

National Legal Strategies for Protected Areas Conservation and Management

**Papers Delivered at Workshop III.6
of the
IVth World Congress on National
Parks and Protected Areas**

**Caracas, Venezuela
February 1992**



The World Conservation Union
Union mondiale pour la nature

Environmental Law Centre

Centre du droit de l'environnement

España: Nuevas Medidas de Planificación y las Evaluaciones de Impacto Ecológico en Relación con las Áreas Protegidas



Antonio Machado Carrillo
Consejero Regional de la UICN
Gobierno de Canarias. Consejería de Economía y Hacienda
Plaza de Santo Domingo s/n, Santa Cruz de Tenerife, España

1. Introducción

Se ha escrito mucho sobre si es mejor tener un sistema centralizado o descentralizado de áreas protegidas. La Constitución Española de 1978 abrió un importante proceso de descentralización política al permitir el establecimiento de 17 Comunidades Autónomas. Una gran parte de las competencias administrativas y legislativas que antes mantenía el Estado de forma centralizada, fueron transferidas a las CCAA (Comunidades Autónomas). Entre estas competencias se encuentran las referentes a la ordenación del territorio y la gestión de los recursos naturales, transferidas en su práctica totalidad, con lo que la situación viene a ser equivalente a la de los sistemas federales que imperan en otros países. Los efectos de este importante cambio no se hicieron esperar mucho. Varias CCAA acometieron la creación de nuevas áreas protegidas, a veces en cuantía numerosa. El ritmo de crecimiento fue notable (ver tabla I). En la mayoría de los casos estas áreas fueron asociadas a la norma preconstitucional, “Ley 5/1975 de 2 de mayo de espacios naturales protegidos”, cuyo régimen jurídico se venía demostrando ineficaz y resultaba claramente anacrónico en el nuevo marco constitucional. Otras autonomías optaron por establecer nuevos tipos de áreas protegidas, de dudosa legalidad o, al menos, de encaje jurídico confuso. En definitiva y por desgracia, muchas de las áreas establecidas en esta época son simples áreas “de papel” y no cuentan siquiera con un cartel que se señale su existencia en el terreno.

En 1989 se promulgó la norma básica del estado en materia de conservación, la ley 4/1989 de 27 de marzo, “de conservación de espacios naturales y de la fauna y flora silvestres”, con importantes novedades. En España, la legislación considerada como “básica” corresponde dictarla al Parlamento Nacional y es de obligado cumplimiento para las autonomías. Sin embargo, la ley 4/1989 es en modo alguno una norma autosuficiente y de aplicación directa. Es más bien una norma “de bases” que necesita un desarrollo ulterior por parte de las autonomías.

La norma básica estatal vino a clarificar bastante la situación jurídica e implantó un esquema común para todas las CCAA. Muchos son los cambios que introdujo y las expectativas que ha abierto al desarrollo legislativo autonómico. Así, por ejemplo, las áreas protegidas preexistentes deberán ser reclasificadas de acuerdo con las nuevas categorías básicas establecidas: reservas naturales, parques, monumentos naturales y paisajes protegidos.

Todavía es demasiado pronto para evaluar los resultados y juzgar si la descentralización, tal como está produciendo España, ha sido positiva o no para las áreas protegidas. El objeto de esta ponencia es comentar dos aspectos que, en principio, nos parecen relevantes y positivos en este contexto. En primer lugar, la introducción de un nuevo régimen jurídico para la ordenación de los recursos naturales, y, en segundo lugar, la libertad que dispone el legislador autonómico para desarrollar o complementar el régimen de protección de las áreas protegidas con otros regímenes concurrentes hacia la misma finalidad.

