

**COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY
DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS**

Adolfo Jiménez Jaén

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

* Publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias de 31 de diciembre de 1993

SUMARIO:	1 FINALIDADES DE LA LEGISLACIÓN DE ESPACIOS NATURALES
	2 LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES
	3 LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. TIPOS
	4 LA DECLARACIÓN DE ESPACIOS NATURALES COMO PROTEGIDOS
	5 EL RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN

1. FINALIDADES DE LA LEGISLACIÓN DE ESPACIOS NATURALES¹

Antes de tratar específicamente de la finalidad del Proyecto de Ley de Espacios Naturales Protegidos, parece necesario anotar algunas características del Derecho en general. En este sentido, el Derecho trata de regular y dirigir ciertos comportamientos humanos conforme a ciertas reglas y normas que tienen la característica de ser normas dictadas por los órganos formalizados de la comunidad y ser de obligado cumplimiento.

Más concretamente, el sector del Derecho que trata del ambiente tiene como finalidad la de incidir sobre conductas individuales y sociales para prevenir y remediar las perturbaciones que alteran su equilibrio.

Sin duda, uno de los temas que polariza la atención del hombre de nuestro tiempo, y más en concreto, del hombre del mundo occidental, es el de la conservación del medio ambiente frente a los deterioros que al mismo proporciona la tecnología. A partir de lo anterior, y siguiendo a TRENZADO RUIZ² "el Derecho, en cuanto que es concreción histórica de la justicia, acude en respuesta a las demandas sociales de defensa y protección del medio ambiente y lo hace en un doble frente: por un lado, utilizando al máximo la eficacia

1 Conviene anotar, aunque sea brevemente, la evolución de la protección de los Espacios Naturales en Canarias. Inicialmente esta protección se debe a la declaración de Parques Nacionales, cuatro en la actualidad, desde que en 1954 se declarara el Teide (Tenerife), y la Caldera de Taburiente (La Palma) como tales, siguiendo con Timanfaya (Lanzarote), en 1974 y Garajonay (La Gomera), en 1981. En 1987 se dictó la Ley de Declaración de Espacios Protegidos de Canarias (Ley 12/1987, de 19 de junio), ley polémica, pero valiente ya que logró evitar la desaparición de muchos Espacios Naturales por la especulación turística. La Ley ha sido tan dura como injustamente criticada, llegándose a afirmar, sin fundamento ni conocimiento jurídico alguno, que tenía penosas deficiencias técnicas y jurídicas. Lo cierto es que la nueva legislatura trae un Gobierno que ataca la Ley, pero que es incapaz de presentar alternativa viable alguna, ni la desarrolla adecuadamente como era su obligación. Finalmente, en 1990 se presenta un Proyecto de Ley, criticado por el CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, que lo llega a tachar de inconstitucional en algunos de sus extremos, y que tampoco llegaría a ser aprobado. La Tercera legislatura ha traído dos nuevos Proyectos de Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias: Uno elaborado por el Gobierno de coalición del PSOE y AIC, y otro tras la moción de censura, con el nuevo Gobierno surgido tras la misma. El Proyecto del primer Gobierno de esta Legislatura que había llegado ya al final de su tramitación gubernativa, fue finalmente desechado por el nuevo Gobierno que procede a redactar un nuevo Proyecto sin casi tener en cuenta el anterior, técnicamente mejor redactado.

2 TRENZADO RUIZ, Manuel "Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos", en *Derecho y Medio ambiente*, Madrid, CEOTMA, 1981, p. 64.

de las instituciones jurídicas ya existentes y, por otro, diseñando otras nuevas que, superando las limitaciones o deficiencias de las anteriores den cumplida respuesta a las nuevas exigencias".

En definitiva, el Derecho responde a objetivos e intereses que van más allá del mismo, y responde a necesidades y conflictos que escapan a su análisis formal, pues como señala RODRÍGUEZ RAMOS "las normas ambientales, precisamente por la complejidad de la materia que regulan, exigen con especial énfasis la enunciación de una política clara y concreta, de la que tales normas van a ser una mera instrumentación"³.

Entrando ya concretamente en las finalidades de las normas de protección de los Espacios Naturales, podemos referirnos al artículo 1 del Proyecto de Ley señala que es su finalidad "la protección y conservación de los recursos naturales del Archipiélago Canario y de sus procesos ecológicos esenciales, así como el mantenimiento y restauración del paisaje que sustentan".

El artículo 2 señala como objetivo "el establecimiento del régimen jurídico general de los Espacios Naturales de Canarias, mediante la definición de objetivos concretos de conservación como:

- a) La ordenada utilización de los recursos naturales, garantizando un desarrollo sostenible.
- b) La integración en la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos.
- c) La promoción en esos espacios de la investigación científica, la educación medioambiental y el contacto 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.

Lo primero que hay que hacer es diferenciar, dentro de los objetivos de la Ley, los que se refieren a la protección de los Recursos Naturales de Canarias en general, de los que se refieren específicamente a la conservación de los Espacios Naturales Protegidos. Así, todo el Título II de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias se refiere a la "Ordenación de los Recursos Naturales de Canarias", es decir, de todos los recursos naturales, y no sólo de aquellos a los que se le aplique el régimen específico de los Espacios Naturales Protegidos. Precisamente a estos últimos se refieren el resto de los Títulos del Proyecto de Ley (del III al VI).

En este sentido, es preciso decir que la Constitución al referirse a la conservación de los recursos naturales no está haciendo referencia únicamente a los que tiene un específico régimen jurídico, sino que lo hace a todos los recursos naturales. Por lo tanto, la protección mediante un régimen jurídico específico de un conjunto de espacios no culmina toda la actividad que la Administración debe realizar en pro de la protección de los recursos naturales.

3 RODRÍGUEZ RAMOS, Luis: "Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente", *Documentación Administrativa*, nº 190, 1981, p. 465.

Por ello, la "ordenada utilización de los recursos naturales, garantizando un desarrollo sostenible" debe referirse a todos los recursos naturales, independientemente de cuál sea su régimen jurídico. Se da cumplimiento, de esta forma al mandato constitucional, que obliga a proteger todos los recursos naturales, al tiempo que se superan las críticas que la Ley de 1975 tuvo en su momento, en el sentido de que la protección de determinados espacios no colmaba la conservación de los recursos naturales⁴.

El principio de Desarrollo Sostenible viene también recogido en el Proyecto de Ley. Por tal hemos de entender, según el artículo 2.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres, la obligación de que las Administraciones competentes 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". Junto a estos principios el Proyecto recoge otros más destinados a inspirar toda la actuación de los poderes públicos⁵.

Un punto importante a destacar es que estos principios se refieren a la actuación de *toda la Administración Pública*, es decir, de todos los sectores materiales en los que se divide la Administración Pública, y no sólo a la que específicamente se encarga de la protección de la naturaleza. De esta forma, inspiran toda la actividad administrativa.

En conclusión, el Proyecto de Ley trata regular la conservación de los Recursos Naturales de Canarias, para lo que prevé dos instrumentos principales: la planificación de dichos recursos, y la declaración de Espacios Naturales Protegidos. Pero junto a esta finalidad principal, la Ley destaca el principio del desarrollo sostenible, lo que nos lleva a incorporar a sus finalidades tanto las de desarrollo socioeconómico de las poblaciones situadas en las zonas de influencia de los Espacios Naturales, como las de uso público (recreativo, educativo,...).

2. LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

La doctrina ha destacado a la planificación como el mejor método para tratar los problemas ambientales. Así MARTÍN MATEO ha señalado que a nivel de adopción de principios parece existir un consensus general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de planificación. Estas proposiciones son, efectivamente, poco discutibles en cuanto que de una mejor ordenación del espacio pueden deducirse indudables ventajas para una mejor utilización de los elementos. Por su parte, el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁶ ha señalado asimismo la importancia de la planificación para

4 Ver, entre otros, los comentarios de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Parques Nacionales y protección de la naturaleza", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 5 (1975), p. 218.

