

**SOBRE EL TITULO COMPETENCIAL DE LA COMUNIDAD  
AUTONOMA CANARIA PARA ELABORAR LA LEY DE  
PREVENCION DEL IMPACTO ECOLOGICO,  
PRIMERA DE LA LEY CANARIA DE LA CONSERVACION**

El proyecto de «Ley de Prevención del Impacto Ecológico, Primera de la Ley Canaria de la Conservación», no lleva en su preámbulo justificación explícita de la competencia autonómica para abordar dicha ley, particular que se ha evitado por cuanto puede llegar a resultar obsesivo en algunas comunidades. Se ha seguido una recomendación de Martín Casals:

" En principio, el legislador no tiene porque justificar ante el destinatario su competencia para dictar el acto legislativo (lex iubeat, non saudet). El lugar de la justificación de la competencia es el de los antecedentes del Proyecto legislativo."

En la memoria que acompaña al proyecto legislativo se ha incluido la siguiente justificación:

**«2. Justificación de la competencia**

*El Estatuto de Autonomía de Canarias establece, en su artículo 32, que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes, ordenación y fomento de los mismos, vías pecuarias y pastos, espacios naturales y servicios forestales. Igualmente le corresponde, según el artículo 33, en relación con el artículo 1 de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias, tales funciones en materia de protección del medio ambiente.»*

Esta justificación ha sido tomada de la que acompañó al Decreto 3364/83 de 2 de Noviembre, y aunque muy escueta, bien pudiera haber sido suficiente toda vez que ya sirvió en su día a la Comisión Mixta de Transferencias. Sin embargo, pensamos que ciertamente puede inducir a confusión sobre la auténtica titularidad competencial que no se sustantiva tanto en la materia medio-ambiental, como en la ordenación del territorio, gestión y conservación de los recursos naturales.

La ley de Prevención del Impacto Ecológico se plantea como la primera de la Ley Canaria de la Conservación. Es una parte de una ley mayor que aspira a la conservación de la naturaleza, a la ordenación y uso racional de los recursos naturales y la preservación de la diversidad genética, aspectos en los que la Comunidad Canaria tiene competencias legislativas exclusivas o compartidas, aunque no estén todas ellas enumeradas en el E.A. ni listados en los artículos 148 y

149 de la Constitución. Según Muñoz Machado, la «protección de la fauna, no parece que pueda tenerse por totalmente equivalente a los conceptos de caza y pesca que maneja el art. 148.1.11.» Lo mismo puede decirse de la protección de la flora silvestre o el evitar desequilibrios ecológicos en los sistemas naturales o seminaturales.

La Ley de prevención del impacto ecológico ha de ser entendida como una ley de protección de la naturaleza, que en buena lógica ha de seguir el siguiente esquema; lo primero es prevenir (prevención del Impacto), lo segundo asegurar los habitats (protección de espacios) y restaurarlos, si cabe, y lo tercero proteger y regular el uso de lo que vive en ellos (protección y regulación de especies).

Sería erróneo interpretar el proyecto de ley como una mera ley de desarrollo del Decreto Legislativo 1302/1988 sobre impacto ambiental, al cual forzosamente se adapta en aquello coincidente, pues éste es norma básica (salvo, en buena ley, los puntos 11 y 12 de su anexo<sup>1</sup>).

Un análisis detallado del proyecto de ley refleja que el objeto final de la protección es la Naturaleza, los recursos naturales tanto en su componente territorial como vágil, y por ello se analiza el impacto que actividades humanas pueden causar sobre ellos, sin entrar en la regulación sustantiva de dichas actividades, que corresponde a la legislación sectorial. Por ello se habla de impacto ecológico, pues es básicamente la ecología la preocupación del legislador.

Se ha evitado el término medio-ambiente, o impacto ambiental que emplea el Decreto Legislativo para eliminar confusiones ya que este concepto puede tener muy diferente contenido<sup>2</sup>.

Como bien apunta Muñoz Machado, dicho concepto, empleado en el artículo 45<sup>3</sup> de la Constitución es de diferente alcance, al menos en alguno de sus preceptos, que el empleado en las listas de los artículos 148 y 149<sup>4</sup>. En estos ha perdido su primitiva amplitud y queda como un concepto residual.

---

<sup>1</sup> Estos puntos no son obligatorios según la Directiva 85/337/CEE, sino optativos de los estados; opción que tomó el Estado Español pero sin realizar consulta parlamentaria, incluyéndolos con los demás como si una trasposición rutinaria se tratase.

