

## **Valoración de la Ley 12/1987, de 19 de junio, de declaración de Espacios Naturales de Canarias**

La Ley 12/1987 es una ley de declaración de espacios naturales, una ley voluntarista y coyuntural que desatiende los aspectos técnicos, remitiéndose a la muy contestada Ley estatal 5/1975 de ENP. Se trata de una "ley catálogo" en términos de sus propios promotores, dotada de medidas cautelares de protección pero sin dar contenido jurídico a los imprescindibles instrumentos de desarrollo de los espacios: los Planes Rectores de Uso y Gestión.

El anterior Gobierno preparó en su momento y en paralelo un anteproyecto de Ley de Espacios Naturales de Canarias de contenido mucho más estructural aunque fue descartada -suponemos- por las prisas que había. Parece claro que la voluntad política subyacente en sacar una ley con urgencia era la de frenar la vorágine territorial producida por el "boom" turístico. Para ello se eligió la declaración de espacios protegidos por ley como método más rápido y contundente, detrayendo así del proceso especulador una proporción importante de territorio canario. Nótese además que los Planes Especiales de Protección y Catalogación de Espacios Naturales promovidos por los cabildos insulares podían haber conseguido el mismo fin, pero se venían tramitando muy lentamente, o se hallaban en punto muerto.

En este contexto es necesario resaltar la impotencia técnica de la Ley 12/87 para desarrollar los espacios declarados, demanda que resulta lógica y legítima en el público, máxime cuando no distingue entre los que es una ley de "declaración" y una ley sustantiva de protección. Sin embargo, resulta al menos chocante que los promotores de dicha ley declarativa o miembros del anterior Gobierno que la impulsó acusen al actual ejecutivo de no desarrollarla, cuando ellos mismos se hubieran encontrado en una situación de impotencia igual o al menos, semejante.

Lo anteriormente expuesto viene a decir que, en definitiva, la ley 12/1987 se desvía de su objetivo teórico de crear espacios naturales protegidos (algunas áreas de las "añadidas" son poco naturales) y se orienta de alguna manera a dar un "frenazo" a la especulación del suelo de cara al negocio inmobiliario-turístico, frenazo que se podría haber hecho también con una ley de medidas urbanísticas de carácter urgente. Técnicamente cabe acusar al legislador de vicio de desviación, pero si entendemos a la isla como una unidad natural, podría justificarse el empleo de medida tan tajante para una finalidad que es, en sí, válida y perseguible. Será el tiempo y en el marco político el que juzgue si la ley fue "salvaje" o no, buena o mala; de lo que parece que no puede dudarse es de que fue valiente y oportuna. Lo más probable es que hoy no saldría adelante un proyecto así.

Un parlamentario de la actual oposición se han expresado en la línea siguiente: *No concibo que Gobierno o partido político alguno pueda plantear, independientemente de su perfeccionamiento técnico, la reducción del número de espacios naturales establecido por la Ley 12/87 y que supone el logro más importante de la Comunidad Autónoma Canaria en materia de conservación de la Naturaleza.* Dicha afirmación tiene mucha sensatez y envidia política y como tal reto ha sido aceptado y compartido en público, por ejemplo, por el actual Director General de Medio Ambiente y Conservación de la Naturaleza (Las Palmas, febrero 1989).

## Sobre los defectos técnicos y jurídicos

La Ley 12/87 de Declaración de Espacios Naturales de Canarias se establece en concordancia y como aplicación de la LEY 15/1975 de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (en lo sucesivo LENP de 1975). Nótese que en la actualidad esta ley estatal ya no es norma básica, sino la recientemente aprobada *Ley de conservación de espacios naturales y la flora y fauna silvestres*. De todas maneras, los posibles defectos de la Ley territorial 12/1987 hay que analizarlos en el contexto de la legislación entonces existente, y como consecuencia de la mera y simple aplicación de la propia LENP de 1975, sin aprovechar la oportunidad de corregir algunos de los múltiples problemas que plantea esta norma, y que son públicos.

En este informe no entramos a considerar supuestos defectos en la delimitación de los espacios, es decir, si el "contenido" de los espacios es correcto o no en virtud de la finalidad de la ley. Cabe indicar, no obstante, que la técnica de descripción gráfica de los límites de los espacios declarados es jurídicamente válida, aunque bastante más imprecisa que su descripción en texto, que es lo habitual en materia conservacionista.

- (1) En el art. 5 se dispone que la administración de los espacios naturales protegidos (e.n.p. en lo sucesivo) corresponderá al órgano competente en materia de medio ambiente, es decir, que la Dirección General de Medio Ambiente será el único órgano gestor de estos espacios. Parece que el legislador pretendía con esto cerrar y simplificar el tema. Sin embargo, nada se dice respecto a los órganos colaboradores, Patronatos y Juntas Rectoras<sup>1</sup> que han de formarse en virtud del art. 10 de la LENP de 1975, y a la cual se remite supletoriamente la Disposición Final Tercera de la ley canaria. Quiere esto decir que en puridad legal habría que constituir 70 Patronatos y 34 Patronatos o Juntas, según se interprete el art. 12.b del Reglamento de la LENP de 1975, lo que resulta, a todas luces, desproporcionado y nada operativo.
- (2) La Ley 12/1987 habla de Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG en lo sucesivo) a los que asigna un importante e imprescindible papel, pero sin darle el contenido jurídico necesario para acometerlo. El caso merece un análisis detallado.

En la Disposición Adicional de la ley canaria se asigna al PRUG el *instrumentar las limitaciones de derechos o restricciones de usos*, mientras que en el art. 3. se dice que los instrumentos del planeamiento que desarrollen la protección establecida podrán, no obstante, y en los términos de su legislación específica, introducir prohibiciones y limitaciones de usos en el entorno de los espacios protegidos, si ello resultara necesario para los fines de protección.

El PRUG aparece mencionado en la Disposición Adicional, sin haberse definido antes. Hay que destacar que tampoco en la LENP de 1975 ni en su reglamento se definen los PRUG sino que se habla de planes de conservación, fomento, mejora y disfrute (art. 9.2 y 11.2 respectivamente). Es en las leyes individuales de declaración de los Parques Nacionales

---

<sup>1</sup> En el art.12 del Reglamento de la LENP de 1975 (RD 2676/1977 de 4 de marzo, se habla de Patronatos para los espacios creados por Ley, es decir, Parques Nacionales, Reservas Integrales y Parajes Naturales de Interés Nacional, y de Juntas Rectoras, para los Parques Naturales (art. 12b). Sin embargo, la Ley Canaria crea los Parques Naturales por Ley con lo cual cabe una duda razonable sobre el modelo a seguir.

donde aparecen por primera vez los PRUGs -complementando así a la LEMP 5/1975- con un contenido bien específico y detallado y de donde, seguramente, se ha tomado el nombre en la ley canaria, pero sólo el nombre, pues no puede haber trasposición de su contenido jurídico, ni ha habido remisión alguna al mismo.

Queda claro pues que no existe una legislación específica de los PRUGs, con lo cual el mandato de la Disposición Adicional queda sin contenido, salvo que los PRUG se tramiten como Planes Especiales de la Ley del Suelo (vía art. 76.b del Reglamento de Planeamiento), de donde sí podrían tomar un sustento jurídico concreto, aunque con seguridad insuficiente.

Es conocido el respeto que la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Ley del Suelo) tiene por las legislaciones específicas: legislación forestal, cinegética y agrícola (p.ej. Art. 81 del Reglamento de Planeamiento). Además, los Planes Especiales pueden calificar pero no clasificar suelo, de manera que posteriores planes urbanísticos (Normas Subsidiarias, o Planes Generales) tendrían el rango y posibilidad, en principio, para cambiar los usos del suelo, sobreimponiéndose a las disposiciones del Plan Especial.