Tabla I. Incremento de las áreas protegidas en España

Año	número de espacios	superficie en hectáreas	incremento anual
hasta 1980	28	219.075	—
1980	1	433	0,2%
1981	1	39.84	1,8%
1982	4	21.851	8,9%
1983	3	53.944	18,0%
1984	13	65.961	18,1%
1985	3	0.425	2,8%
1986	8	246.917	39,7%
1987	172	331.422	34,7%
1988	11	129.537	11,9%
1989	76	1.086.610	50,1%
1990	3	768	0,1%
1991	102	18.973	0,9%
sin fecha	2	18.070	0,8%
TOTAL	425	2.207.970	

(Fuente, ICONA, 1991)

2. Medidas de Planificación

2.1. La Ordenación del Territorio en la Legislación Urbanística.

En España, la ordenación del territorio ha estado regida por la “Ley de usos del suelo y del régimen urbano”, cuyo texto refundido de 1976 es conocido sinópticamente, por “Ley del Suelo”. Sin embargo, esta ley, claramente vanguardista para su época, ha tenido muy poco desarrollo en lo que a una ordenación integral del territorio se refiere, y la praxis la ha postergado a la habilitación de suelo urbano para la construcción, y a desarrollar las infraestructuras urbanas e interurbanas complementarias. Los “Planes generales de ordenación municipal” rara vez se ocuparon en detalle del suelo rústico - significativamente definido como “no urbanizable”- y si bien la ley aspiraba *de jure* a ser un instrumento de ordenación global, *de facto* se ha empleado en aspectos primariamente urbanísticos, en el sentido más estricto de la palabra.

El llamado “régimen urbanístico” se ha constituido, pues, en un régimen sectorial y equipotencial a otros regímenes jurídicos el agrario, el forestal o el cinegético. En este contexto, un área protegida según la legislación forestal o cinegética podía contradecir, en ciertos aspectos a la legislación urbanística y viceversa, dándose la paradoja de que para gestionar unitariamente un “Parque natural”, por poner un caso, podría ser necesario tramitar simultáneamente tres planes, uno según cada legislación concurrente.

2.2 Las Areas Protegidas, Islas de Conservación

En esta suerte de caos jurídico - a veces simplificado por razones de la propiedad pública del territorio - las áreas protegidas resultaban auténticas manchas de aceite en un mar de agua, desligadas de su entorno territorial y, a menudo, en franco conflicto con los proyectos de desarrollo en ejecución en su más inmediata vecinidad. Esto, por supuesto, no es una situación exclusiva de España (v. Garrat, 1984).

Las figuras de protección más “robustas”, los “parques nacionales” tampoco quedaron al margen de esta situación. Cierto es que cada parque fue dotado de una ley propia, cuyo régimen específico corregía muchos de los defectos de la norma conservacionista preconstitucional (v. López Ramón, 1988), pero dicho régimen actúa virtualmente solo del parque hacia dentro. El “Plan rector de uso y gestión” de un parque nacional puede planificar y organizar los usos en el parque, pero no tiene competencia alguna por fuera de sus límites. La llamada “zona periférica de protección” es, como su nombre indica, una “zona tampón” para evitar los impactos externos sobre el parque, y aunque puede frenar determinadas actividades, no puede conculcar los lineamientos previstos para el desarrollo regional circundante. Los parques nacionales han de navegar en un mar de incertidumbres y, aunque son auténticos acorazados de la protección, siguen sufriendo el embate de las tendencias desarrollistas que se generan en su entorno. Los problemas que vive Doñana - buque insignia de los parques españoles- es un buen ejemplo de esta situación de perpetuo conflicto.

2.3 La Descentralización Autonómica

Al recibir las Comunidades Autónomas las competencias legislativas en ordenación territorial, muchas de ellas intentaron abordar la asignatura aún pendiente de la Ley del Suelo, el planeamiento integral del territorio y la coordinación entre los diferentes regímenes jurídicos. Muchas de ellas (Cataluña en 1983, Madrid en 1984, Navarra en 1986, Asturias en 1987, Baleares en 1987 y Canarias en 1987) elaboraron leyes de ordenación territorial de distinto corte y con mayor o menor acierto, pero siempre entroncadas en el régimen urbanístico.

