

Dos décadas de legislación autonómica en conservación de la naturaleza

ANTONIO MACHADO CARRILLO

Suplemento Dominical de Canarias 7 y Diario de Avisos, 9 Mayo 2004, vol. 23, páginas 17-20,

En 1982, cuando Canarias inició formalmente su andadura autonómica, lo hizo en circunstancias análogas a las de las demás comunidades autónomas, desprovista de un cuerpo jurídico propio, salvo por la sustantiva especificidad en materia económica y fiscal reconocida en el fuero nacional, y por ciertas restricciones, al menos iniciales, en competencias legislativas en materia ambiental.

El tema que nos ocupa, la conservación de la naturaleza, no tenía en aquella época un ámbito jurídico-administrativo del todo consolidado, aunque sí en alza como consecuencia del profundo cambio social, la influencia de los medios de comunicación y el progresivo y no disimulable deterioro ambiental de nuestro país.

El uso y protección de la naturaleza en España se venía rigiendo por un magro y anacrónico cuerpo normativo, conformado por la vetusta legislación forestal (Ley /1957 de montes) según la cual es monte todo terreno no roturado o construido susceptible de albergar vegetación, y la legislación de caza (Ley 1/1970), que contemplaba a todas las especies de la fauna como cinegéticas, fuesen o no cazadas. A estos regímenes, ambos de claro corte productivo, se sumaban la malograda Ley 5/1975 de espacios naturales protegidos y el régimen jurídico del suelo de 1976 que, a pesar de su meritorio propósito integrador y ordenador de todo el territorio, venía funcionando en la práctica como un sistema sectorial básicamente urbanístico.

Sin embargo, las particularidades de la naturaleza canaria no son equiparables a las del resto del territorio nacional. La concentración de valores naturales (endemismos, hábitats singulares, etcétera) y la fragilidad del entorno insular eran hechos ya entonces reconocidos y, en parte, así quedaba reflejado en la presencia de cuatro parques nacionales en Canarias, de los diez con que contaba el Estado español por aquéllas fechas (Garajonay se creó en 1981).

En las dos largas décadas de autonomía ya transcurridas, el legislador canario ha sido sen-

sible a estas circunstancias, quizás una de las más diferenciadoras del Archipiélago. Pero el modo como se ha desarrollado la producción normativa no ha sido óptimo ni del todo satisfactorio, y aún queda bastante labor por delante. Iremos por partes. Analizaremos las dos líneas doctrinales en conservación: la vertiente “espacios” y la vertiente “especies”, pues a pesar de los intentos de avanzarlas a la par, han llevado derroteros diferentes.

Territorio y áreas protegidas

La preocupación por una conservación más global –no puntual y esporádica– del territorio canario ya había arrancado con el inventario abierto de espacios naturales realizado por el Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA). Este inventario concluyó en 1980, año en el que el propio ICONA y la entonces Junta de Canarias deciden profundizar en la idea del inventario, pero con medidas proteccionistas concretas. A falta de una legislación adecuada al caso –la vigente Ley 5/1975 era insuficiente– y siguiendo la recomendación del Consejo de Estado de aprovechar otra legislación a mano para defender la naturaleza, incluso la urbanística, se elaboraron Planes especiales de la Ley del Suelo para catalogar y proteger un sistema coherente y representativo de espacios naturales en cada isla. Tras analizar estructuralmente los hábitats y tipos de formaciones naturales, se valoraron comparativamente y luego se catalogaron los más singulares o representativos, a la vez que se les asignaban normas de protección genéricas o específicas. Estos planes fueron promovidos por los cabildos insulares, por lo que era esencial justificar el interés conservacionista supramunicipal de cada área, de manera que su selección no atentara contra la autonomía municipal garantizada por la Constitución. Es decir, que además de los espacios naturales catalogados, podían quedar fuera otros igualmente naturales y bien conservados, pero cuya protección por la vía urbanísti-

ca correspondería afrontar a los ayuntamientos, llegado el caso.

