protegidos expondremos los delitos contenidos en el Capítulo IV relativos a la protección de la flora y la fauna: el artículo 332, sanciona al que corte, tale, queme, arranque, recolecte y efectúe tráfico ilegal de alguna especie o subespecie de flora amenazada o de sus propágulos, o destruya o altere gravemente su hábitat. El artículo 333, al que introduzca o libere especies de flora o fauna no autóctona de modo que perjudique el equilibrio ecológico. Los artículos 334 al 337 prevén diferentes supuestos de delitos por infracciones de caza, ya sea por las características de las especies afectadas (amenazadas, o cuya caza o pesca no está autorizada), o por el medio empleado (veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva para la fauna). Además hay que tener en cuenta los artículos 325 y 326 que se refieren al delito ecológico propiamente dicho: se sanciona la provocación de emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones, excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Finalmente, el artículo 329 penaliza a la autoridad o funcionario público que conceda licencia manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a las que se refieren los artículos anteriores.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

que cometa. El artículo 130.2 de la Ley 30/1992 establece la compatibilidad entre las sanciones administrativas y la responsabilidad por daños y perjuicios, señala que la misma será determinada "por el órgano competente", y añade que a partir de su determinación se comunicará al infractor para su satisfacción "en el plazo que al efecto se determine", quedando expedita la vía judicial pertinente para su exigencia si no lo hace.

Este precepto presenta la novedad de establecer una potestad de resarcimiento en manos de la Administración, anteriormente limitada a la protección del dominio público [960]. Se trata de un nuevo supuesto de autotutela consistente en la facultad que tiene la Administración para calcular y exigir la reparación de los daños y perjuicios causados a los bienes de la Administración [961]. La única limitación es que tales daños deben derivar de la comisión de una infracción administrativa, y que ésta haya sido efectivamente reprimida, ya que no cabe exigir administrativamente la responsabilidad civil sin la

---

[960] En este sentido, es interesante GONZÁLEZ CANO, M. I.: "La exigencia de responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la infracción administrativa: exclusividad jurisdiccional y autotutela de la Administración", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 85, 1995, pp. 49-65: "ni la Ley ni el reglamento se limitan a exigir responsabilidad civil por los daños ocasionados a los bienes de dominio público o a los bienes demaniales, sino que hablan de daños ocasionados a la Administración pública, amplitud conceptual de la responsabilidad que excede del sistema anterior", p. 57.

[961] Distinta cuestión es la responsabilidad por daños al medio ambiente, cuyo tratamiento resulta mucho más complejo. En este sentido, CABANILLAS SÁNCHEZ, A.: La reparación de daños al ambiente, ed. Aranzadi, Pamplona, 1996. Puede consultarse también, REQUERO IBÁÑEZ, J.L.: "El derecho administrativo y la responsabilidad por daños medioambientales", Revista de Derecho urbanístico, 1995, pp. 121-180.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

imposición de la correspondiente sanción administrativa [962].

El Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado mediante el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, añade a las legales otras previsiones de interés, en particular, la ejecutividad de la resolución administrativa mediante la que se determina la cuantía de la responsabilidad. Aquí está, precisamente, el núcleo de la cuestión debatida, en tanto se confirma y hace efectiva la competencia de la Administración (frente a los jueces de lo civil) para concretar y exigir los daños originados. Este tema es de notable importancia y no puede pasar inadvertido, ya que supone extender la autotutela declarativa de la Administración a un campo que tradicionalmente ha estado reservado a los Tribunales civiles [963].

La innovación reglamentaria ha sido criticada por la

---

[962] Estamos ante un supuesto de vinculación de la responsabilidad a las sanción administrativa, de manera que una sigue a la otra. Naturalmente, impedida la responsabilidad por la no imposición de una sanción administrativa, aquélla siempre puede exigirse a través de la vía jurisdiccional civil (artículo 1902 del Código Civil). En este sentido, DEL RIO MUÑOZ, "La responabilidad Civil en los procedimientos Sancionadores Administrativos", Revista andaluza de Administración Pública, n° 25, pp 29-30.

[963] Señala RÍO MUÑOZ que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha entendido tradicionalmente que las reclamaciones relativas a responsabilidad civil extracontractual serán cuestiones civiles y, en consecuencia, tenían que plantearse en ese orden jurisdiccional ("La responsabilidad Civil en los procedimientos Sancionadores Administrativos", cit., p. 23). El debate se produjo en la misma tramitación de la Ley. Véanse las anotaciones que hace PEMÁN GAVÍN, J., "La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: notas sobre su tramitación parlamentaria", Revista de Administración Pública, n° 132, pp. 400-404.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

doctrina. Concretamente, GONZÁLEZ CANO señala que esta previsión normativa "viene a modificar el sistema previsto en el artículo 130.2 de la Ley, disponiendo, no que la falta de pago voluntario por el infractor obligaría a la Administración a iniciar el correspondiente proceso civil, sino que la fijación de esta responsabilidad administrativa es competencia de la Administración sancionadora y da lugar a una resolución inmediatamente ejecutiva, con la consiguiente posibilidad de ejercitar contra el infractor la vía de apremio administrativa prevista en los artículo 94 y siguientes de la nueva Ley 30/1992 sobre Procedimiento Administrativo Común" [964].

Se produce un exceso o "ultra vires", en cuanto que el artículo 130.2 de la Ley no contempla la ejecutividad inmediata de esta resolución. Además, el artículo 130.2 establece expresamente que "queda expedita la vía judicial correspondiente", con lo cual no se cumple, en este caso, la exigencia establecida en el artículo 95 de la Ley 30/1992 para la ejecutividad de las resoluciones administrativas, que exige una norma con rango de Ley para no contemplar la intervención de los Tribunales, que, precisamente, es lo que ocurre en este caso [965]. En definitiva, el artículo 22 del Reglamento vulnera el principio de jerarquía normativa al ir más allá de lo establecido en la Ley, sustituyendo la reserva de jurisdicción contenida en el artículo 130.2 por la decisión ejecutoria y el apremio administrativo.

---

[964] "La exigencia de responsabilidad por daños y perjuicios...", cit, p. 53.

[965] ídem, p. 54.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Ya por lo que a nuestro tema concierne, en materia de Espacios Naturales Protegidos, la Ley 4/1989 contempla el deber de reparar el daño causado y la responsabilidad civil del causante de los daños (artículo 37.2):

> "Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado. La reparación tendrá como objetivo lograr, en la medida de lo posible, la restauración del medio natural y estado previos al hecho de producirse al infracción. Asimismo, la Administración competente podrá subsidiariamente proceder a la reparación a costa del obligado. En todo caso, el infractor deberá abonar todos los daños y perjuicios ocasionados en el plazo que, en cada caso, se fije en la resolución correspondiente" [966].

Debe resaltarse que la reparación de daños y la reposición de la situación anterior no son sanciones administrativas. Se diferencian por su finalidad: "la indemnización es una medida resarcitoria y las sanciones administrativas medidas represivas" [967]. Por eso, al no tratarse de una sanción, no hay problema de concurrencia entre ambas medidas. Como tampoco hay problema por preverse la no prescripción de la obligación de reparar.

La legislación autonómica también declara compatibles la imposición de sanciones por las infracciones cometidas y la reparación del daño causado. Así ocurre en las leyes del País Vasco (artículo 82), Cataluña, (artículo 37.4), Andalucía (artículo 35.1), Asturias (artículo 42.2) y Valencia (artículo

---

[966] El Proyecto de abril de 1993, en su artículo 48.2, contenía una regulación que reproducía la de la Ley 4/1989.

[967] SUAY RINCÓN, J.: Sanciones administrativas, cit., p. 66.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

55). La Ley de Espacios Naturales de Canarias prevé una escueta regulación, lo que habrá de completarse con la Ley 4/89, cuyas previsiones tienen el carácter de norma básica. Simplemente, su artículo 46.3 dice:

> "Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, el infractor deberá reparar el daño causado".

B) Prescripción.

El artículo 132 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece el régimen general de la prescripción de las infracciones y de las sanciones administrativas, poniendo fin así a la controversia doctrinal y jurisprudencial acerca de su imprescritibilidad o de la aplicación o no de las normas penales en la materia [968]. No obstante, dicha Ley no establece un régimen obligatorio, sino que remite en primer lugar a las leyes sectoriales que primarán así sobre la regulación de la propia Ley 30/1992.

La Ley de Espacios Naturales de Canarias no contiene, sin embargo, un precepto dedicado a la prescripción de infracciones y sanciones [969]. Sí lo hace el artículo 41.1 de la Ley 4/1989,

---

[968] Sobre la prescripción, en general, LOZANO CUTANDA, B.: La extinción de las sanciones administrativas y tributarias, Madrid, 1990.

[969] También contienen un precepto dedicado a los plazos de prescripción las siguientes Leyes: 16/1994, de 30 de junio, del País asco, artículo 85; Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de 27 de marzo, básica en la materia:

> "Las infracciones administrativas contra lo dispuesto en la presente Ley prescribirán: en el plazo de cuatro años, las muy graves; en el de un año, las graves; en el seis meses, las menos graves; y en el de dos meses, las leves" [970].

No obstante, conviene recordar que lo que sí regula la Ley de Espacios Naturales de Canarias es la prescripción del deber de reparar el daño causado (artículo 48): "en ningún caso prescribirá el deber de restituir a su estado inicial las cosas y la realidad biofísica alterada por los efectos de infracciones administrativas contra la presente Ley" [971]. En virtud de lo antes apuntado, por la diferencia entre medidas reparadoras y sancionadoras, no hay dificultad en aceptar la plena constitucionalidad de esta regulación [972].

Comunidad valenciana, artículo 37.

[970] También las leyes de las Comunidades Autónomas contienen un régimen de prescripción, tanto de las infracciones como de las sanciones: así los artículos 85 de la Ley vasca, 57 de la valenciana y 63 de la de castellano-leonesa.

[971] El Proyecto de abril de 1993, establecía una regulación más detallada de la prescripción. Así, después de establecer la imprescritibilidad del deber de restitución, contemplaba los plazos de prescripción de las infracciones (las muy graves en cuatro años, las graves en un año, las menos graves en seis meses, y las leves en dos meses). Tras la norma correspondiente a la interrupción, el precepto concluía con los plazos de prescripción de las sanciones: las muy graves en el plazo de un año, las graves en seis meses, las menos graves y leves en tres meses.