2.4 La Ordenación de Recursos Naturales, un Nuevo Régimen Jurídico

La ley 4/1989, norma básica según explicamos en la introducción, incorporó, para sorpresa de muchos, un primer título dedicado al planeamiento de los recursos naturales. (P.O.R.N. en lo sucesivo) y las “Directrices para la ordenación de los recursos naturales” como instrumentos flexibles “... que permitirán, con diverso nivel de intensidad, un tratamiento prioritario e integral en determinadas zonas para la conservación y recuperación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger. Las disposiciones contenidas en

estos planes constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre.”

Se inicia de este modo un régimen novedoso en el ordenamiento jurídico español que aspira a ser cabeza normativa de grupo en lo que respecta a la política territorial. Si en el pasado la ordenación del uso del suelo estuvo excesivamente orientada hacia el desarrollo urbano e infraestructura conexas, el nuevo régimen -llamada a sustituirle- se asienta en los recursos naturales y sobre la necesidad de conservar y mantener los procesos ecológicos. El régimen de “recursos naturales” prevalece sobre el urbanístico y los otros asociados a cada recurso natural en particular (forestal, cinegético, agrario, etc) con lo que es posible que, finalmente, se cuenta con un marco unitario y básico para la planificación, y desde el cual coordinar y orientar a los demás. A la luz de los objetivos establecidos para los P.O.R.N. (ver tabla II), el resultado final óptimo sería una “ecologización” general del planeamiento en toda España y, de producirse un sesgo, este será probablemente de tendencia conservacionista.

Tabla II. Objetivos de los “Planes de ordenación de recursos naturales”

- (a) Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.
- (b) Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.
- (c) Señalar los regímenes de protección que procedan.
- (d) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.
- (e) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

Es el albor de una pequeña revolución jurídica que no han sido todavía interpretada en toda sus consecuencias. Pocas autonomías se han percatado de las nuevas perspectivas que se abren a poco que se emplee la imaginación y la creatividad. Apenas hay normas autonómicas que contengan un desarrollo importante de este novedoso ámbito jurídico, aunque probablemente todavía es demasiado prematuro para esperararlo. Además, la Ley 4/1989 obliga, en buena lógica, a que las leyes autonómicas alumbradas con anterioridad sean adaptadas a la norma básica. Con todo, existan también CCAA o juristas que se mantienen aferrados a la larga tradición urbanística española en cuestión de ordenar los usos del suelo e intentan revitalizar y reconducir el derecho urbanístico hacia estos fines, en vez de emplear el nuevo régimen disponible, que le es propio (v. Pareja I Lozano, 1990).

2.5. Las Areas Protegidas en el Nuevo Contexto Jurídico

De las cuatro categorías genéricas establecidas por la norma estatal, lo más interesante es que la declaración de un nuevo parque o reserva exigirá la previa elaboración y

aprobación del correspondiente P.O.R.N., medida de racionalidad largamente demandada en todos los foros internacionales sobre áreas protegidas. Además, ello constituye un cierto freno (ver tabla I, inflexión en 1989) a la ligereza con que algunas CCAA venían declarando áreas protegidas, generando una “inflación” conservacionista en nada deseable.

El nuevo régimen de ordenación de recursos naturales queda a disposición del legislador autonómico para sacar provecho en beneficio de las áreas protegidas. La norma básica estatal no establece escala alguna para los P.O.R.N., ni determina el nombre que ha de darse a estos planes. Por ello, parece razonable que los planes rectores, planes maestros, planes directos - o como quiera que se deseen llamar - se adscriban y regulen según el nuevo régimen jurídico, con lo que adquirirán prevalencia sobre los otros regímenes sectoriales incidentes. Parece una buena vía para resolver el eterno conflicto de la coordinación legislativa y funcional interna con miras a la adecuada gestión de las áreas protegidas.

3. Las Evaluaciones de Impacto Ecológico

3.1. Competencia Legislativa Autonómica

Se dijo en la introducción que la ley estatal sobre conservación deja un amplio margen a las CCAA tanto para el desarrollo ulterior de la normativa básica, como para la innovación legislativa en materia de conservación. Esto es positivo y sirva de ejemplo de caso de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En 1990 se promulgó la ley 11/1990, de 13 de julio, “de prevención del impacto ecológico” a la cual ha de seguir una “ley de protección de espacios naturales” y al menos otra más, sobre la “conservación de la fauna y flora silvestres”. Estas tres leyes se refundirían luego en un texto único, la “Ley canaria de la conservación” (v. Machado Carrillo, 1989, 1991).