El propósito que subyacía en estos planes –con sólida base científica– era el de ser posteriormente asumidos e incorporados por los planes generales de ordenación municipal (o normas subsidiarias), pues, a la sazón, la mayoría de los municipios estaban abordando su planeamiento. Así ocurrió *de facto* en varios casos, aunque los Planes especiales nunca llegaron a aprobarse debido, quizás, a que el último (Gran Canaria), se desligó del planteamiento de respeto a la autonomía municipal y fue elaborado por un equipo propio del Cabildo, como un plan especial de protección de toda la isla, maximalismo que generó lógico rechazo en varios sectores.

Bien fuera como consecuencia de este rechazo, o por mera desidia, la tramitación de los siete planes especiales decayó, no así el nivel de calamidades que venían padeciendo los territorios insulares. Las consecuencias negativas de los primeros *booms* turísticos de los años 60 y 70 quedaron marcadas y presentes en la sociedad canaria, como para no generarse alarma con un nuevo *boom*, acaso más virulento aún, al atraer la especulación inmobiliaria ingentes cantidades de dinero –limpio y sucio– del exterior.

Los desatinos y destrozos provocados por la nueva cruzada del monstruo inmobiliario-constructor ligado al sector turístico, abonaron el terreno para que –con el llamado Pacto del Progreso– en el Parlamento de Canarias se aprobasen varias leyes de clara incidencia territorial: La Ley 3/85 de medidas urgentes de urbanismo y protección de la naturaleza, la Ley 1/87 de Planes Insulares y la precipitada Ley 12/87 de declaración de espacios naturales de Canarias. Con esta última, y de una sentada, se establecían 104 espacios protegidos, el 33,2% del territorio de Canarias. Dicha acción, obviamente voluntarista, tuvo el mérito de frenar la expansión turística en las áreas contempladas; actuó de muro de contención. Pero, por otra parte, con sus tres únicos artículos y penosas definiciones técnicas y jurídicas, dejó una semilla de incertidumbre y un auténtico reguero de problemas que irían aflorando con el paso de los años. Cierto es que los artífices de la ley echaron mano de los espacios naturales señalados en los Planes Especiales en busca de soporte técnico, pero los límites de los nuevos espacios –

asignados a dos de las categorías¹ de la mencionada Ley preconstitucional 5/1975– rara vez coincidían con los inventariados, y triplicaron la superficie protegida. A pesar del nombre de la ley, la mayor parte de las áreas incorporadas no eran naturales, ni siquiera seminaturales, sino que abarcaban extensas zonas rurales dedicadas a pastos, cultivos (incluso plataneras), case-ríos, campos de fútbol, etcétera. Para mayor desgracia, sus límites fueron señalados únicamente en el Boletín oficial de Canarias y con un trazo grueso en malas copias de planos de las islas a escala 1:100.000, con lo que resultaban ciertamente confusos. Es difícil juzgar a toro pasado, pero igual hubiera sido preferible y menos complicado haber recurrido al régimen urbanístico y prohibido *ex-lege* la construcción con fines turísticos en las áreas delimitadas.

A lo largo de la segunda legislatura (1987-1991) –gobernando el CDS– se hizo patente la necesidad de poner orden en tal desconcierto. Siguiendo las recomendaciones de la Estrategia Mundial de Conservación (UICN, 1980), la idea era dotar a Canarias de un cuerpo jurídico propio y suficiente para abordar los temas de conservación. Así surgió la idea de preparar tres leyes secuenciadas: de prevención del impacto ecológico, de áreas protegidas y de vida silvestre, para ser luego refundidas en un texto único, la “Ley canaria de la Conservación”.

La primera de estas normas fue la de Prevención del impacto ecológico (Ley 11/1990) que, aunque muchos se empeñan en interpretarla como mero desarrollo del Real decreto de prevención del impacto ambiental (norma básica del Estado), es una ley de corte propio con novedosos instrumentos jurídicos de protección y una muy necesaria ligazón de estos mecanismos con el territorio. La ley regula las llamadas “Áreas de sensibilidad ecológica” que, vinculadas o no a la presencia de áreas protegidas o especies amenazadas, permiten ejercer una protección eficaz y contundente. Este régimen preventivo debería servir de base para las futuras leyes de áreas protegidas y de fauna y flora silvestres, con las que, en principio, se incardinaba.

La inclusión del término “ecológico” en el nombre de la ley no fue cuestión baladí, pues, en aquél entonces la competencia de Canarias para elaborar normativa propia en temas am-

¹ Parajes naturales de interés nacional y Parques naturales

bientales no estaba del todo aclarada². Por eso la ley canaria se sustenta en la protección de los recursos naturales –lo “ecológico”–, donde el Parlamento autonómico sí se era competente para desarrollo normativo. La prevención del impacto ambiental, según lo contempla la norma básica del Estado, es de menor trascendencia en las Islas y se incluye como complemento, sin mayores cambios. Lo triste del caso, es que esta ley concebida sobre todo para el autocontrol de las propias Administraciones públicas, fue por muchos años esquivada por quienes deberían predicar con el ejemplo. Además, los servicios medioambientales especializados de la Comunidad Autónoma no han sabido interpretar su alcance jurídico ni han hecho apenas uso de sus posibilidades, atendiendo más a cumplir con el real decreto estatal, que a desarrollar la legislación elaborada por su propio Parlamento. Con todo, y superado ya un rodaje excesivamente dilatado, la Ley de prevención del impacto ecológico viene cosechando algunos logros en conservación. Pero el reto sigue abierto, quedando pendiente limpiar el proceso de las corruptelas y picarescas que, cuando no se ata en corto, suelen florecer alrededor de este tipo de técnica, que es compleja.

A mitad de la segunda legislatura, cuando se venía trabajando en una propuesta de ley de áreas protegidas, las Cortes Generales promulgaron la Ley 4/89 de la conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Esta norma estatal sentó las bases jurídicas para la protección de espacios y especies, pero introdujo además un novedoso régimen sobre ordenación de los recursos naturales con aspiración a convertirse en cabeza de grupo normativo, quedando supeditados a él los regímenes sectoriales, incluido el urbanístico. Dicho planteamiento implicaba tener que acomodar los Planes insulares de la Ley territorial 12/87 a su nueva condición de planes de ordenación de recursos naturales, lo que, en principio, parecía no solo posible, sino del todo coherente y oportuno. No obstante, dada la inseguridad jurídica y descalabre generados con los 104 espacios naturales establecidos en 1987, se optó por dar prioridad a la ley de áreas protegidas.

Pese a ello, el proyecto de Ley de áreas protegidas (PL-52), ajustado ya a la norma básica del Estado, decayó en su trámite parlamentario al anticiparse las elecciones. Por fortuna, dicha

iniciativa llevaba aparejada el llamado “Proyecto Fénix”, de reclasificación y delimitación de las áreas protegidas, que siguió su curso hasta concluir un año más tarde. En él se analizaban y ponderaban con rigor los valores naturales y usos existentes en los espacios, se definían sus límites con precisión y se les asignaba coherentemente una de las 10 categorías de protección –de menos a más– que contemplaba el proyecto de Ley

El proyecto Fénix, revisado, serviría luego para que se generase un nuevo anteproyecto de ley de espacios naturales con el siguiente gobierno (PSOE-AIC, 1991-1992), entrados ya en la cuarta legislatura. Pero con la instalada tradición de tener dos gobiernos por legislatura, tampoco esta vez culminó su trámite. Las AIC y el PP, en coalición, entraron a gobernar 1992. Concluye así la primera década de legislación autonómica sin una ley decente de áreas protegidas.

En la segunda década (1992-2002) los gobiernos han sido si no más estables, al menos más duraderos (AIC en la 4 y 5ª legislaturas). En 1994 se promulga por fin la Ley 12/94 de Espacios naturales de Canarias, heredera de Fénix³ y los planteamientos técnico-jurídicos originales, pero con importantes cambios en el modelo de gestión de los espacios que, a la larga, traerían algunos quebraderos de cabeza, hasta que fue delimitado definitivamente el marco competencial de los cabildos, en 2001.

La adecuación de los planes insulares al régimen básico de ordenación de los recursos naturales –tarea pendiente, recuérdese– vino a resolverse con la Ley 9/99 de ordenación del territorio, encajándose de paso las áreas protegidas en el marco territorial y bajo un régimen unificado, como era la lógica del nuevo sistema. De ahí que dicha norma llevase el mandato de reunir ambas leyes (Ley 12/94 y Ley 9/99) en un texto refundido, que vio la luz un año más tarde como Decreto legislativo 1/00, de mote “Ley del Territorio”. A pesar de que la refundición de dos textos jurídicos debe respetar sus contenidos, al menos en lo esencial, se observa en la nueva redacción algunos cambios y ciertas lagunas, casuales o no, que desvirtúan el régimen propio de los espacios naturales (i.e. régimen de usos, instrumentos de planificación) volcándolo hacia el ámbito urbanístico más tradicional, lo que, a juicio de muchos, fue un fraude jurídico, además de un paso atrás. El contenido del borrador de

² Este particular vino a resolverse posteriormente con la reforma del Estatuto de Autonomía en 1996.