[972] No cabe compartir las observaciones del Dictamen del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias sobre este punto: "el instituto de la prescripción de obligaciones debe encuadrarse en el ámbito de la legislación civil y, por ende, la normativa autonómica no puede establecer un régimen singular al respecto. Por ello, la imprescriptibilidad no se considera ajustada a derecho, al carecer de cobertura en la normativa estatal. Por otra parte, ha de destacarse que la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

imprescriptibilidad constituye una excepción al régimen general de prescripción de derechos y acciones, tal como establece el art. 1930, párrafo segundo, del Código Civil, y sólo se contempla por nuestro ordenamiento jurídico en relación a los bienes demaniales (v. gr. Ley de Costas)".

En primer lugar, la prescripción no es sólo una institución civil, sino, en todo caso, una institución de teoría general del derecho. El hecho de que se regule en el Código Civil no significa que no pueda tener una regulación peculiar, máxime cuando estamos tratando del Derecho público, concretamente, del Derecho administrativo, una de cuyas peculiaridades es la de relativizar los caracteres propios del Derecho privado. El propio Dictamen admite esta especialidad cuando se trata de instituciones propias del derecho administrativo, como los bienes demaniales. Por otra parte, la imprescriptibilidad del deber de restablecer el orden alterado tiene una sólida base constitucional, ya que la norma suprema obliga a "restaurar" el medio ambiente (art. 45), fundamento suficiente para entender como imprescriptible la regulación de la reparación del daño causado al medio.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

CONCLUSIONES

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Primera.- La historia de la legislación sobre ENP es una historia reciente relativamente, cuyo punto de partida, prácticamente, puede situarse en la Ley 15/1975, de 2 de mayo. Con anterioridad, la normativa en esta materia no presenta otro carácter que el puramente honorífico y simbólico y, por consiguiente, sin apenas efectos reales (Ley de Parques Nacionales de 1916); o bien, aparece integrada en el marco de una legislación más amplia inspirada en diversos planteamientos, alejados de los propiamente conservacionistas de los ENP (Ley de Montes de 1956). Con todo, la Ley 15/1975 adolecía asimismo de no pocas carencias y defectos técnicos enseguida advertidos por la doctrina, que sólo la legislación especial aprobada para algún caso concreto intentó superar (por ejemplo, Ley 91/1978, de 28 de diciembre, sobre el Parque Nacional de Doñana).

Segunda.- La Constitución de 1978 alumbra una nueva concepción del Estado español, que ahora pasa a ser un Estado descentralizado y compuesto. Por lo que a nuestra materia concierne, la consolidación y generalización de dicho Estado a través de los Estatutos de Autonomía sucesivos a la Constitución, da al traste con los planteamientos que habían inspirado la legislación surgida durante la década anterior y convierte a las Comunidades Autónomas en indiscutibles protagonistas. Las iniciales incertidumbres, sin embargo, llevaron a éstas a recurrir al amparo de la legislación urbanística para garantizar, al menos, provisionalmente, la protección de los espacios naturales. Sólo después de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, quedó el panorama suficientemente despejado al objeto de invocar los ENP como título competencial propio. La legislación autonómica obedece,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

de este modo, a dos modelos diferenciados, sobre los que la normativa estatal siempre opera como legislación básica. Canarias en su corta historia ya ha conocido los dos modelos expuestos, y en la actualidad prevalece el segundo de los indicados (Ley 12/1994, de 20 de diciembre).

Tercera.- Los Tratados Internacionales suscritos por España no contemplan la figura específica de los ENP, pero imponen a los Estados una serie de terminantes obligaciones sobre distintos espacios físicos (Humedales de importancia internacional; Lista Mundial del patrimonio natural; Habitats de conservación de la fauna y flora silvestre; Red Mundial de reservas de la biosfera; etc.), cuya protección a la postre se asegura en el plano interno a través de la legislación sobre ENP. De ahí la relevancia de la normativa internacional acrecentada a resultas del Convenio sobre diversidad biológica (Río de Janeiro, 1992), que obliga a interpretar el conjunto de disposiciones protectoras de cada Estado, de acuerdo con un nuevo principio, el principio del "desarrollo sostenible de los recursos naturales", que comporta exigencias adicionales.

Cuarta.- Todavía dentro de este orden de consideraciones, también ha de resaltarse la peculiar fuerza normativa del Derecho comunitario. Ya el Quinto Programa de acción comunitaria sobre medio ambiente; pero, sobre todo, la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, contiene mandatos vinculantes a los Estados miembros sin apenas margen de discrecionalidad sobre los Habitats de interés comunitario. De modo que no es libre asegurar la protección de ciertos espacios, como tiene avalado también la propia jurisprudencia comunitaria; y, además, como garantía para su preservación se

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

introduce y regula cumplidamente la técnica de la Evaluación de impacto ambiental.

Quinta.- A los condicionamientos internacionales que convergen sobre los ENP se suman los condicionamientos constitucionales; y así, en primer término, el derecho constitucional al medio ambiente. Ubicado dentro del Capítulo Tercero del Título I de la Constitución, el artículo 45.1 participa, en principio, de la polémica surgida en torno al alcance y valor jurídico que arrastra, en términos generales, el conjunto del citado Capítulo. Empero, no han dejado de registrarse distintas propuestas doctrinales, sólidas y bien fundadas, encaminadas a individualizar ciertos preceptos y atribuirles una consideración especial, por su directa conexión con el valor de la dignidad humana. Tal es el caso del medio ambiente; y a esta misma línea interpretativa, a favor de su configuración como "derecho" apto para tutelar directamente posiciones subjetivas, apunta también la propia jurisprudencia.

Sexta.- Igualmente, la proclamación constitucional del mandato de utilización racional de los recursos naturales (artículo 45.2) conlleva consecuencias sobre los ENP e impide centrar la atención exclusivamente sobre el criterio del desarrollo económico. En la obligada ponderación de estos bienes constitucionales, es dudosa la solución patrocinada por el Tribunal Constitucional proclive a primar la actividad económica, en todo caso, cuando resulta declarada de interés general por el Estado. Primero, el interés general no está exclusivamente atendido por el Estado que, además, ha de incluir los argumentos ambientales en la valoración del interés general por formar parte del mismo. Por otra parte, el

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

principio de sostenibilidad ha de presidir la relación entre el uso de los recursos naturales y el desarrollo económico. El calificativo es aplicable a ambos, por lo que si el desarrollo económico también ha de ser sostenible, la satisfacción de las necesidades actuales no puede admitirse a costa de generaciones futuras.

Séptima.- La titularidad competencial sobre los ENP resulta de lo dispuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Las discrepancias iniciales, a las que no fueron ajenas los propios Estatutos de Autonomía y la diversidad de fórmulas que éstos utilizaron al asignar la competencia sobre esta materia a las respectivas Comunidades Autónomas, tuvieron su reflejo en la propia jurisprudencia constitucional. Esta osciló inicialmente y vaciló en considerar los ENP materia independiente (STC 64 y 69/1982), o bien parte integrante del medio ambiente (STC 170/1989). El debate no fue sólo teórico y decantarse por una u otra opción llevaba a restringir o ampliar las posibilidades de actuación del Estado y, consiguientemente, la necesidad de dejar a la normativa autonómica un margen de desarrollo mayor o menor. En cualquier caso, las Comunidades Autónomas también pueden invocar otros títulos competenciales (montes; ordenación del territorio; etc.) en punto a adoptar medidas de protección sobre sus respectivos espacios de alto valor natural.

Octava.- La STC 102/1992, dictada a propósito de la Ley estatal 4/1989, pretendió aparentemente despejar las incertidumbres mantenidas hasta entonces sobre la distribución de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de ENP. Lo cierto, sin embargo, es que, si bien con ocasión de las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

preliminares declaraciones se enfatiza la sustantividad propia de los ENP, al descender después al enjuiciamiento del articulado concreto de la Ley no se sigue, exactamente, el mismo planteamiento. En términos generales, el Estado queda reforzado en las competencias que le están reservadas, sin perjuicio del reconocimiento general de que la ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, incluida, por consiguiente, la declaración de los ENP. No cabe oponer como argumento la supraterritorialidad ni tampoco la ubicación del espacio en el dominio público marítimo-terrestre, y no cabe otra excepción que la de los Parques Nacionales y limitadamente a lo que concierne a su declaración, puesto que su gestión, cuando menos, ha de ser compartida.

Novena.- El concepto de ENP se define y estructura en torno a tres elementos: un espacio físico es objeto de protección por el Poder Público con vistas a la satisfacción de ciertas finalidades. El elemento físico o material hace referencia a la necesaria concurrencia de un presupuesto de hecho para la declaración formal como protegido de un espacio natural. Es acaso el que suscita menor controversia, aunque su concurrencia resulta inexcusable, lo que cabe verificar a través de la exteriorización de la motivación.

Décima.- El elemento teleológico implica que la declaración de un espacio natural como protegido, en concreto, persigue la conservación de su integridad, aunque a dicha finalidad, si es posible, ha de agregarse la de uso y disfrute público, que comprende desde la tradicional contemplación de la naturaleza por los ciudadanos hasta la práctica en ella de otras actividades como la educación y la investigación; y, asimismo,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

la promoción del desarrollo económico de la zona en beneficio de la población afectada, a cuyo objeto se crea la figura del Area de influencia socioeconómica para apoyar, no sólo las actividades tradicionales, sino también otras, nuevas y más rentables, compatibles con la conservación. La finalidad preponderante en cada caso es, además, la que determina la inclusión del espacio en alguna de las categorías específicas contempladas por la legislación (reservas; parques; monumentos; etc.); aunque debe reconocerse que también termina influyendo en ello la dimensión territorial de dicho espacio.

Decimoprimera.- Pero, sin duda, es el elemento formal, el acto de la declaración de un espacio natural como protegido, el que plantea una más rica y variada problemática jurídica. A lo largo del trabajo se abordan distintos problemas relacionados con este elemento, que ahora, si acaso, apenas resulta posible enumerar. Así, en primer término, la controversia suscitada a propósito del modo de exteriorizar la declaración misma. Se contrastan las respectivas ventajas e inconvenientes de las declaraciones efectuadas, sea por el Legislador, sea por la Administración; y ello, con base en los criterios propuestos por la doctrina a este respecto. Es inevitable el reconocimiento de un cierto margen de actuación, aunque seguramente, a los efectos pretendidos, sea más idónea la estructura que ofrece el procedimiento y el acto administrativo, que la que presenta el procedimiento legislativo y la Ley.