La Ley canaria de prevención del impacto ecológico introdujo un régimen preventivo para la protección de los recursos naturales. Dicho régimen es conforme con la Directiva comunitaria 85/337/CEE sobre evaluación del impacto ambiental y la norma básica española que la traspone (Real Decreto legislativo 1302/1986), pero es más ambicioso y difiere del régimen de estas normas en que su fundamentación y objeto de atención son los recursos naturales y la ecología general del territorio, y no tanto el medio-ambiente como hábitat del hombre y razón de su bienestar. Es un ligero matiz causal que facilita la concurrencia de fines con la legislación sobre protección de espacios naturales.

3.2. Supuestos de Aplicación de las EIE

Las evaluaciones de impacto ecológico (EIE) se plantean a tres niveles de complejidad: evaluación básica, evaluación detallada y evaluación ambiental (esta última concorde con la norma comunitaria). Es costumbre aplicar las evaluaciones de impacto a determinados tipos de proyectos que, por su envergadura, se presupone que han de causar deterioro. La ley canaria contempla este aspecto e incluye en sus anexos una relación de proyectos sometidos a evaluación, muchos de los cuales suelen generar problemas a

las áreas protegidas, cuando son próximas (ver tabla III). Pero además del criterio tipológico, existen dos supuestos más de aplicación de las EIE.

Tabla III. Algunos proyectos sometidos a evaluación de impacto ecológico

- Repoblaciones forestales en superficies superiores a 1 hectárea o cuando impliquen aterrazamientos con maquinarias pesadas.
- Puesta en explotación agrícola de zonas naturales o seminaturales de extensión superior a 5 has a 2,5 has en terreno con pendiente media igual o superior al 15%.
- Planes de regadío.
- Canteras de extracción de tierras para uso agrícola.
- Extracciones mineras a cielo abierto...
- Carreteras comarcales a partir de 5 km.
- Campos de golf.
- etc

En primer lugar y como medida de autocontrol de la propia Administración canaria, las obras a realizar en el campo con financiamiento total o parcial de la hacienda canaria, están sometidas a evaluación de impacto. Esto es importante, pues no es infrecuente que sea la propia Administración quien más deterioro innecesario cause en la naturaleza. En segundo lugar, cabe declarar ciertas zonas del territorio como "Áreas de sensibilidad ecológica" (ASE), y en ellas, todas las actividades o proyectos sujetos de algún modo a autorización administrativa, se verán sometidos a evaluación de impacto, al menos, al nivel básico. La medida de control es fuerte, pues el "Dictamen ambiental" con el que concluye el procedimiento de evaluación, es en estos casos siempre vinculante y le corresponde evacuarlo a los organismos ambientales responsables de la conservación de la naturaleza.

3.3 Las Areas Protegidas y las EIE

La ley canaria de impacto ecológico aporta varias ventajas para las áreas protegidas. Por una parte, la presencia o proximidad de este tipo de áreas es uno de los parámetros de obligada consideración en todos los estudios de impacto, incluso en el más simple (ver tabla IV). Ello contribuye grandemente a defender las áreas protegidas de cuantas acciones negativas puedan generarse en el exterior, aspecto relevante en islas de reducida dimensión y con una alta proporción de su territorio protegido, el 40%. Por otra parte, se pueden establecer ASE mediante decretos y hacerlas coincidir con las áreas protegidas "de papel" pre-existentes, dotándolas así al menos -y de un modo rápido- de un régimen preventivo de protección bastante efectivo. Cabe también situar ASEs alrededor de áreas protegidas, a modo de "zonas tampón", o hacerlas coincidir con sus "Zonas periféricas de protección". En cualquier caso, lo previsto que se ha previsto parece más razonable.