<sup>2</sup> Los Estudios Simples o Preliminares de Impacto Ecológico no pueden ser asimilables a las de Impacto Ambiental que incluyen un componente socioeconómico muy significativo. Sólo los Estudios Detallados de Impacto Ecológico (mucho más complejos) son auténticos Estudios de Impacto Ambiental y se ha "forzado" el término "ecológico" para cumplir con el contenido de la norma básica.

<sup>3</sup> Art. 45. 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 velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

<sup>4</sup> Es competencia exclusiva del Estado: Art. 149.1.23. 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. Art. 149.3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos estatutos.

Del propio EA se deduce que la Autonomía Canaria es competente vía art. 29 y 32 para legislar en múltiples sectores de la Naturaleza, sus recursos y el territorio (aguas, montes, minas, espacios naturales, litoral, etc), sectores éstos que pueden formar parte asimismo de un concepto global y plural de medio-ambiente.

Por ello, cuando se hace referencia a que sólo tendrá competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente (CE Art. 148.1.9. y EA art. 33) hay que entender éste en su sentido tradicional en la Administración española -mucho más restringido- y que se refiere a temas de contaminación de aguas, aire, residuos, etc.

Los EA de Comunidades de segundo grado (vía 143) han interpretado el alcance de dicha competencia en este sentido (s. Muñoz Machado) apuntado al referirse a ella en los términos de función ejecutiva «en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas territoriales.»

Nosotros entendemos pues, que el concepto de medio ambiente y su adjetivo ambiental es aquél implantado en la Administración Española y que lleva un sesgo antropocéntrico muy marcado. Es la protección de los elementos del habitat humano tradicionalmente regulados por la Administración Ambiental española (ubicada en Obras Públicas<sup>5</sup>). Los límites de tolerancia de un contaminante, por ejemplo, se establecen en virtud de la especie humana, y no de los que pudieran requerir la pervivencia de líquenes, que son mucho más delicados. El "bienestar" de los líquenes serían objeto de regulación y protección a través de la política de recursos naturales (tradicionalmente ubicada en el Ministerio de Agricultura, ICONA.)

Nótese que en Canarias contamos con una Dirección General de Medio Ambiente y Conservación de la Naturaleza, y que en el proyecto de ley se hace referencia a la Consejería competente en materia de Conservación de la Naturaleza, que actualmente se llama de Política Territorial. El mantener el concepto de órganos ambientales ha sido, según se explica en la Memoria, por respeto a la tradición administrativa española.

El propio Estado ha anunciado legislación básica en materia de medio ambiente y de conservación de la naturaleza, si bien queda por ver qué nivel de solape se dará entre ambas normas. Hasta ahora sólo ha elaborado la segunda, limitándose respecto de la primera, a trasponer la normativa comunitaria.

Si hacemos caso omiso a la LOTRACA, en virtud del art. 33 del EA cabe negar a la Comunidad Canaria el legislar sobre niveles de contaminación, por ejemplo, pero no sobre la protección de valores ecológicos y naturales y ordenación territorial, que es lo que realmente aspira regular el proyecto de ley. Obsérvese por ejemplo, que el régimen jurídico que se establece para las Zonas Ecológicas Sensibles es un régimen territorial de tutela de valores naturales singulares, y

---

<sup>5</sup> Dirección General de Medio Ambiente

que está previsto para que actúe como el principal instrumento jurídico de protección a aplicar en los planes insulares<sup>6</sup> y en las futuras figuras de espacios naturales protegidos (materias sobre cuya competencia legislativa no hay duda).

Cierto es que el contenido de la Ley Canaria de la Conservación no puede ser encasillado en un sector estrictamente "ambiental", ni en uno de "recursos naturales (fauna, flora, agua, aire)"; hay solape como también lo hay en los títulos competenciales, pero ello no quiere decir que la Autonomía Canaria no pueda abordar legislativamente el contenido de la Ley de Prevención del Impacto Ecológico. La competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio (art. 29.11) podría ser a nuestro entender, soporte suficiente<sup>7</sup>.

Por otra parte, como ha probado LOPEZ RAMON, «si la disciplina de un espacio natural protegido hace referencia a actividades agrícolas y forestales, protección de la fauna, recursos hidráulicos y minerales, comunicaciones, circulación y estancia de personas, autorizaciones comerciales, industriales y turísticas y urbanismo, hay que convenir que tanto de lo que dispone el artículo 148 de la Constitución como de lo establecido en los primeros estatutos de autonomía, se deduce que todas estas materias son de competencias regionales.»

ANTONIO MACHADO CARRILLO

---

<sup>6</sup> Medidas para defender protección del "medio ambiente natural o urbano" se permiten establecer a los Planes Insulares de Ordenación (Ley 1/1987 art. 3.c).

<sup>7</sup> La Ley del Suelo incluye en sus referencias a la ordenación del territorio (art. 8.2.c) «las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico».