

La legislación canaria en áreas protegidas: Los planes especiales

Antonio Machado Carrillo
(Biólogo)

Antecedentes

En 1982, cuando se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias, el archipiélago ya contaba con un pequeño –pero importante– elenco de áreas protegidas derivadas de la aplicación de las leyes estatales en materia de conservación de la Naturaleza. Dicho conjunto comprendía nada menos que 4 parques nacionales, casi la mitad de los presentes en toda España, habiéndose declarado el último, el de Garajonay, apenas un año antes, en 1981. Las otras áreas protegidas comprendían algunos Parajes Naturales de Interés Nacional y Parques Naturales, al que se añadió el propio año de inicio de la Autonomía, el Parque Natural Dunas de Corralero-Lobos. Estas figuras jurídicas de protección son algunas las contempladas por la entonces vigente Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos.

Tal concentración de áreas protegidas en Canarias era ya relevante en aquéllos tiempos, y reflejaba los altos valores naturalísticos del Archipiélago, así como cierta sensibilidad hacia ellos por parte de la Administración responsable. Precisamente, en 1980 se concluyó el “**Inventario abierto de espacios naturales objeto de Protección Especial**” preparado por el ICONA y la Dirección General de Urbanismo a instancias de la CIMA (1977), y que utilizaba los trabajos de campo ya iniciados en 1975 por el ICONA a raíz de la promulgación de la mencionada ley 15/1975. Sin embargo, los principios que inspiraron dicho inventario eran un tanto peculiares (sugerencias, encuestas, consenso, etc.), muy subjetivos y a menudo anecdóticos. Y fueron más o menos los mismos en todo el territorio español.

A la vista de este inventario, la entonces Junta de Canarias en colaboración con el ICONA, se planteó (26/6/1981) abordar para Canarias un plan de protección de espacios con fundamento científico, basado en la racionalidad y que resultara en una red coherente y representativa de la naturaleza de cada isla. La Ley 15/75 era un marco jurídico a todas luces anacrónico e insuficiente, y críticamente desligado de la dinámica territorial que, en aquella época, venía conformada por la Ley del Suelo (1976). Esta legislación contemplaba instrumentos que bien podrían servir a la finalidad perseguida, según había apuntado el Consejo de Estado en una recomendación (17/3/1981), y que, además, y por pura lógica, tendrían mejor encaje en el ordenamiento general del territorio. Los llamados “**planes especiales de protección y catalogación**” (al amparo del art. 25) se revelaron como la figura más idónea. Pero hubo problemas.

En una España donde los ministerios eran departamentos bastante estancos, y en la que la legislación parecía estar igualmente compartimentada, resultaba insólito que personal del ICONA (Ministerio de Agricultura) pretendiese elaborar planes de conservación usando la Ley del Suelo. La “Ley del Suelo es del MOPU y hacerlo así, sería pasarse al enemigo”. Sin embargo, este escollo se logra superar (ayudó la lejanía de Canarias) como también la novedad de que un biólogo, y no un arquitecto, fuese el firmante de planes que, hasta entonces, habían sido feudo exclusivo de dicho gremio.

Otro problema lo representaba la autonomía municipal, garantizada por la nueva Constitución. La iniciativa –vía Ley del Suelo– para hacer un plan especial de protección con coherencia insular residía, pues, en los ayuntamientos, de modo que el proyecto de cada isla debería partir de un acuerdo conjunto de todos sus ayuntamientos, lo que lo hacía prácticamente inviable. Este segundo escollo se solventó elevando el punto de mira, y centrando la atención en los espacios de relevancia supra-municipal, con lo que la isla en su conjunto entraba en juego y con ello los respectivos cabildos. Y así se hizo.

La Junta de Canarias y el ICONA organizó un equipo técnico y le dotó de medios (oficinas, vehículos, etc.) para realizar los planes especiales. Lanzó la oferta a los **cabildos y fue aceptada por todos (acuerdos de colaboración) menos los cabildos de Tenerife y Gran Canaria**, que se consideraban con capacidad para abordar por sí mismos el proyecto planteado.

Los “Pecpenes”

Los cinco “Planes de Protección y Catalogación de Espacios Naturales” de las islas de Fuerteventura, El Hierro, La Gomera y La Palma fueron desarrollados en virtud del artículo 76.2.3 del Reglamento de Planeamiento (R.D. 2159/ 1978), obedecen al mismo planteamiento, siguen la misma metodología y sus resultados son equiparables. Estos planes no pueden clasificar suelo ni habilitar una gestión de las áreas designadas, por lo que siguen la vía cautelar de la restricción de usos mediante normas limitativas. Constan, pues, del catálogo de espacios naturales; justificación de cada espacio, descripción detallada de límites, tramitación, de normas generales /específicas de protección, etc.