En la inminente ley de protección de espacios naturales, en consonancia con la futura “Directiva Hábitats” de la CEE, se asigna automáticamente la condición de ASE a determinadas categorías de protección (ver tabla V). Las autoridades responsables de la gestión de las áreas protegidas -una vez reclasificadas según las nuevas categorías- dispondrán del régimen disciplinario de la ley de impacto para defender su área. Dicho régimen es bastante contundente y permite la intervención prácticamente inmediata y con justificación propia, en temas tan delicados como la agricultura o la construcción ilegal de viviendas, que antes era de exclusiva competencia de las corporaciones locales (régimen urbanístico). La intervención de la administración ambiental se ejerce en paralelo, sin menoscabo ni subrogación de la competencia urbanística de los ayuntamientos (corporaciones locales), lo que en el pasado había sido siempre un serio impedimento de orden político.

Tabla IV. Algunos aspectos del contenido de los “Estudios básicos de impacto ecológico”.

Efectos negativos sobre:

- (a) los recursos naturales que emplea o consume,
- (b) liberación de sustancias, energía o ruido en el medio,
- (c) los hábitats y elementos naturales singulares,
- (d) las especies protegidas de la flora y de la fauna,
- (e) los equilibrios ecológicos en virtud de la introducción o favorecimiento de especies potencialmente peligrosas,
- (f) los usos tradicionales del suelo,
- (g) los restos arqueológicos o históricos,
- (h) el paisaje.

... e indicará expresamente:

- (b) si afecta a alguna “Area de sensibilidad ecológica”,
- (c) si afecta a algún espacio natural protegido o la distancia al más próximo.

3.4. Las ASE, Flexibilidad en la Planificación

Según la ley en proyecto, hay categorías de áreas protegidas como los “paisajes protegidos”, que no llevan aparejada la condición de ASE. No obstante, en el momento de establecer un “paisaje protegido” puede ser conveniente mantener un mayor control sobre lo que ocurre en determinados sectores; en tal caso, la declaración del paisaje

protegido - que se hace por decreto - puede incorporar la designación de un ASE en su interior, consiguiéndose de este modo el fin proteccionista que se persigue. Esta flexibilidad es mucho más importante en los "Parques insulares", categoría que se corresponde con la VIII de la UICN, "áreas de uso múltiple" (v. CNPPA, 1978). Los "Parques insulares" son "grandes unidades territoriales en las que coexisten las zonas ocupadas por el hombre y sus actividades con otras de especial interés natural y ecológico, conformando un paisaje rural o agreste de gran valor ecocultural y cuya declaración por Ley, tiene por objeto la conservación de todo el conjunto y promover a su vez el desarrollo armónico de las poblaciones locales y mejoras en sus condiciones de vida".

Las medidas restrictivas necesarias para la protección de las áreas de uso múltiple no pueden extenderse por igual a toda ella; los sectores con alto interés conservacionista están imbricados con zonas ocupadas por razones obvias de conservación, pero hay otras - tradicionales en su mayoría - cuya bondad o perjuicio no pueden ser asumidos a priori y de manera genérica. La solución más razonable en estos casos, es estimar los daños que puede producir cada proyecto concreto, y luego decidir de acuerdo con dicha evaluación. Con esta idea, el plan de ordenación de un "Parque insular", además de proceder a su respectiva zonificación, tiene el cometido de señalar qué sectores se estima conveniente someter a régimen de ASE.

No olvidemos, por último, que las obras que la propia administración de áreas protegidas va a realizar dentro de las áreas, estarán también sometidas a evaluaciones de impacto (simples o detalladas, generalmente) lo que constituye una garantía adicional para su preservación. Muchas veces, por desgracia, es la propia Administración la que inflinge mayores descalabros a las áreas protegidas.