Decimosegunda.- La tramitación de los procedimientos respectivos tampoco deja de plantear importantes interrogantes en uno y otro caso: la propia iniciativa (donde se estudian las

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

distintas clases, la posterior relevancia de los defectos cometidos en ella, así como la documentación o memoria que ha de acompañar su ejercicio); la exigencia de la planificación previa de los recursos naturales (su fundamento, los problemas que suscita y sus consiguientes excepciones, así como las medidas provisionales que se autorizan a partir de ella); las medidas provisionales (a no confundir con las anteriores, puesto que las que ahora se contemplan tienen lugar en el marco del procedimiento mismo de declaración de un espacio natural como protegido y resultan de aplicación "ex lege", aunque, por otro lado, y paradójicamente, pueden dejar de aplicarse en los ENP más importantes); el ulterior desarrollo del procedimiento (donde persisten las dudas, a cuyo esclarecimiento se comentan las aportaciones de la legislación autonómica y, en particular, la legislación canaria); y así, hasta el acto de aprobación definitiva.

Decimotercera.- Aflora otra vez, en este trance de la aprobación, la distinción entre declaraciones legislativas y declaraciones administrativas (en relación a éstas últimas, procede interrogarse por su carácter normativo o ejecutivo, así como por las posibilidades y limitaciones de la desclasificación de los ENP). Pero la distinción se retoma, sobre todo, a los efectos de profundizar sobre el crucial aspecto del control de las declaraciones. En el caso de las legislativas, en suma, los problemas que surgen son los de las leyes singulares (controvertidas desde la perspectiva de la igualdad; por su supuesta invasión del pretendido ámbito reservado al Poder Ejecutivo; o por la reducción del derecho a la tutela judicial efectiva que irremediablemente conllevan). Mientras que el control de las declaraciones administrativas

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

remite al clásico tema de la discrecionalidad administrativa (exigencia de motivación; admisibilidad de los conceptos jurídicos indeterminados como técnica de fiscalización; fortalecimiento del control a través del fin, hasta incluir la desviación de poder por omisión, y de los principios generales del Derecho).

Decimocuarta.- Los efectos que produce la declaración de ENP sobre los particulares son abordados a continuación en el trabajo, especialmente, a partir del dato de que la Constitución consagra el derecho de propiedad y garantiza al mismo un contenido esencial. Se hace necesario tratar de arrojar alguna luz sobre esta cuestión, y ha de señalarse en este sentido que la propiedad es hoy una institución compleja, que no sólo contempla situaciones jurídicas activas o de poder. Como derecho subjetivo, la propiedad atribuye a su titular las facultades de goce y disposición sobre un bien. Pero más ampliamente considerada, la propiedad como institución jurídica supone la aceptación de tres postulados: la opción por un sistema socioeconómico que preserve la propiedad privada, la posibilidad del acceso de todos sin exclusiones a la propiedad y la existencia de un conjunto de bienes susceptibles de apropiación.

Decimoquinta.- Pero la Constitución, asimismo, establece que la función social delimita el contenido de la propiedad y, de este modo, el ejercicio de las facultades inherentes a este derecho no puede dirigirse únicamente a la satisfacción del interés de su titular, sino que también debe atender las exigencias de la sociedad. La función social apodera al legislador para introducir modulaciones al contenido del derecho de propiedad,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

siempre bajo el límite que impone el respeto del elemento común mínimo que caracteriza la propiedad, constitucionalmente preservado. No es posible situar dicho límite con carácter general, aunque, atendiendo a un criterio de proporcionalidad, hay que tomar en consideración, no sólo la singularidad del sacrificio, sino también el grado y la índole de la privación.

Decimosexta.- La función social de la propiedad conduce, sobre la base del respeto a su contenido esencial, al reconocimiento de una pluralidad de estatutos jurídicos. Y una de las manifestaciones del derecho de propiedad es, sin duda, la propiedad territorial que inicialmente configura la legislación urbanística. A partir de ella, es posible observar ya con toda claridad la existencia de un régimen propio en función de los valores naturales del suelo (suelo rústico y, más concretamente, suelo rústico de especial protección). La legislación sobre ENP consolida la singularidad advertida, de modo que cabe configurar un estatuto especial para la propiedad natural, el cual, por lo demás, dispone de la cobertura constitucional necesaria (artículo 45.2 de la Constitución).

Decimoséptima.- El "estatuto de la propiedad natural" sirve de fundamento para la justificación de las medidas que los Poderes Públicos -en este caso, las Comunidades Autónomas- pueden adoptar para limitar los derechos e intereses que concurren en un ENP. Pero si tales medidas desembocan en la lesión del contenido esencial que a la propiedad le es propio, en último extremo, opera la garantía de la indemnización, siendo de aplicación los institutos generales de la responsabilidad y la expropiación forzosa. En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración no hay disposiciones específicas, aunque

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

los supuestos indemnizatorios previstos por la legislación urbanística resultan aplicables sin dificultad a los ENP (modificación del planeamiento asociada a la reducción de los aprovechamientos consolidados preexistentes; imposición de vínculos o limitaciones singulares). En relación con la expropiación forzosa, seguidamente a las exigencias constitucionales se consideran sus trazos específicos en nuestra materia (previsión del interés social como "causa expropiandi"; insuficiencia de las declaraciones genéricas de utilidad pública o interés social y su imprescindible concreción en el planeamiento; deducción del coste de restauración de la fijación del justiprecio). Y la exposición se completa con el examen de las posibilidades abiertas a los derechos de tanteo y retracto en la legislación sobre ENP.

Decimoctava.- Acreditado el fundamento constitucional de las medidas limitativas susceptibles de adoptarse en el marco de los ENP, como también sus límites constitucionales y legales, el trabajo desciende, en último término, al examen concreto de tales técnicas. La legislación específica de los ENP contempla una triple división de los usos. Particularmente, resulta perturbadora la categoría de los usos permitidos por las exigencias que la normativa les impone: que no estén sometidos por Ley a autorización, licencia o concesión; que expresamente estén previstos por el planeamiento de cada espacio; y que su compatibilidad con los objetivos de protección haya sido declarada mediante informe del órgano de gestión. Los usos prohibidos son determinados directamente por la legislación, cuya evolución pone de relieve que aquéllos son sólo los usos estrictamente incompatibles y que, por lo general, se promueve la ponderación de los intereses en presencia. Además, junto a

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

las prohibiciones absolutas, se contemplan también las relativas, que sólo se proyectan sobre zonas concretas de cada ENP.

Decimonovena.- La división tripartita antes aludida se cierra con los usos autorizables, a cuya regulación se dedica singular atención a partir del desarrollo de la teoría general de la autorización y de sus notas características como técnica de intervención. En su proyección sobre los ENP, destaca el limitado carácter con que se contempla; su exigibilidad general a cualquier sujeto; la posibilidad de introducir cláusulas accesorias;, los límites a la revocación de las autorizaciones; y su compatibilidad con otras autorizaciones y licencias. También hay lugar para constatar la dificultad de proceder a la suspensión de las actividades realizadas sin autorización, no obstante su legitimidad constitucional bajo ciertas condiciones; y, finalmente, se contrasta la regulación vigente con el modelo alternativo resultante de la sustitución de la autorización por la exigencia de un informe preceptivo; destacando no sólo las diferencias, sino también las similitudes advertidas.

Vigésima.- Además de las técnicas de intervención reguladas por la legislación sobre ENP, han de traerse a colación sendas técnicas previstas al margen de dicha legislación, pero que, por su carácter general, resultan de indudable proyección en la materia que nos ocupa. En primer término, la Evaluación de Impacto Ambiental, técnica procedente del Derecho comunitario y que nuestro Derecho ha incorporado a su propia normativa y regula en sus distintos aspectos materiales (contenido) y formales (procedimiento). Su utilidad para los ENP resulta

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

patente, porque proporciona una visión de conjunto de los efectos ambientales adversos susceptibles de producirse sobre el territorio, visión particularmente útil en nuestro caso por la importancia y fragilidad de los ENP y como medio para evitar su deterioro. Esto no obstante, la legislación estatal sólo prevé indirectamente su aplicación sobre los ENP y ha sido la legislación autonómica la que ha fortalecido su virtualidad al considerar dichos espacios Areas de sensibilidad ecológica, aunque tampoco de forma absolutamente generalizada. Desde la legislación interna, no es posible asimismo vislumbrar los criterios determinantes de una declaración favorable o adversa, aunque el Derecho comunitario ofrece algunas pautas a este respecto.

Vigesimoprimera.- También, acudiendo a la legislación urbanística y, en concreto, mediante la clasificación del suelo que en ella se contempla, cabe incidir sobre los ENP. En este supuesto, con la utilización de las técnicas urbanísticas no se pretende propiamente ordenar la ciudad y disciplinar su crecimiento, sino, ante todo, excluir un uso determinado del suelo, los usos edificatorios y urbanizadores. Tal es la característica propia del suelo rústico, específicamente, del suelo rústico de especial protección, y en alguna ocasión, la legislación impone directamente esta clasificación, en cuyo caso resulta imprescindible perfilar un al régimen transitorio para determinar su incidencia sobre las operaciones urbanísticas en curso. Por ejemplo, la legislación canaria adopta como referencia para el suelo urbanizable la inexistencia de planeamiento de desarrollo o el vencimiento de sus plazos de ejecución, lo que a la postre equivale a renunciar a la adaptación de los planes ya aprobados, la cual

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

podría realizarse, incluso en algún caso, sin necesidad de indemnización.

Vigesimosegunda.- Finalmente, el trabajo regresa a la normativa sobre ENP a los efectos de conocer el Derecho sancionador previsto para dichos espacios como "última ratio" y mecanismo de cierre del sistema. A propósito de ello, se suscitan diversos problemas, como la legitimidad del Estado para regular las infracciones en esta materia, sin perjuicio de la de las Comunidades Autónomas para completar la tipificación; la controvertible remisión a normas de naturaleza reglamentaria sin fijación de criterios sustantivos; la extensión de la reserva de ley a la clasificación de las infracciones; la admisibilidad de las fórmulas de la responsabilidad de las personas jurídicas y de la responsabilidad solidaria, cuando concurren varios sujetos; la previsión de criterios específicos de graduación de las sanciones; la vigencia del "non bis in idem" y los problemas de colisión con el Derecho penal por la amplitud de los recientes tipos delictivos; las condiciones para la exigencia de la reparación de las daños causados; y el establecimiento de plazos particulares de prescripción de las infracciones, junto a la declaración de la impescriptibilidad del deber de reparar el daño causado.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

BIBLIOGRAFÍA

ABENDROTH, W; FORSTHOFF, E. y DOEHRING K.:
-- El estado social, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 15-16.

ALBA ALONSO, José:

-- "El caso del Parque Nacional de Covadonga", El Campo, n° 123, pp. 121-140.

ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario:

-- El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural, Ed. Civitas, Madrid, 1992.

ALVAREZ BAQUERIZO, Cristina y GONZÁLEZ VEGA, Victoria.:

-- "La Directiva de Hábitats", Revista de Derecho Ambiental, n° 9 (1992), pp. 57-64.

ALVAREZ CAPEROCHIPI, José Antonio:

-- La propiedad en la formación del Derecho Administrativo, Pamplona, 1983.

ALVAREZ RICO, Manuel:

-- "La crisis del concepto de competencia administrativa y la defensa del medio ambiente", Documentación Administrativa, n° 149, 1972, pp. 109-118.

ALLENDE LANDA, J.:

-- "La evaluación de impacto ambiental. Marco de referencia y aspectos a debatir", Ciudad y Territorio, n° 1, 1990, pp. 45-66.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz:

-- "Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.)", Revista Jurídica de Navarra, n° 9, pp. 69-117.

ANFIEL, Jhon:

-- "Tourist management in the peak national park", en CASTROVIEJO, Miguel y HERRERO, Julio (Eds.): Ecoturismo. Criterios de desarollo y casos de manejo. Ed. Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1992, pp. 111-118.

ANGLADA GOTOR, Santiago:

-- "Criterios para una Ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos", en Revista de Derecho Urbanístico, n° 92, 1985, pp. 75-99.

ANGULO RODRÍGUEZ, Edmundo:

-- "Comentarios al artículo 88 de la Constitución española", ALAZAGA VILLAAMIL, (dir): Comentarios a la Constitución, Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, tomo VII, pp. 243-280.

ARAGÓN REYES, Manuel:

-- "La iniciativa legislativa", Revista Española de Derecho Constitucional, n° 16, 1986, pp. 287-312.

-- "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de propiedad privada", VARIOS AUTORES: La reforma agraria andaluza. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pp..

ARCENEGUI FERNÁNDEZ, Isidro Eugenio de:

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- "La vinculación de la propiedad en la legislación sobre la conservación del paisaje y defensa de la naturaleza", VOLUMEN COLECTIVO La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pp. 365-403.

-- "La protección del medio ambiente a la luz de la legislación minera del Estado y de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre de la Generalidad de Cataluña", Revista de Administración Pública, n° 100-102, pp 2651-2689.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel de la:

-- La protección jurídica de los Espacios Naturales. Madrid, CEOTMA, 1982.

ARRIBAS BRIONES, Pablo:

-- "Los catálogos del artículo 25 de la Ley del Suelo", Revista de Derecho Urbanístico, n° 54, pp. 51-68.

ASIS ROIG, A. E. de:

-- "El artículo 149.1.1ª de la Constitución como fundamento de la intervención del Estado en materia urbanística", en PAREJO ALFONSO, L. (coordinador): El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva ley estatal, ed. Universidad Carlos III, Madrid, 1997, pp. 103-166.

ASPAS ASPAS, José Manuel:

-- "La conservación de la naturaleza en el derecho comunitario derivado: la Directiva de Hábitats", en LÓPEZ RAMÓN Coord.: Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, Ed. Kronos, Zaragoza, 1996, pp. 57-84.

ATIENZA, Manuel:

-- "Sobre la clasificación de los Derechos Humanos en la Constitución. Los Derechos Humanos y la Constitución de 1978", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nueva época, monográfico n° 2, pp. 123-132.

BAÑO LEÓN, J. M.:

-- "Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración", LEGUINA VILLA, J.y SÁNCHEZ MORÓN, M. (directores): La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, ed. Tecnos, Madrid, 1993, pp. 84-98.

-- "La fuerza normativa de lo fáctico en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo", Revista Española de Derecho Admninistrativo, n° 59, julio-septiembre, 1988, pp. 471-485.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier:

-- La propiedad constitucional.El estatuto jurídico del suelo agrario, Ed. Civitas, Madrid, 1988.

-- "La propiedad agraria: a propósito de la STC 37/87, de 26 de marzo, sobre la reforma agraria andaluza", Revista de Administración Pública, n° 119, pp. 269-311.

-- "El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978", en BARNÉZ VÁZQUEZ, J. (coordinador): Propiedad, expropiación y responsabilidad. la garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y comparado. Ed. Tecnos-Junta de Andalucía, Madrid, 1995, pp. 25-66.

-- (coordinador): Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y comparado. Ed. Tecnos-Junta de Andalucía, Madrid, 1995.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

BASSOLS COMA, Martín:

-- Las obras públicas y el urbanismo, Ed. Minsterio de Obras Publicas y Medio Ambiente, Madrid, 1994.

-- "La protección de los Espacios Naturales a través de los Planes Especiales de Urbanismo", Revista Jurídica de Cataluña, n° 3/1988, pp. 657-700.

-- "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos", Revista de Administración Pública, n° 95, 1981, pp. 41-88.

-- "Propiedad privada y cuestiones de medio ambiente", BARNÉZ VÁSQUEZ (coord.): Propiedad privada, expropiación y responsabilidad, Ed. Tecnos, Madrid, 1996, pp. 727-754.

-- Constitución y sistema económico. Ed. Civitas, Madrid, 1985.

-- "Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y del sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico", Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, n° 107-108, pp. 19-51.

BASSOLS COMA, Martín, GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael:

-- "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", VARIOS AUTORES V Congreso de la Asociación Italo-española de Profesores de Derecho Administrativo, 1975, pp. 17-116.

BAYONA ROCAMORA, Antonio:

-- El derecho a legislar en el Estado Autonómico, Ed. Tecnos-Escola d´Administración Pública de Catalunya, Madrid, 1992.

BELADÍES ROJO, Margarita:

-- Validez y eficacia de los actos administrativos, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994.

-- Los principios jurídicos, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

BELTRÁN ABADÍA, R.; CORVINOS BASECA, P.; FRANCO HERNÁNDEZ, Y:

-- "Los nuevos delitos sobre la ordenación del territorio y la disciplina urbanística", Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente, n° 151, pp. 15-52.

BERDUGO GÓMEZ, Ignacio:

-- "El medio ambiente como bien jurídico protegido", TERRADILLOS BASOCO: El delito ecológico, Ed. Trotta, Madrid, 1992, pp. 41-50.

BERMEJO VERA, José:

-- "Primeras Jornadas franco-españolas sobre la protección de los espacios naturales", en Revista de Administración Pública, n° 77, pp. 389-402.

-- (director): Constitución y planificación hidrológica, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

BIDAGOR LASARTE, Pedro:

-- "Circunstancias históricas de la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956", Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, n° 107-108, pp. 91-100.

BIGLINO CAMPOS, Paloma:

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- "Los vicios en el procedimiento legislativo", en GARRORENA MORALES, Angel (dir), El Parlamento y sus transformaciones actuales, Ed. Civitas, pp 198-208.

BLASCO ESTEVE, Avelino:

-- La responsabilidad de la Administración, Ed. Civitas, Madrid,

BLOWER, Jhon:

-- "National parks for developing countries", en National parks conservation and development, Washintong, Smithosonian, 1982, pp. 722-727.

BORRELL CALONGE, A.:

-- "Los nuevos delitos sobre la ordenación del territorio y sobre el patrimonio arquitectónico", Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente, n° 151, pp. 63-88.

BURRELL H. M. THEO:

-- "Parcs, plans et population les zónes protégées et developpement socioeconomique". Strasbourg. Counseil de l´Europe.

CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio:

-- "La responsabilidad por daños ambientales según la jurisprudencia civil", Revista de Derecho Ambiental, n° 6, 1990, p. 83-101.

-- La reparación de daños al ambiente, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996.

CALS, Joan:

-- "Reflexiones de un economista sobre utilización turística y recreativa de los Espacios Naturales Protegidos", VOLUMEN COLECTIVO: La supervivencia de los Espacios Naturales Protegidos. Compilación del Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Naturales (15-20 de febrero 1988). Madrid, 1989, pp. 293-296.

CALS Joan y RIERA, R.:

-- "La protección de los espacios naturales y su aportación a la oferta turística recreativa"; Informe realizado por el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona en el marco del Convenio suscrito con la Dirección General de Política Turística del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

CALVO CHARRO, María:

-- El régimen jurídico de las zonas húmedas, Ed. Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995.

CAMPILLO I BESSES, Xavier:

-- "Conservación, ocio y desarrollo en los parques naturales: tres modelos europeos (Alemania, Francia, España)", Revista de Estudios Europeos, n° 6, 1993, pp. 33-48.

CANALS AMTLLER, Dolors:

-- "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de Espacios Naturales Protegidos: competencias estatales *versus* competencias autonómicas", Revista de Administración Pública, n° 142, pp. 305-351.

CARBONELL PORRAS, Eloísa:

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- "La alteración del planeamiento urbanístico y el derecho a indemnización de los propietarios afectados", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 245, pp. 37-83.

CARDELUS Y MUÑOZ-SECA, Borja:

-- "Técnicas Jurídicas para la protección del Medio Ambiente", Documentación Administrativa, nº 197, enero-marzo 183, pp. 5-44.

CASTROVIEJO BOLIVAR, Miguel:

-- "Planificación y gestión de los Parques nacionales en España", El Campo, nº 128, abril-junio 1993, pp. 15-42.

CIVINA i TORRAS, Doménec:

-- "Limitaciones al derecho de la propiedad en los espacios naturales protegidos", en VOLUMEN COLECTIVO: Activitats económiques i espais protegits, Ed. Diputació de Barcelona-Servei de Parcs Naturals, Barcelona, 1995, pp. 91-96.

COCA PAYERAS, Miguel:

-- Tanteo y retracto, función social de la propiedad y competencia autonómica, Ed. Real Colegio de España, Bolonia, 1988.

COLON DÍAZ, Manuel:

-- "Promoción y control de la actividad económica en los Espacios Naturales. El desarrollo regional y la Protección de los Espacios Naturales", VOLUMEN COLECTIVO: La supervivencia de los Espacios Naturales Protegidos. Compilación del Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Naturales (15-20 de febrero 1988). Madrid, 1989, pp. 549-557.

CONDE-PUMPIDO, T.:

-- "Protección Penal del Medio Ambiente", Poder Judicial, nº IV (especial).