5 El Proyecto de Ley de Espacios Naturales de Canarias contiene, además de estos principios generales, unos principios orientadores de la actuación de los poderes públicos, en su artículo 4 que, en resumen, se refieren a la "ordenada gestión de los recursos naturales" (recogiendo el concepto de desarrollo sostenible que acabamos de ver); el principio de que "el aprovechamiento de los recursos naturales renovables ha de hacerse sin rebasar su capacidad de recuperación, evitando transformaciones que resulten irreversibles"; "la utilización del suelo según su función social" y que "la conservación y restauración de los hábitats naturales y del paisaje" y el de "la promoción social, económica y cultural de la población asentada en la zona de influencia de los Espacios Naturales".

6 La referencia de MARTÍN MATEO, es de su *Tratado de derecho ambiental*, tomo I, p. 277, y la del profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, a su trabajo, "Parques Nacionales y...", opus cit., pp. 218-219.

la conservación de los recursos naturales, señalando que es ésta, sin duda alguna, la pieza clave de la que depende cualquier política ambiental seria, pues –no hay que engañarse– una política de este tipo pasa necesariamente por la definición de un modelo territorial en el que estén debidamente conjugados y correctamente distribuidos, desde el punto de vista geográfico, los distintos usos de los que el suelo sea susceptible.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, recoge la planificación ambiental de los recursos naturales, las medidas para su conservación, restauración y mejora y las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades sobre los bienes haya que imponer. Desarrollando esta Ley, el Título II del Proyecto de Ley de Espacios Naturales de Canarias se refiere también a la *Ordenación de los Recursos Naturales*⁷.

El artículo 5.1 del Proyecto de Ley de Espacios Protegidos de Canarias señala:

"La regulación del aprovechamiento de los recursos naturales de Canarias se realizará por los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y por los Instrumentos del planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos"⁸.

De la regulación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se deduce que éstos no sólo se refieren a los Espacios Naturales Protegidos, sino que su ámbito de aplicación es más amplio, aunque en la práctica se han limitado a regular las zonas declaradas como Espacios Naturales Protegidos.

El artículo 6 del Proyecto, desarrollando la legislación básica estatal, amplía el contenido de estos Planes⁹, asimilándolos a un auténtico Plan de Ordenación del Territorio¹⁰:

7 Antes de este Proyecto de Ley, la ley 12/1987 ya contenía la previsión de los Planes Rectores y Uso y Gestión. Una de las críticas a esa Ley ha sido que estos planes eran inexistentes, inespecíficos y que carecían de contenido jurídico. Esta crítica carece de justificación jurídica. La Ley 25/1980, de 3 de mayo contenía en su artículo 7 la regulación de los Planes Rectores de Uso y Gestión. Esa regulación era de aplicación a las Comunidades Autónomas ya que, como ha reconocido la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre. Además en 1987 existían ya varios Planes Rectores de Uso y Gestión aprobados, concretamente el de Doñana (Real Decreto 2421/1984, de 12 de diciembre), del Teide (Real Decreto 2423/1984, de 14 de noviembre). Además, ante la supuesta carencia de regulación de los Planes Rectores de Uso y Gestión, cabía actuar mediante un simple Decreto del Gobierno de Canarias, alternativa seguida por otras comunidades Autónomas (Aragón concretamente), y sin embargo tampoco se quiso actuar. Además desde 1989 existía ya una base legal suficiente para regular estos Planes y tampoco se hizo.

8 De esta forma, el Proyecto de Ley recoge el mandato de planificación de la Ley básica, contenido en el artículo 4 de la Ley 4/1989: "Con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley, las Administraciones Públicas competentes planificarán los recursos naturales".

9 En cuanto al contenido básico, 4/1989, este se refiere:

- A la delimitación del ámbito territorial al que se refiere (que la Ley de Canarias lo concreta en la isla);
- Al estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión;
- A la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actitudes hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger;
- A la aplicación eventual, de los regímenes de protección establecidos en los títulos III y IV, lo que demuestra que estos Planes no siempre van ligados a la declaración de un Espacio Declarado como protegido;
- A la concreción de las actividades sometidas a Evaluación de Impacto Ambiental (que tras el Convenio de Biodiversidad ha de entenderse que son todas las que tengan incidencia en los recursos naturales que afecten a la biodiversidad); y
- Al establecimiento de los criterios orientadores de las diversas políticas sectoriales que inciden en su ámbito territorial.

10 Sin duda estamos ante un acierto de este Proyecto de Ley. No obstante, sería necesario establecer alguna norma que evitara la confusión de los regímenes jurídicos de ambos tipos de planes, de tal manera que quedara garantizada la prevalencia de las normas que regulan los Recursos Naturales frente a las demás de los Planes territoriales.

"La delimitación de las áreas y medidas de protección que, por sus características naturales, paisajísticas o de conservación de la calidad de vida deban ser excluidas de los procesos de urbanización o edificación"

"Las medidas para defender, mejorar, desarrollar o renovar el medio ambiente natural, especificando las meras prohibiciones, las obligaciones que para tal defensa, mejora y desarrollo o renovación correspondan a la Administración y los particulares"

"Las medidas para defender, mejorar y ordenar el litoral"

"Los lugares aptos para la realización de extracciones de áridos que hayan de someterse a Evaluación de Impacto Ambiental".

"Las medidas adecuadas para impedir que sean afectadas por el desarrollo urbano áreas que, sin precisar protección en orden a sus valores naturales, ecológicos, paisajísticos o semejantes, no sean necesarias para tal desarrollo".

Un aspecto importante es el de los efectos de estos Planes. La Ley 4/1989 establece las normas de relación entre sus normas y otras planificaciones y políticas sectoriales, sin que la Ley de Espacios Naturales de Canarias innove nada al respecto¹¹.

Como señala CASTANYER VILA¹² la planificación de los Espacios Naturales Protegidos se lleva a cabo a través de una serie de instrumentos que deben considerarse de forma conjunta: Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes de Desarrollo Integral y Programas de Fomento han de formar un todo coherente y no pueden, por tanto, ser considerados de forma totalmente independiente.

Los dos planes principales son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión. Son Planes de igual rango normativo que deben relacio-

11 En cuanto a los efectos de estos Planes, de acuerdo con la Ley 4/1989, hay que distinguir, entre los que se producen por el mero inicio de la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y los que se producen una vez ya aprobados. Respecto a los efectos por el inicio de su tramitación, el artículo 7 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo señala que "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". Además una vez iniciado el procedimiento de elaboración de un PORN "no podrá otorgarse, por ninguna Administración, 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 concurren alguna de las circunstancias a que se refiere el número anterior". En segundo lugar, estos Planes una vez aprobados, serán "obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas en la presente Ley", y sus determinaciones constituyen un límite "para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones". Lo anterior se complementa con el mandato de que "los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los recursos Naturales deberán adaptarse a estos". Añadiendo finalmente la Ley una norma de prevalencia mientras esta adaptación no ocurra: "entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes". En relación con las demás políticas sectoriales, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales sólo tiene carácter indicativo para los otros planes sectoriales, y sus determinaciones se aplicaron subsidiariamente respecto de las determinaciones de los mismos.

12 "La Planificación de espacios protegidos: un mandato legal", en CASTROVIEJA, Miguel: Prácticas para la planificación de espacios naturales, Madrid, ICONA, 1991, p. 17.

narse por la diferente función que deben cumplir. CASTANYER VILA¹³ señala "que en sus relaciones con el resto de los instrumentos de planificación ambiental el PORN asume una posición de preponderancia, y sus determinaciones resultan obligatorias para los instrumentos que los desarrollan. El PORN asume en el ámbito del espacio natural protegido el papel de "cabecera de grupo normativo", por lo que toda normativa que penetre en su campo normativo deberá plegarse a sus previsiones".

En este sentido, hay que decir que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se configuran como Planes Marco.

Una de las principales funciones de la Planificación en los Espacios Naturales Protegidos es la de establecer una distribución del espacio protegido en diversas zonas. Así viene recogido, como ya hemos dejado señalado, en el apartado c) del artículo 4.4. de la Ley 4/1989. Esta zonificación pretende lograr la compatibilización del uso público y disfrute de la naturaleza por el hombre y la conservación de la recursos naturales existentes en los Espacios Naturales Protegidos. Además, de esta forma, se permite la continuidad de los usos tradicionales, agrícolas y ganaderos, de manera que los mismos no perjudiquen la conservación, y restauración, de los Espacios Protegidos¹⁴.

Además de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales el Proyecto de Ley prevé la regulación de los Planes Rectores de Uso y Gestión. Estos planes, a diferencia de los PORN son propios y exclusivos de los Espacios Naturales. Según CASTANYER VILA¹⁵ "el papel de PRUG parece configurarse como el de regular las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio natural protegido *en su calidad de espacio protegido*, es decir, el Plan Rector se orienta fundamentalmente a fijar el régimen de actividades que son propias de este tipo de espacios", añadiendo que "en su relación con el PORN se puede caracterizar como un instrumento de desarrollo que debe ajustarse, por tanto, a las previsiones del mismo. El PORN debería limitarse a establecer las líneas maestras o los objetivos que debe recoger el Plan rector, y éste debería disponer de casi total autonomía para operar dentro de dichos límites".

13 Ídem, p. 18.

14 La Ley de Espacios Naturales de Canarias configura las siguientes:

Zonas de reserva: el Proyecto la denomina "de exclusión o acceso prohibido", y las define como aquellas "constituidas por aquella superficie con mayor calidad biológica o que contenga en su interior los elementos bióticos o no bióticos más frágiles, amenazados o representativos. El acceso sólo estará permitido con fines científicos o de conservación".

Zonas de uso moderado: en las que sus características permiten la compatibilidad de su conservación con actividades educativo-ambientales y recreativas.

Zonas de uso tradicional: destinadas a permitir aquellos usos agrarios tradicionales que sean compatibles con su conservación.

Zonas de uso general: son aquellas zonas 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.

Zonas de uso especial son las destinadas a dar cabida a eventuales asentamientos rurales o urbanos, a instalaciones y actividades preexistentes, y sus equipamientos.

Zona de uso restringido que más bien parece una subzona de las de exclusión o acceso prohibido.

15 "La Planificación de espacios protegidos...", en CASTROVIEJO, Miguel (ed.), Madrid, 1991, p. 19.

El Proyecto prevé la creación de diversos tipos de Planes Rectores de Uso y Gestión, según la clase de Espacio Natural Protegido a regular. Esto es un error ya que la misma eficacia podía haberse alcanzado regulando sólo una clase de Plan Rector de Uso y Gestión, y previendo que su contenido, en cada caso, se adaptaría a las necesidades de cada tipo de espacio.

Según el Proyecto de Ley, los Planes Rectores de Uso y Gestión están previstos para los Parques Naturales y Rurales. Los Planes Directores¹⁶ para Las Reservas; Las Normas de Conservación para los Monumentos Naturales y Los Planes Especiales para los Paisajes Protegidos¹⁷.

3. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. TIPOS

Dentro de la Conservación de los Recursos Naturales destaca con luz propia la declaración de Espacios Naturales como Protegidos.

Es difícil dar un concepto de Espacio Natural Protegido. LÓPEZ RAMÓN¹⁸ siguiendo a MASA ORTIZ afirma que tales espacios vienen configurados por la concurrencia de tres circunstancias o factores: a) el físico, o reunión de una serie de circunstancias que hacen referencia a las condiciones naturales del territorio en cuestión; b) el formal, o declaración expresa por parte de la autoridad competente, para que el territorio quede protegido; c) el teleológico, o finalidad a que responde esta declaración y consiguiente creación de la institución.

Esta figura de la declaración, formal, de Espacios Naturales como Protegidos tiene una larga tradición en nuestro Derecho. Fue en 1916 cuando el Marqués de Villaviciosa de Asturias propuso a las Cortes un Proyecto de Ley destinado a crear "Parques Nacionales" en nuestro país. La idea iba muy ligada a una visión paradisíaca de la Naturaleza a crear, en las mismas palabras del autor de la proposición de Ley, "santuarios de la Naturaleza". Como ha señalado LÓPEZ RAMÓN¹⁹ comentando a ALCUBILLA²⁰ "el párrafo evoca también un modo de pensar, una manera de concebir la relación del hombre con la sociedad, característicos de la época. El amor por la naturaleza, propio de krausistas y regeneracionistas, junto con otras tendencias difusas, que quizás puedan enlazar con la vuelta a la naturaleza propugna-

16 La diferencia con los que el Proyecto denomina Planes Rectores de Uso y Gestión se encuentra en su menor contenido, y en una tramitación diferente. En cuanto esto último, no prevé los trámites de información pública y audiencia a los interesados, ni de los Ayuntamientos afectados, lo que realmente parece un contrasentido ya que precisamente es la planificación el instrumento principal para llevar a cabo la adecuada ponderación de todos los intereses en presencia.

17 Plantea serias dudas esta última previsión, ya que la Ley 4/1989 establece la prevalencia de los Planes Rectores de Uso y Gestión sobre los Planes urbanísticos, y al remitir la Ley canaria a instrumentos urbanísticos como los Planes Especiales, además de carácter subordinado a los Planes Generales, parece que contradice la legislación básica en este punto.

18 *La conservación de la naturaleza...*, Bolonia, 1980, Real Colegio de España, p. 92.

19 *La conservación de la naturaleza...*, Bolonia, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989, p. 53.

20 Recordemos el comentario de MARTÍNEZ DE ALCUBILLA en el *Boletín jurídico-administrativo, Apéndice de 1916*: "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".

da por el romanticismo, enmarcan el ambiente social donde surgen sociedades excursionistas, sociedades de protección de animales y plantas...²¹.

En la actualidad podemos considerar que la figura de los Espacios Naturales Protegidos tiene como finalidad la de determinar aquellos espacios que por sus características naturales merecen ser objeto de una protección especial consistente en la aplicación de unas normas específicas que, excepcionando el régimen general, limita la actividad de los particulares con la finalidad de permitir sólo aquellas que resultan compatibles con la finalidad de protección.

En este sentido, destaca RODRÍGUEZ MARTÍN²² que con la calificación de unos determinados espacios naturales "se trata siempre de restringir el uso y la explotación económica de tales espacios objeto, indudablemente, de una presión constante y creciente, que amenaza no ya con dejarlos en las simples reliquias venerables que son de hecho ya algunos de ellos, sino con destruirlos totalmente. Y tal destrucción puede suponer en la mayoría de los casos un riesgo inaceptable para el interés colectivo porque afecta a la cultura y a la calidad de vida, cuando no pone en peligro la vida misma"²³.

En cuanto a sus efectos hemos de decir que los mismos se traducen en la aplicación de las técnicas de intervención de la Administración en la actividad de los particulares con la finalidad de preservar los recursos naturales de la zona.

Por otra parte, con la configuración de diferentes categorías de Espacios Naturales lo que se pretende es definir los distintos objetivos a proteger y, por consiguiente, configurar también diferentes regímenes de protección y de intervención pública. ANGLADA GOTOR²⁴ que con la diversidad de figuras declarativas se 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 redundará no sólo en una mayor precisión del interés público a tutelar, sino también en una mejor garantía de los intereses particulares potencialmente afectados por las medidas de protección".

Por consiguiente, tenemos que ver las diferencias en cuanto al objeto a proteger de cada una de los tipos de Espacios Naturales Protegidos.

Así, en las **Reservas** se pretende proteger "ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial". (art. 14) LÓPEZ RAMÓN, refiriéndose a las Reservas Integrales de interés científi-

21 Sobre el origen y evolución de los Espacios Naturales véase, entre otros: ARIÑO ORTIZ, Gaspar y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel de la: *La protección jurídica...*, Madrid, 1982. LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *La conservación de la naturaleza...*, Bolonia, Colegio de España, 1980. GRAU FERNÁNDEZ, Salvador: "Espacios Naturales de la flora y fauna silvestres", VOLUMEN COLECTIVO: *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA, (1981), pp. 441-468.

22 "La protección de los espacios naturales en Andalucía", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 25, p. 181.

23 GASPARIÑO y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ señalan también que lo que interesa en la calificación de los espacios naturales es "la identificación concreta de unas porciones de terrenos que se extraen del régimen general para aplicarles medidas específicas de protección de sus características naturales". Vid. *Régimen jurídico de la protección de espacios naturales*, CEOTMA, Madrid, 1982, p. 57.

24 ANGLADA GOTOR, Santiago: "Criterios para una Ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 92, p. 82.

co de la Ley de 1975²⁵ señala que "podría caracterizarse esta figura por una exigencias, concretadas en su escasa superficie y en su excepcional valor científico", y su finalidad la de "proteger, conservar y mejorar la plena integridad de su gea, su flora y su fauna".

En los **Parques** el objeto son "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)²⁶.

La finalidad de los Parques es la de proteger los valores naturales presentes en grandes extensiones de terrenos de forma compatible con los usos tradicionales. Además LÓPEZ RAMÓN²⁷ señala otras dos finalidades: la de goce público que "significa 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 naturales; y la de promoción socioeconómica de las comunidades afectadas que se traduce en "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".

Los Monumentos Naturales pretenden proteger "espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen se objeto de protección especial". (art. 16).

Sus finalidades²⁸ son de conservación y goce público. El objetivo tutelar habrá de traducirse en un régimen jurídico que garantice la preservación del espacio y de su entorno sin perjuicio el normal acceso del público.

Los **Paisajes Protegidos** "son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial". (art. 17).

Pocas novedades presenta el Proyecto respecto de estos conceptos, a los que sigue de forma general. No obstante convine hacer una breve referencia a las categorías de crea.

En relación a las Reservas (Art. 10) diferencia entre las Integrales, y las Especiales. En las primeras destaca la nota de la preservación integral de "todos sus elementos bióticos y abióticos, así como todos los procesos ecológicos naturales", y en las que se declara incompatible "la ocupación humana ajena a fines científicos". En las Especiales el objeto es la preservación de "hábitats singulares, especies concretas, formaciones geológicas o procesos ecológicos naturales de interés especial", en las que no es compatible "la ocupación humana ajena a fines científicos, educativos y excepcionalmente, recreativos".

25 "Los espacios naturales protegidos en el derecho español", en *parchi e aree protette in Italia*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 1985, p. 196.

26 Comentando la Ley de 1975 PALUZEI I MIR, Luis "Los problemas del medio natural", RDU, nº 51, 1977, pág. 71, señalaba lo significativo que resultaba que "se intente enlazar con las figuras reconocidas por la Ley de Régimen del Suelo al indicar el artículo 13 de la Ley de Espacios Naturales Protegidos que se aplicarán a los parques naturales, en cuanto a los aspectos del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, las normas consecuentes de los planes de ordenación que les afecten, quedando incluidos, por otra parte, en los catálogos del artículo 20 ya citado".

27 LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Informes jurídicos sobre protección de la naturaleza en Aragón*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 1993, pág. 57.

28 LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Informes jurídicos sobre protección de la naturaleza en Aragón*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 1993, pág. 59.

Dentro de la categoría genérica de los Parques, regula los Parques Naturales y los Ecorrurales. Los Parques Naturales son "espacios naturales amplios, no transformados sensiblemente por la explotación u ocupación humana y cuyas bellezas naturales, fauna, flora y gea en su conjunto se consideran patrimonio natural de Canarias". La declaración de estos espacios tiene como finalidad la de "la conservación de los recursos naturales que alberga y el uso educativo-recreativo para el hombre, sin que sean compatibles los usos residenciales u otros ajenos a su finalidad".

Extraña la mención específica de los usos residenciales si no es por la gran extensión que el problema de la residencia ilegal dentro de algunos de los Espacios Naturales en Canarias ha adquirido, y por la enorme presión urbanizadora que sostienen.

En cambio, los Parques Ecorrurales se caracterizan por albergar "zonas ocupadas por el hombre, y en las que desarrolla actividades agrarios o pesqueras, con otras de especial interés natural y ecológico, conformando un paisaje rural de gran interés ecorrural, que precisa su conservación". Como se deduce de su propia definición estamos más que ante un Parque ante un Paisaje, con la única diferencia de su extensión (amplia en los Parques y concreta o limitada en los Paisajes Protegidos).

Finalmente el Proyecto prevé la creación de una nueva categoría, la de los **Sitios de Interés Científico** que define como "aquellos lugares naturales, generalmente aislados y de reducida dimensión, donde coexisten 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".

4. LA DECLARACIÓN DE ESPACIOS NATURALES COMO PROTEGIDOS

Los Espacios Naturales protegidos, son ámbitos concretos del territorio a los que se aplica una legislación específica. Una de sus notas características, como ya hemos visto, es su carácter formal. Por ello, los Espacios Naturales Protegidos necesitan una decisión pública que especifique el lugar o lugares a los que se ha de considerar como protegidos.

Se ha discutido la funcionalidad e incluso la constitucionalidad de la declaración legislativa de ciertos espacios como protegidos²⁹. Sin llegar a afirmar la inconstitucionalidad de las

29 Así, DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ señala que el que la declaración de espacios se realice por ley resuelve muchos problemas. Según este autor, 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 validamente, en uso de la creatividad que le es inherente incluir todas las prescripciones que quiera –mientras no incurra en inconstitucionalidad– en una calificación singular. Según el mismo autor, otro elemento positivo es que la ley puede encomendar tareas al Gobierno en un mandato que jurídicamente posee plenitud de efectos. Esto es importante porque alrededor de los espacios a proteger se mueven una serie de acciones del poder público que es importante ordenar. La Ley de calificación será ley especial de necesaria prevalencia sobre las restantes leyes generales y, naturalmente, sobre las acciones administrativas en ellas apoyadas. Pero la declaración mediante Ley también tiene importantes inconvenientes. Efectivamente no todos son ventajas cuando se llama a decidir al órgano de producción de normas jurídicas de rango legislativo. Entre ellos, su rigidez así como que los controles formales necesarios para el funcionamiento de una democracia parlamentaria hacen que este sistema sea lento. Pero esta característica cuando se trata de proteger espacios naturales, puede tener consecuencias muy peligrosas, ya que el retraso en la toma de decisiones puede suponer la desaparición de los elementos que se pretenden proteger. (Vid "Dos cuestiones sobre la protección jurídica de los espacios naturales", *Revista de Derecho urbanístico*, nº 78, pp. 41-53.

Leyes declarativas de Espacios Naturales Protegidos, lo que sí podemos afirmar es que la declaración mediante Decreto tiene importantes ventajas³⁰. En primer lugar, en un tema tan cambiante como es el de la naturaleza, se debe tener en cuenta que frente a la vocación de permanencia de la Ley los Decretos se adaptan mejor a la realidad.

En segundo lugar, y esta es la principal ventaja de la declaración por Decreto, estos favorecen la participación de los interesados en mayor medida que la Ley.

Finalmente, el control de los Decretos es mucho mayor que el de la Ley, es decir, frente a un Decreto todos los interesados pueden obtener de los jueces el control de las decisiones de la Administración, lo que, sin duda, la obligará a no actuar de manera arbitraria al decidir la protección o no de un Espacio Natural.

El Proyecto prevé la creación de los Parques y las reservas Integrales por Ley, remitiendo para el resto de las categorías al Decreto, pudiendo decirse que mantiene una posición equilibrada en este tema, utilizando la ley sólo para las categorías más importantes.

5.- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN

Como ya hemos señalado, la declaración de un Espacio Natural Protegido tiene como uno de sus efectos el de establecer un régimen especial en las actividades de los particulares. Dicho régimen se plasma en la utilización de técnicas de intervención de la actividad de los particulares. Intervención que tiene como finalidad la de comprobar la compatibilidad de dichas actividades con las finalidades de cada Espacio Natural Protegido. Vamos, pues, a estudiar las diferentes formas de intervención de la Administración es un Espacio Natural Protegido.

Sin embargo, antes de entrar en las técnicas de intervención públicas en la actividad de los particulares debemos tratar de la desafectación. Se trata, sin duda, de un asunto de máxima importancia si se tiene en cuenta que la desafectación supone la desaparición definitiva de la intervención especial de la Administración: consiste en un acto el Poder Público competente cuya finalidad es retirar la declaración como protegido de un determinado espacio previamente declarado como tal.

La desafectación 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 Ley debería haber configurado esta prohibición de forma total, es decir, sin limitarse a las Declaraciones realizadas por el Gobierno. Naturalmente que podría decirse que una Ley no puede condicionar el contenido de una Ley futura. Sin embargo, esta prohibición, como ha puesto de manifiesto LÓPEZ RAMÓN³¹, proviene de la Constitución, por lo que en este

30 En este tema, LÓPEZ RAMÓN se decanta por una dualidad normativa: ley general, decreto especial para cada una de las declaraciones singulares.

31 *La conservación de la naturaleza...*, op. cit., pp. 190 y ss.

caso la Ley tiene la función de desarrollarla y no debiera dejar abierta esta posibilidad de desclasificación sin cumplir los requisitos para ello³².

Centrándonos en las técnicas de intervención administrativa en la actividad de los particulares, podemos afirmar que todos los efectos de la declaración de Espacios Naturales como protegidos se condensan en este momento. Es precisamente ahora cuando la Administración ha de ponderar adecuadamente los intereses en presencia y hacer prevalecer el interés natural o el del particular a la hora de acceder al desarrollo de cualquier actividad.

Para 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 estos"³³. GARRIDO FALLA³⁴ "como el conjunto de medidas coactivas utilizables por la Administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública".

Hay que tener en cuenta que todas estas técnicas vienen condicionadas por la planificación, que habrá regulado de manera pormenorizada para cada Espacio natural, además de los fines y objetivos a proteger, las actividades compatibles e incompatibles.

a) Zonas Periféricas de Protección (art. 19)

Es esta una técnica destinada a proteger de impactos exteriores a la zona realmente protegida. En ella la Administración usa sus potestades no para proteger los valores que en ella se dan, sino para evitar que las actividades y usos que en la misma se produzcan puedan perjudicar los valores presentes en la zona protegida. Es decir, el valor protegible no está en la zona periférica sino en un espacio ajeno a ella.

ANGLADA GOTOR³⁵ afirma que estas zonas tienen una doble función: por un lado "actuar como amortiguadora de impactos que pudieran repercutir negativamente en el interior del espacio bajo protección especial"; por otro, ordenan, "a través del adecuado planeamiento urbanístico, los usos del suelo en el entorno próximo a dicho espacio, en orden a la determinación de cuantas actividades sean compatibles con la conservación del mismo".

Con la Ley 15/1975, de Espacios Naturales Protegidos el ámbito físico de la reglamentación de actividades venía definido por los límites del territorio tutelado, dejando en total abandono los valores del resto del territorio no acotados a estos efectos. De esta manera era fácil que la periferia de un espacio protegido resultase apropiada para instalar o ejercer actividades lesivas de los valores naturales incluidos en los límites de la declaración.

32 El CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, en su dictamen de 17 de mayo de 1990, comentando la posibilidad de que el legislador procediera a desafectar un espacio sin que se dieran las condiciones para ello, rechazaba esta posibilidad ya que "—por legislativo que sea— está sometido también —como poder público que es— al principio de interdicción de la arbitrariedad". Añadiendo que "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".

33 *Derecho Administrativo*. Tomo I. Parte General, ed. Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 387.

34 *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen II, Madrid, ed. Tecnos, 1991, p. 115.12.

35 ANGLADA GOTOR, Santiago "Criterios para una Ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 92, p. 88.

El Proyecto de Ley de Espacios Naturales Protegidos de Canarias regula las Zonas periféricas de Protección de una forma muy poco práctica: sólo las prevé para determinados espacios, y sólo en caso de que se declaren por Ley:

"Las Leyes de declaración de los Parques y Reservas podrán establecer "Zonas Periféricas de Protección" destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior".

El Proyecto de Ley de abril de 1993 se establecía un régimen mucho más amplio, al posibilitar que cualquier norma que declarase un Espacio como protegido pudiera delimitar estas zonas, además de que el Gobierno, mediante Decreto las pudiera también fijar.

b) Utilidad pública a efectos de expropiación y tanteo y retracto (arts. 21 y 22)

Una forma de intervención, máxima, es la que supone la expropiación, es decir, la traslación forzosa de la propiedad de los particulares a la Administración. Esta técnica sólo suele aplicarse en aquellos supuestos en los que el interés es tan importante que sea la única forma de garantizar la finalidad de preservación. Pero, a pesar de su previsión, en la realidad es muy poco utilizada, por la escasez de recursos que las Administraciones Públicas dedican en sus Presupuestos a este fin, y por lo complicado de cumplir, en el plazo establecido, todos los trámites de control financiero necesarios para ello.

Veamos el régimen jurídico propuesto en el Proyecto de Ley.

En cuanto a la expropiación forzosa el Proyecto establece que "la declaración de una de las categorías de protección de un Espacio Natural lleva implícita la de su interés social a efectos expropiatorios", no hace así más que cumplir con lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 que exige que las declaraciones de utilidad pública e interés social se hagan mediante Ley.

El Proyecto prevé, además, una regla especial de determinación del justiprecio. Concretamente dice que del mismo, fijado conforme a las reglas de la legislación de expropiación forzosa, se podrá deducir "la cuantía del coste de restauración del espacio natural que sea imputable al expropiado por infracción grave de las disposiciones contenidas en esta Ley". Más que una forma de determinar el justiprecio, estamos ante una reducción, a posteriori, del mismo. En definitiva se trata de una compensación, de una forma de ejecución de los Actos Administrativos, mediante la cual la Administración ejecuta el crédito que tiene contra el Administrado deduciéndolo del que aquél tiene frente a ella.

Además de la transmisión coactiva de la propiedad de un bien de los particulares a la Administración, la ley 4/1989, y el Proyecto de Ley de Canarias, recogen los derechos de tanteo y retracto. Esta institución es una restricción a la facultad de libre disposición de los particulares de los terrenos declarados Espacios Naturales. El derecho de tanteo es la facultad de la Administración, tras la comunicación del propietario de los bienes de su intención de venderlos a otro particular, de adquirir dichos bienes por el mismo precio que el comprador.

El derecho de retracto es el corolario lógico del derecho de tanteo y entra en juego en aquellos supuestos en los que el particular vendedor no haya comunicado a la Administración su intención de vender los bienes a otra persona.

c) Áreas de Sensibilidad Ecológica (art. 20)

Las áreas de sensibilidad ecológica vienen definidas en la Ley 11/1990, de 13 de julio como las zonas en las que "por sus características naturales, los proyectos o actividades pueden tener una mayor incidencia ecológica" (Art. 2.3º de la Ley).

ESTEVAN BOLEA³⁶ define la evaluación de Impacto Ambiental como los "estudios realizados para identificar, predecir e interpretar, así como para prevenir, las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones, planes, programas o proyectos pueden causar a la salud y al bienestar humanos y al entorno. En los estudios de impacto ambiental se trata de evaluar las consecuencias de una acción, para ver la calidad ambiental que habría "con" o "sin" dicha acción".