4. Conclusiones

El nuevo régimen jurídico sobre ordenación de recursos introducido en España con la ley básica 4/1989 "de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres" es un marco conveniente para el futuro desarrollo descentralizado de la legislación sobre áreas protegidas por varios motivos, entre ellos:

- Deja bastante libertad a las Comunidades Autónomas para profundizar y adaptar su legislación a las características y coyunturas regionales, sin que se pierda cierta coherencia en todo el sistema a nivel nacional.
- Obliga a que los parques y reservas se declaren en el contexto de un plan de ordenación de los recursos naturales de toda la zona o región donde se insertan.
- Permite que los instrumentos de planeamiento propios de las áreas protegidas se regulen según este nuevo régimen, que es prevalente sobre los demás, dando salida a los tradicionales conflictos intersectoriales (urbanístico, cinegético, forestal, etc.) que han venido padeciendo las áreas protegidas en España.

A la vista del ejemplo seguido por las islas Canarias, las medidas de conservación de las áreas protegidas se pueden complementar con otros regímenes jurídicos concurrentes

con la misma finalidad. Tal es el caso de las evaluaciones de impacto ecológico o ambiental, que:

- Permiten prevenir el impacto sobre el área protegida de proyectos externos.
- En determinados tipos de áreas protegidas, sobre todo, las de uso múltiple (categoría VIII, UICN), constituyen un instrumento oportuno para decidir -caso por caso- qué proyectos o actividades han de ser rechazadas por resultar incompatibles con la conservación.
- Aplicadas a las obras y proyectos que realizan la propia Administración en las áreas protegidas, son una garantía más frente a posibles desastros.
- Complementa el régimen de protección de las áreas protegidas.

En definitiva, se considera que la salvaguardia de las áreas protegidas se consigue de un modo mejor, cuando éstas se integran en el ordenamiento general del territorio, y son los instrumentos responsables de dicha ordenación, quienes las señalan y ubican. Las disposiciones de tales instrumentos han de ser prevalentes sobre cualesquiera otros con repercusión territorial. Además, es deseable que los estudios de impacto ecológico o ambiental de todos los proyectos con implantación territorial, contemplen obligatoriamente la presencia de áreas protegidas en la proximidad, con especial atención a que no se produzcan impactos desde fuera sobre ellas. Este tipo de evaluaciones de impacto sirven también para la mejor gestión de las áreas, sobre todo, de aquellas de usos múltiples.

A la vista de la experiencia española, la descentralización política en materia de áreas protegidas está ofreciendo importantes ventajas, a pesar de sus desajustes e inconvenientes iniciales. El quid de la cuestión radica en el modo en que tal descentralización se produce y en fijar una regulación mínima que garantice cierta coherencia técnico-jurídica en todo el territorio nacional, pero sin limitar la creatividad legislativa de las Comunidades Autónomas.

Referencias

1. CNPPA, 1978. *Categories, objectives and criteria for protected areas*. IUCN publ., Gland.
2. Garrat, K., 1984. The relationship between adjacent lands and protected areas: issues of concern for the protected area manager. In: *National parks, conservation and development* pp. 65-71. Smithsonian Inst. Press, Washington, D.C., 825 pp.
3. Pareja I Lozano, C., 1990. *Régimen del suelo no urbanizable*. Marcial Pons, Ediciones jurídicas, Madrid, 288 pp.
4. Lausche, B. J., 1980. Guidelines for protected areas legislation. *IUCN Environmental Policy and Law paper, 16*, 108 pp.
5. López Ramón, F., 1980. *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Publicaciones del Real Colegio de España, Studia Albornotiana XLIV, Zaragoza, 436 pp.
6. López Ramón, F., 1988. Régimen jurídico de los parques Nacionales. pp. 39-48 in: Machado Carrillo, A. (ed.), *Los parques nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*. ICONA, Madrid, 137 pp.
7. Machado Carrillo, A., 1988. *Anteproyecto de ley de prevención del impacto ecológico, primera de la ley canaria de la conservación*. Gobierno de Canarias, Gabinete de la Presidencia, 32 pp. (no publicado).
8. Machado, Carrillo, A., 1990. *Anteproyecto de ley de protección de espacios naturales, segunda de la ley canaria de la conservación*. Gobierno de Canarias, Gabinete de la Presidencia, 59 pp. (no publicado)