CHAMORRO GONZÁLEZ, Jesús María:

-- "La declaración de espacios naturales y la Sentencia del Tribunal Constitucional 163/1995, de 8 de noviembre", Revista Andaluza de Administración Pública, nº 27, julio-septiembre, 1996, pp. 173-186.

CHINCHILLA MARTÍN, Carmen:

-- La desviación de poder, ed. Civitas, Madrid, 1989.

DA CRUZ, Humberto:

-- "Desarrollo y medio ambiente. Nuevos enfoques para un planeta más habitable", en VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, Jesús (dir): Las O.N.G.s. españolas ante la conferencia mundial de medio ambiente, pp. 39-64.

DE CASTRO, Federico:

-- Derecho civil de España, Ed. Civitas, Madrid, 1984.

DE JUAN ASENJO, Juan:

-- La Constitución económica española, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel de la:

-- "Dos cuestiones sobre protección jurídica de espacios naturales", en Revista de Derecho Urbanístico, nº 78 (1982), pp. 41-58.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- El nuevo régimen de las aguas subterráneas en España, ed: Civitas, Madrid, 1989.

DELGADO PIQUERAS, Francisco:

-- "Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente", Revista Española de Derecho Constitucional, n° 38, mayo-agosto 1993, pp. 49-79.

DEL SAZ, Silvia; CHINCHILLA MARTÍN, Carmen; LOZANO, Blanca:

-- Nuevas perspectivas de la ciencia jurídica, Ed. Civitas, Madrid, 1992.

DEL RIO MUÑOZ, :

-- "La responsabilidad Civil en los procedimientos Sancionadores Administrativos", Revista andaluza de Administración Pública, n° 25, pp. 11-36.

DE PALMA DEL TESO, A:

-- El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, Ed. Tecnos, madrid, 1997.

DE VEGA RUIZ, José Augusto:

-- "Presente y futuro del Delito Ecológico", La Ley, n° 2959, 13 de marzo de 1992.

-- El delito ecológico, Ed. Colex, Madrid, 1994, 2° edición.

DÍAZ PINEDA, Francisco:

-- "Espacios Naturales Protegidos", Situación BBV, n°2/1991, pp. 41-53.

DIEZ PICAZO, Luis María: La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias, Real Colegio de España, Bolonia, 1985

-- "Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución", MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, L. (Coord): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Ed. Civitas, Madrid, 1990, Tomo II, p. 1257-1270.

DIEZ SANCHEZ, Juan José:

-- El procedimiento administrativo común y la doctrina del Tribunal Constitucional, Ed. Civitas, Madrid, 1992.

DOMÍNGUEZ VILA, Antonio:

-- "La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas: Ley Territorisal Canaria de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico", VARIOS AUTORES: Urbanismio y Comunidades Autónomas, Ed. Escola d´Adminsistració Publica de Catalunya-Generalitat de Catalunya-Agrupació Catalana de Técnics Urbanistes, Barcelona, 1990.

DOMPER FERRANDO, Javier:

-- El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Volumen I. Planteamientos constitucionales. Ed. Civitas, Madrid, 1992.

DURBÁN VILLALONGA, Manuel:

-- "El manejo del turismo en los parques nacionales (España): dos casos límites", en CASTROVIEJO, Miguel y HERRERO, Julio (Eds.): Ecoturismo. Criterios de desarrollo y casos de manejo. Ed. Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1992,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

pp.103-209.

EMBID IRUJO, Antonio (director):

-- El plan hidrológico nacional, Ed. Civitas, Madrid, 1993.

EPLER WOOD,

-- "The role of tourism in expanding suport for protected areas", IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas protegidas, Caracas, 1992.

ESCOBAR GÓMEZ, Gabriel:

-- "Evaluación de Impacto Ambiental en España: resultados prácticos", Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales, nº 102, 1994, pp. 585-595.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro:

-- "Ordenación del Territorio y medio ambiente", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: Estudios sobre la Constitución española, vol. II, Ed. Civitas, Madrid, pp. 3705-3750.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio:

-- "El medio ambiente en la Constitución española", en Derecho y medio ambiente, Madrid, CEOTMA, 1981.

-- "El medio ambiente como función administrativa", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 26, 1980, pp. 367-385.

-- Espacios naturales protegidos, Madrid, BOE, 1986.

-- Espacios naturales protegidos, 2ª edición, Madrid, BOE, 1996.

ESTEVE PARDO, José:

-- "La protección de la naturaleza. Espacios Naturales, Flora y Fauna silvestre", en ESTEVE PARDO (coordinador): Derecho del medio ambiente y administración local , Ed. Civitas, Madrid, 1996, pp. 265-284.

-- Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes. (Función ecológica y explotación racional), Ed. Civitas-Escola d´Administració Pública. Generalitat de Cataluña Madrid, 1995.

-- **(coordinador):** Derecho del medio ambiente y administración local, Ed. Civitas, Madrid, 1996.

-- Estrategia nacional para la conservación y el usos sostenible de la diversidad biológica, Ed. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda-Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1995.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor:

-- Proceso equitativo, plazo razonable y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Ed. Comares, Granada, 1996.

FANLO LORAS, Antonio:

--"El control de los entes locales ¿un modelo cerrado?. Reflexiones sobre una dogmática consolidada", Revista de Administración Pública, nº 130, p. 171-204.

FERNÁNDEZ DE TEJADA, Antonio:

-- "El turismo en la red estatal de parques nacionales", en CASTROVIEJO, Miguel y HERRERO, Julio (Eds.): Ecoturismo. Criterios de desarrollo y casos de manejo. Ed. Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza-Ministerio de

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1992, pp. 13-27.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón:

-- "Las obras Públicas", Revista de Administración Pública, n° 100-102, pp. 2427-2469.

-- "Inscripciones y Autorizaciones industriales", Revista de Administración pública, n° 52, p. 422-446.

-- "Parques Nacionales y protección de la naturaleza", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 5 (1975), pp. 215-223.

-- "Derecho, medio ambiente y desarrollo", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 24 (1980), pp. 5-16.

-- "El medio ambiente en la Constitución española", Boletín Informativo del Medio Ambiente, n° 20, 1981, pp. 13-19.

-- "El medio ambiente en la Constitución española", Documentación Administrativa, n° 190 (1981), pp. 337-349.

-- El medio ambiente urbano y las vecindades industriales, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1973.

-- "Los Derechos Fundamentales y la acción de los poderes públicos", Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, n° 15, p. 21-34.

-- Arbitrariedad y discrecionalidad, Ed. Civitas, Madrid, 1991.

-- "Arbitrariedad y discrecionalidad", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L (director): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría.Ed. Civitas, Madrid, 1991, Tomo III, pp. 2255-2310.

-- "Juzgar a la Administración contribuye también a /administrar mejor", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coordinador): La protección jurídica del Ciudadano. Homenaje al profesor Jesús González Pérez, Civitas, Madrid, 1995, pp. 1093-114.

-- De la arbitrariedad de la Administración, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

-- "Debe la Administración actuar racional y razonablemente", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 83, pp. 381-401.

FERNANDO PABLO, Manuel:

-- La motivación del acto administrativo, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

FONT I LLOVET, Tomás:

-- "Instrumentos jurídicos en la protección del medio ambiente", Revista Aragonesa de Administración Públicas, n ° 5, pp. 35-60.

FORTES ENGELS, José María:

-- La información pública en el Derecho Administrativo, Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977.

FUENTES BODELÓN, Fernando:

-- Aguas continentales y medio ambiente, Mapfre, Madrid, 1988.

-- "Las Evaluaciones de Impacto Ambiental en la CEE", Información Ambiental, n° 7, 1985.

GALLARDO CASTILLO, María Jesús:

-- "RUMASA ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 84, pp. 613-628.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

GALLEGO ANARBITARTE, Alfredo:

-- Derechos fundamentales y garantías institucionales, Ed. Civitas-Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo:

-- "Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 1, 1974, pp. 79-97.

-- "Sobre los derechos públicos subjetivos", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 6, pp. 427-446.

-- "El problema jurídico de las sanciones administrativas", Revista Española de Derecho Administrativo , n° 10, 1976, pp. 399-430.

-- "La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 29, pp. 359-368.

-- "La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 80, pp. 657-677.

-- La lucha contra las inmunidades del poder, Ed. Civitas, 3ª edición, 1983.

-- Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzoza, Ed. Civitas, Madrid, 1984 (reimpresión 1989).

-- Estudios sobre Autonomías Territoriales, Ed. Civitas, Madrid, 1985.

-- "Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos", en Revista de Administración Pública, n° 27, pp. 63-86.

-- "La ampliación de La competencia de las jurisdicciones contencioso-administrativas nacionales por obra del Derecho Comunitario. Sentencia Borelli de 3 de diciembre de 1992 del Tribunal de Justicia y el artículo 5 CCC", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 78, pp. 297-314.

-- Democracia, jueces, y control de la Administración, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

-- "Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 89, pp. 69-89.

-- "Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas", Revista de Administración Pública, número 141, pp. 131-152.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón:

-- Curso de Derecho Administrativo, Ed. Civitas, Madrid, 1993, 2 tomos.

GARCÍA MORILLO, Joaquín:

-- "La versatilidad de lo básico", Revista de Administración Pública, n° 139, 1996, pp. 125-151.

GARCÍA PELAYO, Manuel:

-- Las transformaciones del estado contemporáneo, Ed. Alianza

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Editorial, Madrid, 1977.

GARCÍA URETA, Agustín:

-- "Algunas notas sobre los artículo 130 R-T del Tratado CEE", Revista de Derecho Ambiental nº 7, pp. 27-39.

-- "La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", Revista Vasca de Administración Pública, nº 34, septiembre-diciembre. 1992, pp. 85-121.

-- "Un comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el Asunto C-355/90, Comisión v. Reino de España (Marismas de Santoña)", Revista Vasca de Administración Pública, nº 38, pp. 347-374.

-- Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y español, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.

-- "Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el ambiente: Un repaso a la Directiva 90/313/CEE", Revista de Derecho Ambiental, nº 13, pp. 119-164.

GARCÍA-VALDECASAS, Rafael, y MURIEL PALOMINO, José M:

-- "El medio ambiente: conservación de los espacios protegidos en la legislación comunitaria", Gaceta Jurídica de la CEE, enero 1993, pp. 69-118.

GARRIDO FALLA, Fernando:

-- "El artículo 53 de la Constitución", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 21, pp. 173-188.

-- "El derecho a la indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada", Revista de Administración Pública, nº 81, 1976, pp. 7-33.

-- "Sobre posible inconstitucionalidad de la Ley 1/1991 del Parlamento de las Islas Baleares (La reserva del Ejecutivo)", Revista de Administración Pública, nº 126 (1991), pp. 513-531.

GELLERMANN, Martín:

-- "La propiedad urbana en Alemania", en BARNÉZ VÁZQUEZ, J. (coordinador): Propiedad, expropiación y responsabilidad. la garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y comparado. Ed. Tecnos-Junta de Andalucía, Madrid, 1995, pp. 275-303.

GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, Francisco Fernando:

--"Relación entre Espacios Naturales Protegidos y protegibles. Los términos de una polémica", VOLUMEN COLECTIVO: La supervivencia de los Espacios Naturales Protegidos. Compilación del Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Naturales (15-20 de febrero 1988). Madrid, 1989, pp. 45-59.

"Diversidad biológica, gestión de ecosistemas y nuevas políticas agrarias en PINEDA, F.D.; CASADO, M. A.; DE MIGUEL, J. M.; MONTALVO, J.: Diversidad Biológica. Biological Diversity, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, pp. 23-31.

GONZÁLEZ CANO, María Isabel:

-- "La exigencia de responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la infracción administrativa: exclusividad jurisdiccional y autotutela de la Administración", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 85, 1995, pp. 49-65.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco:

-- "Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo", Documentación Administrativa, nº 88

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

(1966), pp. 11-40.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús:

-- Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del suelo, Ed. Civitas, Madrid, 1991.

-- Comentarios a la Ley del Suelo. Texto refundido de 1992, Ed. Civitas, Madrid, 1992.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús; GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco:

-- Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, Ed. Civitas, Madrid, 1994.

GRANEL PÉREZ, María del Carmen y BIESCAS FERRER, José Antonio:

-- "Influencia de los Parques Nacionales en el desarrollo económico del entorno", El Campo, n° 123, pp. 107-119.

GRAU FERNÁNDEZ, Salvador:

-- "Espacios Naturales de la flora y fauna silvestres", Derecho y medio ambiente, CEOTMA, Madrid, 1981, pp. 443-452.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio:

-- Régimen jurídico urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable, Ed. Montecorvo, Madrid, 1990.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES:

-- "World National Parks Congress", Bali, Indonesia, 11-22 october, 1982.

JIMÉNEZ ASENJO, Rafael:

-- Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado, Ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 137-172.

JIMÉNEZ BLANCO, Antonio:

-- "Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER; L. (director): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, Tomo II, pp 635-650.

-- "La participación como coadyuvante del estado social y democrático de Derecho", Revista de Administración Pública, n° 119, pp. 134-171.

-- "Garantía Institucional y derechos fundamentales", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER; Lorenzo (director): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. Civitas, Madrid, 1991. Tomo II, pp. 635-650.

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo:

-- "Evaluación del impacto ambiental y procedimiento administrativo", Revista de Derecho Ambiental, n ° 12, 1994, pp. 29-50.

JORDANO FRAGA, Jesús:

-- "La tensión medio ambiente-desarrollo en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo", Revista Andaluza de Administración Pública, n° 17, pp. 87-99.

"Medio Ambiente versus Propiedad: "expropiaciones legislativas" en el Derecho Ambiental Norteamericano", en Revista Española de Derecho Administrativo, n° 85, 1995, pp. 67-92.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

La protección del derecho a un medio ambiente adecuado, Ed. J.M. Bosch, Barcelona, 1995.

KEYNES, Jhon Maynar: Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, edición de 1970 (1ª reimpresión de la segunda edición).

"El fin del Laissez faire", publicado en julio de 1926 por Hogarth Press y reeditado en Ensayos de persuasución, 1ª edición Magmilan Press, 1972, y traducido al castellano y editado por Ed. Crítica, 1988

KRÄMER, L. Y CORTÉS MARTÍNEZ DE CARVAJAL:

--"Protección de la Naturaleza", en PICÓN RISQUEZ, J. (Coord.): Derecho medioambiental de la Unión Europea, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 249-272.

LAVILLA RUBIRA, Juan José:

-- La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América, Ed. Civitas, Madrid, 1991.

--"Las proposiciones de Ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados", VARIOS AUTORES: Actualidad y perspectivas del Derecho Público a finales del Siglo XX. Homenaje al profesor GARRIDO FALLA, Ed. Complutense, Madrid, 1992, vol. III, pp. 1969-2021.

LARUMBE BIURRUM, Pedro María:

--"Medio ambiente y Comunidades Autónomas", Revista Vasca de Administración Pública, nº 8, 1984, pp. 9-71.

LÁZARO BENITO, Félix:

-- La ordenación constitucional de los recursos forestales, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

LOPERENA ROTA, Demetrio:

-- El derecho al medio ambiente adecuado, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública-Civitas, Madrid, 1996.

LEGUINA VILLA, Jesús:

-- Escritos sobre autonomías territoriales, Ed. Civitas, Madrid, 2ª edición, 1995.

LÓPEZ y LÓPEZ, Angel M.:

-- La disciplina constitucional de la propiedad privada, Ed. Tecnos, Madrid, 1988.

LÓPEZ MENUDO, Francisco:

--"El Derecho a la protección del medio ambiente", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, nº 10, septiembre-diciembre 1991, pp. 161-291.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando:

-- "Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente", Documentación Administrativa, nº 190 (1981), pp. 39-45.

-- La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos. Bolonia, Colegio de España, 1980.

--"Observaciones al anteproyecto de Ley del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido", Boletín del Colegio de Abogados de Aragón, nº 83 (1981), pp. 21-30.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

--"La protezione delle are naturalli nel diritto spagnolo", Nuovo Diritto Agrario, n° 2 (1984), pp. 297-336.

--"Los espacios naturales protegidos en el Derecho español", Parchi e aree protette in Italia, Accademia nacionale dei Lincei, Roma, 1985, pp. 191-203.

-- "La política de medio ambiente en la Comunidad Europea y su incidencia en el derecho español", en Tratado de Derecho Comunitario, GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ CAMPOS, MUÑOZ MACHADO (dirs.) Ed. Civitas, Madrid, 1986.

-- "Notas sobre el régimen jurídico de los parques nacionales de España", Ann. Barb. n° V (1988), pp. 23-33.

-- "Dictamen sobre la declaración de utilidad pública de la líneas de alta tensión Aragón-Cazaril", Revista de Derecho Ambiental, n° 7 (1991), pp. 81-94.

-- Informes jurídicos sobre protección de la naturaleza en Aragón, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 1993.

-- "La política regional y de Ordenación del territorio en Derecho español", en MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF Heinrich. (editores): Condiciones Institucionales de una política europea de Ordenación del Territorio, Monografías de la revista Aragonesa de Administración Pública, 1, Zaragoza, 1994, pp. 221-250.

-- (director): Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos, Ed. Kronos, Zaragoza, 1995.

-- "Aspectos administrativos del delito urbanístico", Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente, n° 151, pp. 53-62.

-- "Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 95, pp.

LOZANO CUTANDA, Blanca: La extinción de las sanciones administrativas y tributarias, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1990.

-- "La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador", Revista de Administración Pública, n° 129, pp. 211-239.

MACHADO CARRILLO, Antonio:

-- "Planes de Uso y Gestión. Aproximación de un planteamiento metodológico", CASTROVIEJO BOLÍVAR, Miguel (Ed.): Prácticas para la planificación de espacios naturales, Ed. Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, Madrid, 1991, PP. 315-322.

-- (editor): Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos. Madrid, ICONA, 1988.

MACÍAS HERNÁNDEZ, Antonio Manuel:

--"Aproximación a la historia económica contemporánea de Canarias", en RODRÍGUEZ MARTÍN, José Angel (director): Geografía de Canarias. Geografía económica, Tomo 6, pp. 9-24.

MARCOU, Gérard y SIEDENTOPF Heinrich (editores):

-- Condiciones Institucionales de una política europea de Ordenación del Territorio, Monografías de la revista Aragonesa de Administración Pública, 1, Zaragoza, 1994.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M.:

-- "La configuración progresiva de la política medioambiental comunitaria", Revista de Instituciones Europeas, 1993, pp. 799-

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

834.

MARTÍN ESQUIVEL, José Luis; GARCÍA COURT, Helga; REDONDO ROJAS, Carmen E.; GARCÍA FERNÁNDEZ, Isabel; Y CARRETERO JAIME, Inocente:

-- La red canaria de espacios naturales protegidos, Ed. Consejería de Política Territorial-Gobierno de Canarias, 1995.

MARTÍN BLANCO, José:

-- Estudios sobre la Ley 8/1990 de reforma del régimen urbanístico. Ed. Colex, Madrid, 1991.

MARTÍN MATEO, Ramón:

-- "El delito ambiental. Reflexiones desde el Derecho Administrativo", Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica, nº 238, pp. 1033-1053.

-- "El estatuto de la propiedad inmobiliaria", Revista de Administración Pública, nº 52, p. 101-150.

-- "La protección de las zonas húmedas en el derecho español", Revista de Administración Pública, nº 96, 1982, pp 7-31.

-- "Medio Ambiente y Constitución", La Constitución española diez años después, Revista Tapia, 1988.

-- Tratado de Derecho Ambiental, Madrid, Trivium, 1992-1997, (3 tomos).

-- "El ambiente y el Acta Única", Noticias CEE, nº 51, abril 1995, pp. 69-76.

-- "La tutela de la biodiversidad", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 86, pp. 163-179.

MARTÍN REBOLLO, Luis:

-- La responsabilidad de la Administración pública en el ámbito urbanístico, Ed. Universidad de Cantabria, Santander, 1993.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo:

--"Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 6, 1975, pp. 343-364.

-- "Problemas jurídicos del paisaje", Argensola, nº 85 (1978), pp. 26-39.

-- "Problemas jurídicos de la tutela del paisaje", Revista de Administración Pública, nº 71 (1973), pp. 423-442.

--(coordinador): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría. Ed. Civitas, Madrid, 1991.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián:

-- Derecho Administrativo Económico, Ed. La Ley, Madrid, 1991.

MARTÍNEZ-ALCUBILLA, Marcelo (dir.):

-- Boletín jurídico-administrativo. Apéndice de 1916.

MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción:

-- Naturaleza jurídica de las leyes ad hoc, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

MARTÍNEZ DE PISON, Eduardo:

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- "La destrucción del paisaje natural en España", Suplemento de Cuadernos para el Diálogo, nº 31 (1972), pp.

MARTÍNEZ MARTÍN, D. J.:

-- "Las funciones de las Administraciones públicas en el medio ambiente: intento de sistematización", en Documentación Administrativa, nº 190, 1981, p. 293-335.

MARTÍNEZ MORALES, José Luis y SEVILLA MERINO, Ignacio:

-- "Las competencias en materia de protección del medio ambiente", Revista de Estudios de la Vida Local, nº 220, Madrid, 1983, pp. 633-662.

MARTÍNEZ NIETO, Antonio:

--"La protección del paisaje en el Derecho español", Revista de Derecho Ambiental, nº 10, pp 9-45.

MATEOS RODRIGUEZ-ARIAS, Antonio:

-- Derecho penal y protección del medio ambiente, Ed. Colex, Madrid, 1992.

MAURI I MOJAS, Joan:

-- "El Estatuto jurídico de la propiedad territorial", en VOLUMEN COLECTIVO: Activitats económiques i espais protecgits, Ed. Diputació de Barcelona-Servei de Parcs Naturals, Barcelona, 1995, pp 87-90.

MCNEELY, Jeffrey A:

-- "Los espacios protegidos y la biodiversidad: Un nuevo paradigma para el siglo XXI", El campo, nº 123, Abril-junio 1993, pp. 183-200.

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de:

--"Los espacios naturales y el medio ambiente", I Congreso Nacional de Derecho ambiental, Sevilla, Abril 1995. Comunicaciones, Valencia, 1996, pp. 19-30.

-- "Ensayo para una definición del medio ambiente", Actualidad Administrativa, nº 31/1995, pp. 487-516.

-- "Dimensión constitucional del medio ambiente", La Ley-Actualidad Administrativa, nº 18, 1996, pp. 321-351.

MENÉNDEZ REXACH, Angel M:

-- "La propiedad en la nueva Ley del Suelo", Derecho privado y Constitución, número 3, 1994, pp. 63-130.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco:

-- "La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública", MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L (director): Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría. Ed. Civitas, Madrid, 1991, Tomo III, pp. 2493-2528.

-- "Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia sancionadora", Revista Española de Derecho Administrativo, nº57, pp. 79-88.

MODERNE, Frank:

-- "Propiedad privada y urbanismo", en BARNÉZ VÁZQUEZ, J. (coordinador): Propiedad, expropiación y responsabilidad. la garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y comparado. Ed. Tecnos-Junta de Andalucía, Madrid, 1995, pp. 304-326.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

MONTÉS, Vicente:

-- La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

MONTILLA MARTOS, José Antonio:

-- Las leyes singulares en el ordnamiento jurídico español, Ed. Civitas, Madrid, 1994

MOREU BALLONGA, José Luis:

-- El nuevo régimen de las aguas subterráneas, Ed. Universidad de Zaragoza, 1990.

MUÑOZ MACHADO, Santiago:

-- Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Ed. Civitas, Madrid, 1982.

-- La reserva de jurisdicción, Ed. La Ley, Madrid, 1989.

MUÑOZ QUIROGA, Antonio:

-- "El principio non bis in idem", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 45, pp. 129-142.

NEWTON, Neil W.:

-- "Special significance of National Parks in contributting to the economy of both developed and developing countries". en VI Congreso Forestal Mundial, Madrid, 1966.

NIETO GARCIA, Alejandro:

-- Derecho Administrativo sancionador, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén:

-- Las servidumbre de la Ley de Costas de 1988, Marcial Pons, Madrid, 1995.

OLIVÁN DEL CACHO, Javier:

-- El régimen jurídico de las zonas de montaña, Ed. Civitas, Madrid, 1994.

-- Procedimiento sancionador y Estado autonómico, Ed. Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales (CEDECS), Barcelona, 1996.

ONGS, AEDENAT y CODA:

-- "Salvemos la Tierra. Propuesta de programa de ONGS, AEDENAT y CODA para la Cumbre de la Tierra", en VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, Jesús (dir): Las O.N.G.s. españolas ante la conferencia mundial de medio ambiente, pp. 27-37.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique:

-- "Bibliografía sobre parques nacionales y protección de la naturaleza", Ciudad y Territorio, nº 4 (1976), pp. 104-106.

ORTEGA GARCÍA, Angel:

-- "Utilización urbanística del Suelo no urbanizable", Revista de Derecho Urbanístico, nº 75, 1988.

ORTIZ DE TENA, María del Carmen:

-- Planificación hidrológica, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994

PALUZIE I MIR, Luis:

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

-- "Los problemas del medio natural. Legislación sobre protección y ordenación de los espacios naturales", Revista de Derecho Urbanístico, n° 7851 (1977), pp. 61-83.

-- Los espacios naturales protegibles. Su protección, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio. Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, 1990.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón:

-- "Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas", Revista de Administración Pública, n° 100-102, pp. 1139-1170.

-- Derecho Administrativo, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

-- "Evolución y crisis del instituto expropiatorio", Documentación Administrativa, n° 222, pp. 41-78.

PAREJA I LOZANO, Carles:

-- Régimen jurídico del suelo no urbanizable, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1990.

PAREJO ALFONSO, Luciano:

-- "El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992, de 4 de junio", Revista de Derecho Urbanístico, n° 132, 1993, pp..

-- "La organización administrativa de la ordenación del territorio", Revista de Derecho Urbanístico, n° 105, 1977, pp. 13-49.

-- Estado social y Administración pública, Ed. Civitas, Madrid, 1983.

-- "La garantía de la propiedad privada y la ordenación urbanística en el derecho alemán", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 17, pp 245-272.

-- "La ordenación territorial: un reto para el Estado de las autonomías", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n° 226, 1985, pp. 209-240.

-- Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas. Ed. Ciudad Argentina, Madrid, 1986.

-- "Objeto y ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común", en VARIOS AUTORES: Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, Ed. Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1993, pp. 15-43.

-- "Objeto, ámbito y principios generales de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común", en LEGUINA VILLA, J, Y SÁNCHEZ MORÓN, M. (directores): La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pp. 21-40.

-- "La fuerza transformadora de la Ecología. ¿hacia un Estado ecológico de Derecho?, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, n° 100-101, pp. 219-232.

-- Administrar y juzgar: dos funciones distintas y complementarias, ed. Tecnos, Madrid, 1993

-- "Ordenación del territorio y medio ambiente", I congreso Nacional del Derecho del medio ambiente, Ponencias, Sevilla, abril 1995, pp. 115-148.

PAREJO ALFONSO, Luciano; JIMÉNEZ BLANCO, Antonio; ORTEGA ALVAREZ,

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Luis:

-- Manual de Derecho Administrativo, Ed. Ariel, Madrid, 4ª edición, 1995.

PEMÁN GAVÍN, Juan:

-- "La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: notas sobre su tramitación parlamentaria", Revista de Administración Pública, nº 132, pp. 377-415.

PÉREZ DE ANDRÉS, Antonio:

-- "Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos", Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 16, octubre-diciembre 1993, pp. 79-116.

PÉREZ DE PAZ, Pedro L.(coordinador):

-- Parque nacional de Garajonay. Patrimonio mundial. Ed. Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, Madrid, 1990.

PÉREZ LUÑO, Antonio:

-- "Comentarios al artículo 45 de la Constitución", en ALZAGA VILLLAMIL,(dir.): Comentarios a las Leyes Políticas, Ed. EDERSA, Madrid, Tomo III, 1984, pp. 239-279.

PÉREZ MORENO, Alfonso:

-- "Los espacios naturales protegidos", Revista Andaluza de Administración Pública, nº 10 (1992), pp. 11-26.

-- "Crisis de la participación administrativa", Revista de Administración Pública, nº 119, 1989, pp. 91-132.

-- "Instrumentos de tutela ambiental", I Congreso Nacional de Derecho medioambiental. Ponencias, Sevilla, abril 1995, pp. 97-113.

-- "Tensión medio ambiente y desarrollo económico. Ordenación del territorio y medio ambiente. Espacios naturales", Cuadernos de Derecho Judicial. Protección administrativa del medio ambiente. pp. 305-365.

PÉREZ SALA, Nicolás:

-- "Instrumentos jurídicos y programas de la Política Comunitaria de Medio Ambiente", Revista Andaluza de Administración Pública, nº 20, pp. 65-101.

PICAZO CÓRDOBA, H:

-- "La protección de espacios naturales mediante la legislación urbanística. Limitaciones, contradicciones y posibilidades reales del planeamiento especial", Revista de Derecho Ambiental, nº 2, pp. 19-31.

PINEDA, F.D.; CASADO, M. A.; DE MIGUEL, J. M.; MONTALVO, J.:

-- Diversidad Biológica. Biological Diversity, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991.

PIÑAR DÍAZ, Manuel:

-- "El derecho de la persona a disfrutar del medio ambiente en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo", Actualidad Administrativa, nº 18-19/1995, pp. 243-259, 261-275.

-- El derecho a disfrutar del medio ambiente en la

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

jurisprudencia, Ed. Comares, Granada, 1996

PRATS CANUT, José Miguel:

-- "Observaciones críticas sobre la configuración del delito ecológico en el Proyecto de Código Penal de 1980", VARIOS AUTORES: Estudios jurídicos en honor del profesor Pérez Vitoria, Barcelona, 1983, pp.

PRIETO SANCHÍS, Manuel:

-- "Comentarios al artículo 53", ALZAGA VILLAMIL (dir.) Comentarios a las Leyes políticas, Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1983, Tomo IV, pp. 447-495.

PUNSET, Eduardo:

-- "La iniciativa legislativa en el Ordenamiento español", Revista de Derecho Público, n° 14, 1982, pp. 57-78.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás:

-- Las repercusiones de la actividad minera en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico, Ed. Montecorvo, Madrid, 1987.

-- "El principio non bis in idem y la responsabilidad administrativa de los funcionarios", Revista Española de Derecho Administrativo, n° 52, pp. 585-597.

REBOLLO PUIG, Manuel:

-- Potestad sancionadora, alimentación y salud pública, Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1989.

-- "Medidas provisionales en el procedimiento administrativo", MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: La protección jurídica del ciudadano, ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 659-710.

RENARD, Yves:

--"Public participation in the management of natural resources: Notes for discussion", en I International Seminar on Coastal Park and Protected Area (inédito).

REQUERO IBÁÑEZ, J.L.:

--"El derecho administrativo y la responsabilidad por daños medioambientales", Revista de Derecho urbanístico, 1995, pp. 121-180.

REY MARTÍNEZ, Fernando:

-- La propiedad privada en la Constitución española, Ed. Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

-- "Sobre la (paradójica) jurisprudencia constitucional en materia de propiedad privada", Derecho privado y Constitución, n° 3, 1994, pp. 169-202.