En opinión de ALLI ARANGUREN³⁷ las Evaluaciones de Impacto Ambiental tienen una importante función de coordinación en relación con los distintos mecanismos tradicionales de control, en la medida en que "tienen como fin presentar una información integrada de los impactos sobre el medio ambiente y dado que las autoridades públicas competentes de los diferentes sectores están asociadas en el proceso de evaluación". Hay que tener en cuenta que según el mismo autor "las EIA permiten recoger los puntos de vista parciales de las autoridades competentes y evitar con ello la sectorialización de controles en materia ambiental", por lo que, lo más interesante de esta técnica es su visión integral de las implicaciones de un proyecto o actividad en el medio ambiente.

En cuanto a la regulación concreta del Proyecto de Ley de Espacios Naturales de Canarias, este prevé que "los Parques Naturales, Reservas, Monumentos Naturales y Sitios de Interés Científico tienen la consideración de Áreas de Sensibilidad Ecológica, a efectos de lo prevenido en la legislación de impacto ecológico".

En cambio, los Paisajes Protegidos, así como las Zonas Periféricas de Protección de los demás Espacios Naturales Protegidos, podrán ser declarados "Áreas de Sensibilidad Ecológica", por sus correspondientes Planes Especiales o por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Además, excepcionalmente, podrán declararse estas Áreas mediante Decreto del Gobierno de Canarias, dando cuenta al Parlamento.

La técnica de la Evaluación de Impacto Ambiental ha sido incorporada a la Directiva 43/92 "Hábitats" de la Comunidad Europea. Según la misma, 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 objetivos de conservación de dicho lugar.

Tras esta obligación general, la Directiva dispone que "las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de

³⁶ *Evaluación del impacto ambiental*, Madrid, 1984, pág. 5.

³⁷ ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz: "Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.)", *Revista Jurídica de Navarra*, nº 9, pág. 103.

que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública".

Si a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar, y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, la Directiva obliga al Estado miembro a tomar todas las medidas compensatorias que sean necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. De estas medidas debe informarse a la Comisión.

Finalmente se establece una prohibición tajante cuando el lugar considerado albergue un tipo de hábitat y/o una especie prioritarios según los Anexos de la propia, en cuyo caso únicamente se podrán alegar consideraciones 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.

Es obvio que el Proyecto de Ley no ha tomado en cuenta la Directiva para incorporarla al Derecho Interno, por lo que habrá de tramitarse una nueva norma para ello, pese a que el plazo ya ha vencido.

d) Clasificación y ordenación urbanística (art. 17)

Aunque el urbanismo no sea una técnica adecuada para la conservación de la naturaleza (esencialmente por lo limitado de su visión y de su objeto: la ciudad presente o futura), sí es necesario en los Espacios Naturales Protegidos estudiar la clasificación y la calificación del suelo en ellos incluidos. Con ello de lo que se trata no es de ordenar la ciudad, sino de excluir o no un uso determinado del suelo: los usos edificatorios y urbanizadores.

El Proyecto de Ley prevé la clasificación directa como suelo rústico de protección especial a los terrenos incluidos en los Parques Naturales y las Reservas. Para los demás tipos de Espacios Protegidos se prevé su clasificación en alguna de las categorías de suelo rústico previstas en la Ley territorial 5/1987, de 7 de abril.

La principal medida protectora que se deriva de la clasificación de un espacio natural como suelo no urbanizable³⁸ 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.

Una medida adicional de protección es clasificar estos suelos no sólo como suelo no urbanizable sino además calificarlos de especial protección, con lo cual "queda prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el

38 Sobre la clasificación de este tipo de suelo y su régimen jurídico ver, entre otros, ORTEGA GARCÍA, Ángel: "Utilización urbanística del suelo no urbanizable", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 75, pp. 33-62. También PAREJA I LOZAÑO, Carlos: *El régimen jurídico del suelo no urbanizable*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1990.

valor específico que se quiere proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por el planeamiento territorial o urbanístico" (Art. 17 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992)³⁹.

El Proyecto de Ley presenta la novedad de condicionar la aprobación del planeamiento urbanístico que afecte a Espacios Naturales Protegidos a un informe vinculante de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente y Conservación de la Naturaleza.

Lo anterior se refiere al régimen aplicable a partir de la entrada en vigor de la Ley. En él se observa un error, ya que en algunos de los tipos de Espacios Naturales Protegidos pueden existir zonas ya habitadas y edificadas, y naturalmente, esas zonas no deberían ser clasificadas como Suelo Rústico⁴⁰.

El Proyecto prevé también un régimen jurídico del suelo para los Espacios Naturales declarados con anterioridad a la misma (y que por este Proyecto de Ley son simplemente reclasificados). Según la Disposición Adicional Primera, quedan reclasificados los Espacios declarados por la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, estableciendo un régimen singular con respecto a las diferentes clases de suelo ya clasificado o calificado. A este respecto se establece lo siguiente:

- a) Con respecto a los **suelos clasificados como urbanos o calificados como asentamientos rurales**, se mantendrán como tales, si bien se debe producir su adecuación a los valores medioambientales del respectivo Espacio Natural a través de Planes Especiales.
- b) 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 instrumentos de planeamiento del Espacio Protegido, de acuerdo con la finalidad de protección de la categoría que se trate.
- c) Con respecto a 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 imputables a sus promotores. En tal caso se procederá a la declaración de caducidad por la Comi-

39 En cuanto a otras consecuencias jurídicas que esta clasificación lleva consigo, además de estas prohibiciones que hemos visto es que en las transmisiones de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo no podrán realizarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines. Además, quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre el régimen de los asentamientos en esta clase de suelo. (art. 16 texto Refundido de la Ley del Suelo). Esta norma es de aplicación en todo el Estado ya que se considera básica.

40 El Proyecto de Ley de abril de 1993 contenía una clasificación del suelo más detallada, de tal forma que sólo clasificaba como suelo rústico aquellas zonas no ocupadas por la edificación ya consolidada, mientras que las zonas de suelo urbano ya consolidadas se clasificaban como tales. En cuanto a las nuevas clasificaciones de suelo urbano, sólo se permitían en zonas ya consolidadas en la edificación en dos tercios de su superficie. En cuanto al suelo urbanizable, si no contaban con Plan Parcial, o este había vencido su plan de etapas, dejaba de estar clasificado como tal; si contaba con Plan Parcial en vigor, el Plan debía adaptarse a la Declaración.

sión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias en el plazo de un año, desde la entrada en vigor de esta Ley.

Desarrollemos todo lo anterior:

A) Suelo Urbano

Hay que tener en cuenta que dentro de las potestades planificadoras de la Administración, si bien ésta es en general discrecional, la clasificación como urbano de los terrenos es una potestad reglada. Por consiguiente la Administración carece de la posibilidad de no clasificar como urbanos terrenos que tienen la característica para serlo.

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. Este artículo tiene naturaleza supletoria (Disposición Final Única). Dada esta previsión legal, queda clara la necesidad de que la Ley de Espacios Naturales Protegidos recoja una previsión legal para excepcionar la clasificación de suelo urbano. Precisamente esta previsión es la que contiene esta Ley.

La Disposición Adicional Primera a) es una norma que toma como supuesto de hecho el suelo ya existente en el momento de ser declarado un espacio natural.

Ahora bien, aunque un suelo esté clasificado como urbano ésto no quiere decir que toda esa superficie sea edificable. Cabe que el planeamiento califique dicho suelo con un uso que no sea el edificatorio. El Proyecto prevé la obligación de adecuar la clasificación del suelo a "los valores medioambientales del respectivo Espacio Natural" a través de Planes Especiales previstos en la legislación del suelo.

El apartado b) de la Disposición Adicional Primera regula las nuevas clasificaciones de suelo urbano en Espacios Naturales ya declarados. En primer lugar vincula esta nueva clasificación a lo que dispongan los instrumentos de Ordenación de los Espacios Naturales Protegidos, y la única condición es que dicha clasificación se realice de "acuerdo con la finalidad de protección de la categoría de que se trate".

B) Suelo Urbanizable

En suelo urbanizable el Proyecto de Ley distingue entre si el Plan Parcial está aprobado y vigente el Plan de etapas, o si por el contrario dicho Plan de etapas ya está vencido.