- (3) La Disposición Transitoria Segunda da un plazo de un año para que los planes urbanísticos existentes se modifiquen y adapten a las disposiciones de la Ley 12/1987, lo cual es una tarea de tal envergadura -afecta a prácticamente todo el planeamiento existente en la Región- que resulta, a priori, incumplible. Pasado el año, la "pelota" se pasa a la CUMAC quien se encontrará en la misma tesitura y ante una tarea bastante vaporosa, pues no se sabe bien a qué hay que "adaptar" los planes urbanísticos existentes. El "desarrollo" que demanda el art. 3<sup>2</sup> no ha tenido lugar ni parece que pueda tenerlo de forma unívoca y con base jurídica sustantiva en la gestión de espacios naturales (como lo pueden hacer sus homónimos, los PRUG- de los Parques Nacionales). Habría que adaptar los planes *en la medida de lo posible, a los objetivos de esta Ley*, con la inoperante precisión que tal mandato conlleva.

[NOTA 1: Quiero destacar, que esta es una vía de "coladera" pues los ayuntamientos empezarán a presentar "sus" adaptaciones, seguramente tan sui-generis como la de Buenavista que pasa suelo rústico a urbanizable, creo. Y basta algo de connivencia o voluntad desarrollista como para que tales "adaptaciones" sean aprobadas y respaldadas jurídicamente. El concepto de "en la medida de lo posible, a los objetivos de esta Ley"- es una indefinición terrible y un handicap enorme -incluso absoluto- si hubiera que pleitear. Las adaptaciones no están jurídicamente objetivadas (es decir, sin criterio o norma a seguir y por los que juzgarlas), y esto es muy grave. Todo queda en manos de la arbitrariedad, lo que puede ser para bien, o para mal.]

- (4) En la Disposición Transitoria Tercera se establece la normativa temporal en tanto no exista PRUG, y se dice en el punto 2 que el uso urbanístico de los terrenos será *hasta la aprobación de los respectivos PRUG, el correspondiente al de la clasificación del suelo que ostenten ...* lo que induce a falsas expectativas, pues luego seguirá siendo igual, ya que, como vimos, los PRUGs no tienen "fuerza" para clasificar suelo.

---

<sup>2</sup> \*... instrumentos de planeamiento que desarrollen la protección establecida por esta Ley, podrán, no obstante, y en los términos de su legislación específica... + (que viene a ser, la propia urbanística).

- (5) Resulta grave el punto 2.a de esta disposición transitoria pues establece *que en los terrenos clasificados actualmente como suelo no urbanizable se aplicarán si existieran las determinaciones de planeamiento municipal referentes al suelo no urbanizable especialmente protegido (SNUPE)*. Imaginemos un gran parque como el de Teno en el que grandes zonas agrícolas -caseríos incluidos- coexisten con zonas naturales vírgenes para las que el Plan General municipal hubiera previsto una normativa de SNUPE muy restrictiva, impidiendo, por ejemplo, cualquier tipo de construcción. En virtud de la disposición transitoria 2.a tal régimen se extendería a todo el Suelo no urbanizable del municipio incluido en el Parque (en algunos casos, prácticamente todo el municipio), colapsando así toda posibilidad de desarrollo, entre otros, el de las zonas agrícolas.
- (6) Más adelante, en el punto 3. se establece algo que es supérfluo y en cualquier caso, no constituye derecho temporal, pues es así sin que lo diga la Ley 12/1987, y luego seguirá siendo así, porque los PRUG concebidos sólo urbanísticamente no lo puede cambiar: *La actividad de la caza se sujetará a su legislación específica [...] ...los terrenos comprendidos en espacios naturales podrán sujetarse, mediante Decreto del Gobierno de Canarias, al régimen de los Refugios de Caza*. Esto es derecho ya existente y nada cambia.

También se hace en este punto referencia a *... las determinaciones de los Planes Rectores de Uso y Gestión*. lo cual es una remisión cíclica del todo absurda. Es decir, que cuando no hay PRUG (D.T.30), se aplica el PRUG (D.T.30, punto 3).

Por último, cabe decir en defensa de los autores del anteproyecto de ley, que al menos la Cláusula Transitoria Tercera, causa de los tres últimos comentarios, fue añadida con posterioridad.

Antonio Machado Carrillo

Santa Cruz de Tenerife, 30 de junio 1989