RICO LENZA, Juan:

-- "La jerarquización de la ordenación y clasificación del suelo en los planes especiales de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la reglamentación contradictoria", Revista de Derecho Urbanístico, n° 82 (1983), pp. 13-36.

RIO MUÑOZ, Francisco del:

-- "La Responsabilidad Civil en los Procedimientos Sancionadores administrativos", Revista Andaluza de Administración Pública, n° 25, pp. 11-36.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

RODAS MONSALVE, Julio César:

-- Protección penal y medio ambiente, Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1993.

RODRÍGUEZ BRITO, Wladimiro; HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. NIEBLA TOMÉ, E.:

-- "GARAJONAY. espacio humanizado", en PÉREZ DÍAZ, Pedro, Parque Nacional de Garajonay. Patrimonio mundial. Ed. Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1990, pp. 293-307.

RODRÍGUEZ MARTÍN, Francisco:

-- "La protección de los Espacios Naturales en Andalucía", Revista de Estudios Regionales, n° 25 (1989), pp. 181-199.

RODRÍGUEZ RAMOS, Luis:

--"Delitos contra el ambiente", COBO DEL ROSAL (Dir): Comentarios a la Legislación Penal, Ed. EDERSA, Tomo V, Vol, 2, Madrid, 1985, pp. 827-843.

-- "Protección Penal del Ambiente", COBO DEL ROSAL (Dir): Comentarios a las Legislación Penal, Ed. EDERSA, Tomo I, Madrid, 1982, pp. 258-279.

-- "El medio ambiente en la Constitución española", VOLUMEN COLECTIVO: Derecho y medio ambiente, CEOTMA, Madrid, 1981, pp. 33-42.

-- "El delito ecológico", VARIOS AUTORES: Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente, Comisión de las Comunidades Europeas, Principado de Astúrias, 1991.

RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge:

--"Desviación de poder y discrecionalidad del legislador", en Revista de Administración Pública, n° 100-102, pp. 1527-1554.

ROSA MORENO, Juan:

-- Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental, Ed. Trivium, Madrid, 1993.

RUIZ-TOMÁS Y PARAJÓN, J.:

-- "Ayudas Financieras, Unión Europea y Estados miembros. Fondos estructurales. Fondo de cohesión. LIFE. Ayudas de Estado", en PICÓN RISQUEZ, J. (Coord.): Derecho medioambiental de la Unión Europea, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996.

RUZA TARRIO:

-- "Las zonas húmedas, recursos naturales insustituibles", Boletín Informativo del Medio Ambiente, octubre-noviembre 1975, pp. 48-51

SAINZ MORENO, Fernando:

-- Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, Ed. Civitas, Madrid, 1976.

SALA ARQUER, José Manuel:

-- En torno al concepto de límites normales a la propiedad en Derecho público, Ed. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1976.

SALAS HERNÁNDEZ, Javier :

-- "Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística",

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Revista de Administración Pública, nº 92, pp. 45-151.

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio:

-- "La futura política Ambiental de la Comunidad Europea", Revista de Derecho Urbanístico, nº 101/1987, pp. 87-95.

-- "El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)", Noticias CEE, nº 51, abril 1989.

-- "La política Ambiental Europea: especial referencia a los Programas de acción", Revista de Instituciones Europeas, nº 3, septiembre-diciembre. 1992, p. 723-753.

-- "La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", Revista de Estudios Europeos, nº 6, 1993, pp. 7-32.

-- "La incidencia del Acta Única Europea en la política ambiental de la Comunidad Europea", VARIOS AUTORES: Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX, Ed. Complutense, Madrid, 1992, vol II, pp. 1921-1946.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel:

-- "Recursos y aprovechamientos hidráulicos", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 34, 1982, pp. 425-439.

-- "El principio de participación en la Constitución española", Revista de Administración Pública, nº 89, pp. 171-205.

-- Discrecionalidad administrativa y control judicial, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

-- "El derecho de acceso a la información en materia de Medio Ambiente", Revista de Administración Pública, nº 137, pp. 57-92.

-- "Transformación o pérdida futura o limitación del contenido de la propiedad privada de las aguas: sobre algunos aspectos del derecho transitorio de la Ley de aguas", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 46, 1985, pp. 179-188.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso:

-- "Comentarios al artículo 87" GARIDO FALLA, Fernando (dir.): Comentarios a la Constitución, Ed. Civitas, Madrid, 2ª edición, 1985, pp. 1251-1266.

-- Fundamentos de Derecho Administrativo, tomo I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988,

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, PAREJO ALFONSO, Luciano:

-- Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, Ed. Centro de estudios Ramón Areces, Madrid, 1986.

SANTANA SANTANA, María del Carmen:

-- La producción del espacio turístico en Canarias, Ed. Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1993.

SEGURA CASTRO, Francisco:

-- Panorama de la Red española de Reservas de la Biosfera, ed. Comité Español del Programa Hombre y Biosfera, Madrid, 1994

SERRANO ALBERCA, :

-- El derecho de propiedad, la expropiación y las valoraciones del suelo, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995.

SORIANO GARCÍA, Eugenio:

-- "Hacia el control de la desviación de poder por omisión",

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

Revista Española de Derecho Administrativo, nº 40-41, pp. 173-193.

-- Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo), ed. Marcial Pons-Instituto de estudios del libre comercio, Madrid, 1995

SOSA WAGNER, Francisco:

-- "Espacios Naturales Protegidos y Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 38 (1983), pp. 343-352.

SUAY RINCÓN, José:

-- Sanciones administrativas, Real Colegio de España, Bolonia, 1989.

-- "La potestad sancionadora de la Administración", VOLUMEN COLECTIVO: Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Comunidad de Madrid-Consejería de Hacienda, Madrid, 1993, p. 217.

-- "El control de la discrecionalidad de la Administración: el error en la apreciación de los hechos", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 124, pp. 249-262.

-- "El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: Estudios sobre la Constitución española, vol. II, Ed. Civitas, Madrid, pp. 837-892.

-- "La doctrina de los principios generales del derecho y su contribución al desarrollo del derecho administrativo", (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coordinador): La protección jurídica del ciudadano). Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez. Ed. Civitas, Madrid, 1993, Tomo I, pp. 379-395.

TERRADILLOS BASOCO, Juan (dir.):

-- El delito ecológico, Ed. Trotta, Madrid, 1992.

-- Derecho Penal del medio ambiente, Ed. Trotta, Madrid, 1997.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco:

-- El marco de la desamortización en España, Ed. Ariel, Barcelona, 1971.

TORNOS MÁS, Joaquín:

-- "Infracción y sanción administrativas: el tema de su proporcionalidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa", Revista Española de Derecho Administrativo, nº 17, pp. 607-622.

TORRES DEL MORAL, Antonio:

-- "Comentarios al artículo 72,1 de la Constitución. La autonomía de las Cámaras y los estatutos parlamentarios", ALZAGA VILLAAMIL (dir.). Comentarios a las leyes políticas, EDERSA, Madrid, tomo VI, 1989.

TRENZADO RUIZ, Manuel:

-- "Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos", VARIOS AUTORES: Derecho y medio ambiente, Ed. Ministerio de Obras Públicas, CEOTMA, Madrid, 1977, pp. 61-81.

URBANI, Paolo:

-- "La propiedad urbana en Italia", en BARNÉZ VÁZQUEZ, J.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

(coordinador): Propiedad, expropiación y responsabilidad. la garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y comparado. Ed. Tecnos-Junta de Andalucía, Madrid, 1995, pp. 327-351.

USER, M. B.:

-- "Biodiversity: a scientific challenge for resource managers in the 1990s", en PINEDA, F.D.; CASADO, M. A.; DE MIGUEL, J. M.; MONTALVO, J.: Diversidad Biológica. Biological Diversity, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991., pp. 33-40.

VEGA GONZÁLEZ, Gloria:

-- "Efectos territoriales, sociales e institucionales de los Espacios Naturales Protegidos", VOLUMEN COLECTIVO: La supervivencia de los Espacios Naturales Protegidos. Compilación del Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Naturales (15-20 de febrero 1988). Madrid, 1989.

VELASCO CABALLERO, Francisco:

-- "El medio ambiente en la Constitución: ¿Derecho público subjetivo y/o principio rector", Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 19, julio-septiembre 1994, pp. 92-93.

-- "El medio ambiente ¿derecho subjetivo y/o principio rector". Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, nº 19, Julio-Agosto 1994, pp. 77-121.

-- Las cláusulas accesorias en el acto administrativo, Ed. Tecnos, Madrid, 1996.

VILLAVICIOSA, Marqués de:

-- Parques Nacionales. Proposición de Ley y discursos pronunciados en el Senado por los Sres. Marqués de Villaviciosa de Astúrias y Conde de Romanones el 14 de julio de 1916, Madrid, Romana Velasco Viuda de P. Pérez, 1916, 22 p.

VILLAR PALASÍ:

-- La actividad administrativa en la industria, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

VIVER PI I SUÑER, Carles:

-- Materias competenciales y Tribunal Constitucional, Ed. Ariel, Barcelona, 1989.

VOLUMEN COLECTIVO: El paisaje, Madrid, MOPU, 1987.

-- La supervivencia de los Espacios Naturales Protegidos. Compilación del Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Naturales (15-20 de febrero 1988). Madrid, 1989.

-- Humedales españoles en el Convenio de Ramsar, Madrid, ICONA, 1990.

-- Río 92. Conferencia de las naciones Unidas sobre el medio ambiente y Desarrollo. Programa 21, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1993.

-- Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Comunidad de Madrid-Consejería de Hacienda, Madrid, 1993.

-- I Congreso Nacional de Derecho Medioambiental, Ponencias, Sevilla, 1995.

-- Activitats económiques i espais protecgits, Ed. Diputació de Barcelona-Servei de Parcs Naturals, Barcelona, 1995.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003

VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, Jesús (director):

-- Las O.N.G.s. españolas ante la conferencia mundial de medio ambiente, Universidad Iberoamericana Santa María de la Rábida, La Rábida, 1992.

WENDT, Charles W.:

-- "Afluencia masiva bajo control": el caso de los Estados Unidos de América", en CASTROVIEJO, Miguel y HERRERO, Julio (editores): Ecoturismo. Criterios de desarrollo y casos de manejo. Ed. Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza-Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1992, pp. 119-130.

ZARRALUQUI ORTIGOSA, Luis:

-- "Los Espacios Naturales en Navarra", El Campo, n° 128, abril-junio 1993, pp. 87-94.

© Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Biblioteca Digital, 2003