En el supuesto de que no se contara con Plan Parcial o el mismo ya esté vencido, el suelo se reclasificará en Suelo Rústico de Especial Protección.

Esta adaptación se realizará 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 prevé esta Disposición con respecto a los Planes no vencidos, cuando hubiera sido lógico exigirles que se adaptaran al contenido de la Ley, como efectivamente hacía el Proyecto de Ley de 1993.

e) Régimen de usos (arts. 23, 24, 25, 26)

Si hay una característica de la regulación jurídica de los Espacios Naturales Protegidos es que esta se suele traducir en una limitación de los usos y actividades de los particulares afectados por dicha protección.

Es en este apartado donde se articulan las mayores técnicas de intervención administrativa en la actividad particular. Aquí se prevén desde técnicas autorizatorias, hasta prohibiciones y reglamentaciones directas.

En relación con la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, existe un Dictamen del Servicio Jurídico del Estado, de 6 de octubre de 1980⁴¹, que puede servirnos de orientación en el tema de los posibles usos en los espacios protegidos. Según el Dictamen, la Ley de 1975, regula varios sistemas de protección en función de las figuras que contempla: "Dichos regímenes de protección se corresponden con algunas de las modalidades que se especifican en los artículos siguientes y llevarán consigo la adopción de las disposiciones o medidas necesarias para su conservación o mejora según los fines que en cada caso motiven su creación." (art. 1.2 de la Ley de 1975).

Según el Dictamen la finalidad de la declaración de los espacios naturales precisamente la de "aislar grandes extensiones de parajes naturales dotándolas de técnicas protectoras que impidan cualquier tipo de degradación con miras a permitir que la naturaleza actúe libremente"⁴². Añadiendo que "no se trata de la rigurosa exclusión de una serie de utilizaciones de los bienes existentes en el área del parque, sino de establecer una serie de controles sobre las utilizaciones dirigidos a verificar su conformidad con los intereses públicos tutelados".

El Dictamen destaca también la "tipicidad de las finalidades a las que el parque nacional debe servir", señalando que "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"⁴³.

El Proyecto de La Ley propone en sus artículos 23 a 26 el régimen de usos de los Espacios Naturales Protegidos. Se establecen tres categorías de usos: prohibidos, permitidos y autorizables. Mezcla por tanto, en virtud de su mayor o menor daño para el interés protegido diversas técnicas de intervención. Ello es consecuencia de uno de los principios que inspiran toda la actividad de limitación administrativa de los derechos de los particulares: el principio de proporcionalidad.

Son usos permitidos "los usos y actividades que por su propia naturaleza sean compatibles con los objetivos de protección de cada categoría de espacio".

Son usos prohibidos "los que supongan un peligro presente o futuro, directo o indirecto para el espacio natural o cualquiera de sus elementos o características.

41 Puede consultarse en *Documentación Administrativa*, nº 190, pp. 637-632.

42 Ídem, p. 654.

43 Ídem, p. 656.

Son usos autorizables "aquellos que bajo determinadas condiciones pueden ser tolerados por el medio natural sin un deterioro apreciable de sus valores".

Los **usos permitidos** vienen regulados en el artículo 24, se consideran directamente permitidos por la Ley los usos "agrícolas, ganaderos y forestales que sean compatibles con la finalidad de protección de cada espacio natural", y "todos aquellos no incluidos en los grupos considerados como prohibidos y autorizables", si bien en este supuesto se condiciona a que los mismos se contemplen en el instrumento de planeamiento correspondiente a cada espacio". Esta regulación carece de sentido ya que, en todo caso habrá de comprobarse la compatibilidad de los usos con la finalidad de protección, y esa es precisamente la finalidad de las autorizaciones. Por ello, el Proyecto debió haber previsto únicamente los usos prohibidos y los Autorizables, ya que, los usos permitidos, en todo caso necesitarán una trámite previo de la Administración, trámite que, sin ser formalmente una Autorización, deberá tener los mismos efectos puesto que debe comprobar la compatibilidad del uso con la finalidad de protección del Espacio Natural Protegido⁴⁴.

En cuanto a las prohibiciones, podemos recordar que para GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ⁴⁵ la prohibición absoluta de un tipo de ejercicio "entra más que en el ámbito de la limitación stricto 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, definitiva de una situación dada, que queda articulada de manera completa y normativamente con situaciones o intereses de otro carácter".

El artículo 25 establece los **usos prohibidos**. El Proyecto establece una lista de actividades, usos y obras prohibidas. No interesa ahora entrar en todas y cada una de prohibiciones establecidas, que por otra parte son similares a las establecidas en otras leyes de otras Comunidades Autónomas. Lo que sí merece la pena destacar es que, si se quiere que tales prohibiciones sean reales, han de ser definidas en la propia Ley como infracciones, ya que, si no es así, carecerá de toda eficacia práctica.

44 El Proyecto de abril de 1993 contenía una regulación alternativa a la que se presenta en este nuevo proyecto. Frente a la categoría de usos permitidos, aquel proyecto establecía unos usos exentos de autorización. La ventaja de aquel planteamiento era notoria, primero por la mayor seguridad jurídica que implica que exista una lista concreta de usos autorizados, y segunda, porque el planteamiento del Proyecto que comentamos significa dejar una puerta abierta a posibles usos incompatibles con un determinado espacio y que, sin embargo, puede ser permitido al no estar incluidos entre los autorizables. Concretamente el artículo 30 de aquel Proyecto establecía: *Usos, obras y actividades exentas de autorización*. 1.- Los usos, obras y actividades que se realicen íntegramente en suelo urbano no necesitarán el previo informe de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, salvo las excepciones que establezcan los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos. 2.- 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. 3.- Las referidas relaciones de usos, obras y actividades exentas de informe se elaborarán por la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza y, previos los trámites de información pública y audiencia a los Municipios afectados, se aprobarán mediante Decreto del Gobierno de Canarias, publicándose en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. 4.- Los aprovechamientos hidráulicos no estarán sometidos al régimen de informe previo de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza.

45 *Curso de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 1993, tomo II, 4ª edición, pág. 110.

El artículo 26 establece que son **usos autorizables**, "los sometidos por normas sectoriales específicas a autorización, licencia a concesión administrativa y no incluidos en los usos "permitidos" y prohibidos"⁴⁶.

GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ⁴⁷ señalan que "la autorización se perfila hoy como un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente".

Cuando se trata de autorizaciones de actividades suele darse a la Administración cierta discrecionalidad a la hora de otorgarlas o denegarlas⁴⁸. Ahora bien, parece conveniente que las autorizaciones de actividades usos y obras en Espacios Naturales protegidos tengan ciertos elementos reglados.

Por otra parte, la autorización debe permitir a la Administración llevar una constante actividad de vigilancia, llegando incluso a poder imponer 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.

Vistas ya algunas de las características de la técnica de la Autorización, podemos comentar el régimen de las mismas incluidas en la Ley.

Lo primero que hay que destacar es que el texto propuesto limita de forma importante los usos autorizables al condicionar la existencia de autorización a que ya previamente la actividad esté intervenida. Esto puede suponer que existan usos que aún pudiendo afectar a los valores que se pretenden proteger, no necesiten autorización administrativa. Lo correcto hubiera sido someter todo uso, obra o actividad a autorización administrativa de la Administración de medio ambiente, independientemente de que ya existiera una interven-

46 Carece esta Ley de cualquier regulación de las Autoridades. En contra el Anteproyecto de Ley de 1992, sí contenía un régimen completo de las mismas. Concretamente, entre otras cosas, señalaba la vinculación de la Autorización a las finalidades de los Espacios Naturales Protegidos: "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".

47 Ídem, pág. 1237.

48 Se podría pensar que el someter a Autorización de la Comunidad Autónoma obras, usos y actividades ya controladas por los Municipios se está vulnerando la autonomía municipal. Sin embargo, esto no es así ya que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 148/1991, de 4 de julio, ha afirmado que los intereses públicos de la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico "se encuentran incluidos en el círculo confiado a la competencia de la Comunidad Autónoma por su Estatuto de Autonomía", por lo que las medidas de tutela, complementarias, aunque no sustitutivas, de las adoptadas por las Corporaciones locales son perfectamente constitucionales y en nada limitan la autonomía local constitucionalmente garantizada. En la sentencia 170/1989, de 19 de octubre, el Tribunal ha señalado 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 mismo de esas mismas competencias. En el presente caso, la Ley regional no impide en absoluto a los Ayuntamientos afectados por la existencia del Parque el ejercicio de sus competencias en distintos campos y, en especial, en la ordenación del territorio. Los límites que los entes locales encuentran están fijados, como se ha visto, legalmente, y en ningún caso anulan el ejercicio de esas competencias hasta el punto de hacerlas desaparecer".

ción sectorial o no. El Anteproyecto de Ley de 1992 sometía a autorización a "todo uso, obra o actividad que pretenda realizarse en los espacios naturales protegidos o en sus zonas de protección".

En segundo lugar, el texto del Proyecto de Ley entra en contradicción ya que el precepto referido a los usos permitidos se remite, en negativo, a los autorizables, y éste a su vez a los permitidos, lo cual puede suponer no pocos problemas interpretativos.

Finalmente, además de una mayor configuración de los perfiles de la Autorización, debería establecerse una norma de coordinación entre la Autorización de la autoridad de medio ambiente y el resto de permisos, licencias o autorizaciones que son necesarias para ejercer una actividad. En este sentido, sería conveniente una norma que estableciera que la autorización de medio ambiente será posterior a cualquier otra, que debería ya figurar en el expediente a efectos de su tramitación por la autoridad de medio ambiente⁴⁹.

En cuanto a los criterios para autorizar una actividad, hay que tener en cuenta la finalidad y los objetivos de cada espacio natural en concreto. Como señala el Dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado de 6 de octubre de 1980, "en principio sólo son admisibles aquellas actividades que, respetando la integridad de los valores del parque, coadyuvan a la realización de las finalidades que motivaron su creación". No se trata, según este Dictamen, sólo de que la actividad no perjudique el interés a proteger, sino que además, deben estar destinadas a favorecer los objetivos que la creación del parque señale como principios para su gestión. En cuanto a las actividades ajenas a las finalidades del espacio protegido, se señala que "en principio resulta claro que si tales actividades ponen en peligro la integridad de los valores naturales del parque, serán objeto de prohibición absoluta" de acuerdo con los artículos aplicables de la Ley de 1975 que el Dictamen invoca.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, señala, en diversos artículos y en relación con las distintas clases de Espacios Naturales Protegidos, unos principios orientadores en relación con las actividades a desarrollar en los espacios protegidos.

49 El proyecto de abril de 1993, inmediato antecedente del que ahora estudiamos y, en general, más preciso que el presente, contenía una regulación más detallada de las autorizaciones. Concretamente el artículo 29 de aquel proyecto decía:

Usos, obras y actividades autorizables. 1.- 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. 2.- La emisión del referido informe es trámite determinante para la resolución del procedimiento principal. 3.- 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. 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. 5.- El condicionado que, en su caso, contenga el informe favorable deberá ser incorporado a las determinaciones de la licencia, autorización, concesión o permiso. 6.- 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. 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.

Así, el artículo 13, dedicado a los Parques, señala 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".

El artículo 14, que trata de 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".

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ BAQUERIZO, Cristina y GONZÁLEZ VEGA, Victoria: "La Directiva de Hábitats", en *Revista de Derecho Ambiental*, nº 9 (1992), pp. 57-64.
- ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz: "Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.)", *Revista Jurídica de Navarra*, nº 9.
- ANGLADA GOTOR, Santiago: "Criterios para una Ley básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos", en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 92, pp. 75-99.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel de la: *La protección jurídica de los Espacios Naturales*. Madrid, CEOTMA, 1982, 190 pp.
- BERMEJO VERA, José: "Primeras Jornadas franco-españolas sobre la protección de los espacios naturales", en *Revista de Administración Pública*, nº 77, pp. 389-402.
- CARDELUS Y MUÑOZ SECA, Borja: "La planificación ambiental", *Documentación Administrativa*, nº 179 (1978), pp. 159-.
- CASTANYER VILA: "La Planificación de espacios protegidos: un mandato legal", en CASTROVIEJO, Miguel: *Prácticas para la planificación de espacios naturales*, Madrid, ICONA, 1991, p. 17.
- 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.
- DÍAZ PINEDA, Francisco: "Espacios Naturales Protegidos", *Situación BBV*, nº 2/1991, pp. 41-53.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: "Parques Nacionales y protección de la naturaleza", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 5 (1975), pp. 215-223.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: "Derecho, medio ambiente y desarrollo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 24 (1980), pp. 5-16.
- GARCÍA DE ENTERERÍA Y TOMÁS R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 1993, Tomo II, 4ª edición, pg. 110.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, Madrid, Ed. Tecnos, 1991. p. 115.
- GRAU FERNÁNDEZ, Salvador: "Espacios Naturales de la flora y fauna silvestres", VOLUMEN COLECTIVO: *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA, (1981), pp. 441-468.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Bolonia, Colegio de España, 1980, 436 pp.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: "La protezione delle are naturalli nel diritto spagnolo", *Nuovo Diritto Agrario*, nº 2 (1984), pp. 297-336.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: "Notas sobre el régimen jurídico de los parques nacionales de España", *Ann. Barb.* nº V (1988), pp. 23-33.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Informes jurídicos sobre protección de la naturaleza en Aragón*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 1993, 131 pp.

- MARTÍN MATEO, Ramón: *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, Trivium, 1992 (2 tomos).
- 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.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: "Problemas jurídicos del paisaje", *Argensola*, nº 85 (1978), pp. 26-39.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: "Problemas jurídicos de la tutela del paisaje", *Revista de Administración Pública*, nº 71 (1973), pp. 423-442.
- NAVARRO BARTOLL, Juan: "Espacios Naturales y Medio Ambiente", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 247 (1990), pp. 515-540.
- OLIVAN DEL CACHO, Javier: "La Ley de medidas de ordenación integral del Somontano del Moncayo: una experiencia legislativa de desarrollo rural", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 257, pp. 129-140.
- ORTUÑO MEDINA, Francisco: "Espacios Naturales y ordenación del territorio", *Estudios territoriales*, nº 1 (1981), pp. 197-207.
- PALUZIE I MIR, Luis: *Los espacios naturales protegibles. Su protección, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio*. Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, 1990.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón: *Derecho Administrativo*. Tomo I. Parte General, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 387.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: "El régimen urbanístico del suelo no urbanizable en la Ley valenciana 4/1992, de 4 de junio", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 132, 1993.
- PARRA SUPERVIA, Fernando: "La política de espacios naturales: una historia ambigua", *Ciudad y Territorio*, nº 83-1 (1990), pp. 67-76.
- RODRÍGUEZ MARTÍN, Francisco: "La protección de los Espacios Naturales en Andalucía", *Revista de Estudios Regionales*, nº 25 (1989), pp. 181-199.
- PÉREZ MORENO, Alfonso: "Los espacios naturales protegidos", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 10 (1992), pp. 11-26.
- SOSA WAGNER, Francisco: "Espacios Naturales Protegidos y Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 38 (1983), pp. 343-352.
- VILLAVICIOSA, Marqués de: *Parques Nacionales. Proposición de Ley y discursos pronunciados en el Senado por los Sres. Marqués de Villaviciosa de Asturias y Conde de Romanones el 14 de julio de 1916*, Madrid, Romana Velasco Viuda de P. Pérez, 1916, 22 p.
- VOLUMEN COLECTIVO: *Río 92 Conferencia de las naciones Unidas sobre el medio ambiente y Desarrollo. Programa 21*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1993.