³ El nombre de “Fénix”, el ave mítica que resurge de sus propias cenizas, le fue bien aplicado.

Reglamento de planeamiento que ha circulado internamente, confirma esta tendencia y, de aprobarse tal cual está, remataría la ruina del régimen específico de áreas protegidas que tanto esfuerzo llevó. Y esa es la situación al término de la segunda década (2002).

Flora y fauna silvestres: biodiversidad.

La fauna y flora silvestres de Canarias han vivido en un mayor desamparo jurídico. La ley específica (3ª de la Conservación) anunciada por el Gobierno en la segunda legislatura, no llegó a concretarse. La irrupción de la norma básica del Estado (Ley 4/89) – básica sí, pero de bases y no suficiente– tampoco propició mayores iniciativas legislativas, al margen de una modesta orden departamental sobre protección de la flora silvestre canaria, en 1991.

La primera década (1982-1981) concluyó, pues, sin pena ni gloria para las especies. Como consuelo, cabría destacar, quizás, la promulgación de la Ley 7/91 de Símbolos de la Naturaleza de Canarias, más orientada a la “seducción” ambiental que a la protección de las especies símbolo: un animal y una planta por cada isla. Curiosamente, esta ley de un solo artículo, requirió varios años para obtener el previo consenso de los símbolos por parte de los siete cabildos. Ello no impidió, sin embargo, que dos símbolos fuesen enmendados sobre la marcha, a propuesta “personal de parlamentarios oriundos de las respectivas islas (Gran Canaria y Fuerteventura). Quizás anecdótico, pero lo dicho: curioso proceder.

En 1992 tuvo lugar la Cumbre de Río en la que se lanzó el Convenio sobre Diversidad Biológica, del que España es parte. Este convenio ha tenido profunda repercusión en la doctrina conservacionista, siendo hoy la biodiversidad el paradigma de la conservación, concepto que abarca más allá de la fauna y la flora, según la idea tradicional. La aún pendiente ley de fauna y flora silvestres pasó a denominarse “de biodiversidad” en los numerosos borradores que se sucedieron a lo largo de la década, sin que ninguno de ellos cristalizara en algo concreto. Solo al final, en 2002, se consiguió elaborar una propuesta de Ley de Biodiversidad de Canarias: En su redacción original, además de los aspectos normales vinculados a la protección y gestión de las especies silvestres, se abordan nuevos temas como son los organismos modificados genéticamente y la bioseguridad, las razas y cultivos autóctonos o el acceso a los recursos genéticos. Se desarrolla así, en el ámbito auto-

nómico, buena parte del Convenio sobre Biodiversidad, varias directivas comunitarias (Aves, Hábitats y OMG) y las normas básicas sobre conservación (Ley 4/1989) y biotecnología (Ley 15/1994).

Entre otros aspectos técnicos y urgentes que contempla el texto elaborado, figuran los instrumentos para prevenir y combatir las especies exóticas invasoras o los criterios y procedimientos previos que han de regular la inclusión de especies en el Catálogo canario de especies amenazadas. Hasta la fecha se ha venido funcionando deficientemente con el Catálogo nacional (1990 y ulteriores enmiendas) sin que la reciente aparición de un Catálogo canario (D 151/2001) colgado directamente de la norma básica, haya mejorado la situación; más bien al contrario. En relación con los invertebrados, por ejemplo, sigue siendo un misterio insondable los criterios –si es que los hubo– que se emplearon para incluir unas especies y no otras.

La quinta legislatura terminó en abril de 2003 sin que la ley de biodiversidad llegara a iniciar su trámite parlamentario, tal vez víctima del recurrente pleito insular, o por simple falta de arrojo. Su trámite fue lento, más lento de lo que las circunstancias y fechas aconsejaban. Tampoco tuvo mejor suerte la propuesta de ley reguladora de la observación de cetáceos, que se movía en paralelo.