Lo más singular de los Pecpenes radica en el modo de selección de las áreas, basado en trabajo de campo, un análisis sistemático de la representatividad según temas naturales (geomorfología, geología, vegetación, etc.), buscando la más alta calidad posible (valor /estado de conservación), matizado por la presencia de endemismos y restos arqueológicos. De este modo se podía justificar el interés supra-municipal del espacio, condición indispensable. Quiere esto decir, que muchas áreas naturales realmente interesantes no fueron seleccionadas, quedando dicha tarea abierta a una futura iniciativa de los ayuntamientos, a título individual. Por otra parte, los planes también señalaban aquéllos espacios que, a juicio del equipo redactor, merecían ser promovidos como figuras de protección según las categorías establecidas por la legislación específica de conservación (Ley 15/1975).

Los “Pepenes”

En 1983, cuando finalizaron los “Pecpenes” arriba descritos, la situación en las islas capitalinas era muy distinta. En Tenerife, el Cabildo insular había organizado un “grupo de ecología” formado por un mix de universitarios y grupos ecologistas que venían elaborando un inventario de espacios con criterios dispares, a veces asamblearios, pero con cierta fuerza de consenso. Uno de los miembros del equipo de planificación de los Pecpenes pasó al Cabildo de Tenerife para redirigir el proceso, llevándolo por las mismas pautas y criterios ya comentados. Y se logró así un resultado sin mayores contratiempos, ya que se partía de buena información de base.

La misma estrategia se pretendió seguir en Gran Canaria, a cuyo Cabildo se incorporó otro de los miembros del equipo de planificación de los Pecenenes. Sin embargo, el procedimiento derivó por otros derroteros, abordándose un plan especial de protección de la isla en toda regla, olvidando la restricción del interés supra-municipal que limitaba al instrumento empleado. En consecuencia, este Plan Especial es muy distinto de los demás, más extenso, maximalista, entra a todos los niveles y, a nuestro entender, con un problema serio: la iniciativa carece de legitimidad.

El destino de los Planes Especiales

El destino formal para estos planes era el de ser aprobados inicialmente por los respectivos cabildos y luego definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo, con lo que los espacios quedarían inscritos en el Registro Público (Catálogo) existente a tal fin (art. 87 del Reglamento de Planeamiento). Su finalidad real era ser incorporados posteriormente al planeamiento territorial, planeamiento que en el caso de todas las islas estaban en marcha. Pero la tramitación de los Planes Especiales en los varios cabildos no fue nada ágil, tal vez influenciada por las reticencias que generaba el “Pepén” de Gran Canaria. Independientemente de ello, lo que sí se fue produciendo de hecho, fue la adopción de los contenidos y planteamientos (espacios seleccionados) por parte de los técnicos que venían trabajando en el planeamiento territorial (tanto municipal como insular). En cierto modo, su finalidad se venía cumpliendo, pero sin que, mientras tanto, los espacios recibieran protección –siquiera cautelar– en un momento crítico del desarrollo de las islas.

La Ley de declaración de espacios naturales de Canarias

A mediados de los 80 un tercer “boom” de desarrollo inmobiliario-turístico alarmó al sector político como pocas veces. El territorio de Canarias se consumía a pasos agigantados y los Planes de Protección seguían una tramitación lenta. La Consejería responsable del Territorio tomó la iniciativa de proteger –de salvar, más bien– de modo urgente lo que quedaba antes de que fuera demasiado tarde. Planteado el caso, se le advirtió que las áreas propuestas para catalogación de los “Pecenenes” y Pepén de Tenerife, no eran directamente asimilables (distinta justificación) a las categorías de protección de la vigente Ley 15/1975; que en cada Plan se sugería aquéllas que si podrían ser promovidas como tales de acuerdo al espíritu y forma de dicha Ley. Más la advertencia no fue atendida y el Gobierno en un acto de voluntarismo remitió al Parlamento un anteproyecto de “Ley de Declaración de Espacios Naturales de Canarias” que establecía 104 espacios naturales protegidos, el 33,2% del territorio canario (récord en España). El sustrato de dicho elenco era obviamente el conjunto de espacios recogidos en Pecenenes y Pecenenes, con importante modificaciones que, en ningún caso, fueron justificadas. La urgencia –suponemos– también llevó a una pobre delimitación de las áreas (una línea en mapas a escala 1:50.000), creando confusión e indefensión jurídica; los planteamientos administrativos eran inviables, y los instrumentos de gestión estipulados carecían de fundamento jurídico. En definitiva, una gran chapuza técnica que fue aprobada por el Parlamento como ley 12/1987 en lo que no pocos ven un “pucherazo” político, aprovechando la oportunidad. Sin embargo, este conjunto de supuestos desatinos se ha juzgado con el tiempo como algo positivo, pues la situación de incertidumbre jurídica creada actuó al menos como muro de contención frente al desarrollismo desenfrenado que padecía el archipiélago. Luego llevaría varios años (más de una década) y muchísimo trabajo el introducir racionalidad y legalidad a todo el conjunto de las áreas protegidas de Canarias. Pero este es otro capítulo.