Conclusión

Las dos décadas de autonomía legislativa se cerraron con la mitad de la asignatura de conservación sin aprobar. Solo ahora, en marzo de 2004, y tras alguna que otra poda adicional, el proyecto de ley de biodiversidad ha logrado presentarse ante la cámara legislativa.

En fin; algo tardías, seguramente, pero ahí están las leyes de aguas (L 12/90), turismo (L 7/95), caza (L 7/98), patrimonio histórico (L 4/99), residuos (L 1/99) y del territorio (DL 1/00). Capacidad no falta, pero parece que tanto el ejecutivo como el legislativo tienden a ser más reactivos que pro-activos, reflejo, seguramente, de la propia idiosincrasia de la sociedad canaria.

Siempre resulta comprometido hacer balances, pues dependen mucho del referente que se coloque en el otro platillo. Si comparamos los avances en materia de conservación con los de otras comunidades autónomas, Canarias se ha situado ciertamente por delante de la mayoría y, a pesar de lo tortuoso del proceso, los canarios pueden sentirse orgullosos de los logros netos

habidos. Pero si se pondera lo que se quedó en el tintero, el tiempo perdido y la situación y tendencias actuales del territorio y la biodiversidad, hay campo para el desaliento y queda claro que el listón está aún varios palmos por encima.

Sería tal vez pretencioso reclamar más eficiencia y voluntad política, pero es justo hacerlo. Sólo los pueblos débiles se conforman con lo que hay.

CUADRO RESUMEN DE DOS DÉCADAS DE LEGISLACIÓN CANARIA EN CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

| Año | Legislación | | | Gobierno | Legislatura |
|------|--|-----------------------------------|----------|----------------------------------|-------------------|
| | Autonómica | Nacional | CEE | | |
| 1978 | | Constitución Española | | Junta de Canarias | Preautonomía |
| 1979 | | | Aves | | |
| 1980 | Inicio de los PECPEN | Fin inventario abierto 5/75 | | | |
| 1981 | | P.N. Garajonay | | | |
| 1982 | Estatuto de Autonomía | P. Natural Dunas Corralejo -Lobos | | | |
| 1983 | | | | J. Saavedra | Primera 1983-1987 |
| 1984 | Finalizan los PECPEN y PEPEN | | | PSOE | |
| 1985 | L 3/85 Med. urgentes urb. y pro. Nat. | | EIE | Idem. Pacto Progreso PSOE+ Izda. | |
| 1986 | | DL EIA | | | |
| 1987 | L 1/87 de Planes Insulares (-94) L 5/87 Ord. urb. suelo rústico L 12/87 Declaración Esp. Naturales Petición. Estrategia Can. Conservac. | | | F. Fernández CDS | Segunda 1987-1991 |
| 1988 | | | | | |
| 1989 | | L. 4/89 básica de Conservación | | L. Olarte CDS | |
| 1990 | L 4/90 Prevención Impacto Ecológico PL-52 Prot. Esp. Natur. (Fénix), Oct. | | | | |
| 1991 | Iniciativa LENP Padrón O. 20/2/91 Prot. esp. silv. flora 7/91 Símbolos Naturaleza | | Hábitats | J. Saavedra PSOE-AIC | Tercera 1991-1995 |
| 1992 | Proyecto Fénix | | CBD Río | | |
| 1993 | Iniciativa Re-Fénix / AMC-Fénix | | | M. Hermoso AIC + PP | |
| 1994 | L 12/94 Espacios Nat. Canarias | | | | Cuarta 1995-1999 |
| 1995 | L 7/95 de Turismo | | | M. Hermoso CC | |
| 1996 | | | | | |
| 1997 | | | | | |
| 1998 | L 7/98 de Caza | | | | |
| 1999 | L 1/99 de Residuos L 9/99 de Ordenación del Territorio | | | R. Rodríguez CC+ apoyo PP | Quinta 1999-2003 |
| 2000 | L 1/00 Texto refundido (OT + ENC) | | | | |
| 2001 | | | | | |
| 2002 | Propuesta L Biodiversidad | | | | |