



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 3 / 1990

La Laguna, a 1 de marzo de 1990.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre la *proposición de Ley de iniciativa popular, de declaración de paisaje Natural protegido a la zona de "El Rincón", sita en el término municipal de La Orotava, presentada ante la Cámara por la Comisión promotora constituida al efecto, de conformidad con la Ley autonómica 10/1986, de 11 de diciembre (EXP. 2/1990 PPL)*.*

FUNDAMENTOS

I

Con la actuación legislativa que se insta mediante la referida Proposición, se pretende que el Parlamento de Canarias: 1) Declare "Paisaje protegido" el espacio denominado "El Rincón", sito en el término municipal de La Orotava, declaración que, según se propone, conlleva que el ámbito territorial que cartográficamente se determina en el anexo que se acompaña a dicha Proposición, se someta al régimen jurídico especial que para el "suelo rústico de protección" establece la Ley autonómica 5/1987, de 7 de abril. 2) Que por la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias se elabore y apruebe, tras la entrada en vigor de la Ley que se promueve, un "Plan rector de uso y gestión" de la referida zona o espacio con los efectos que establece el art. 19.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. 3) que por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de dicho Gobierno se elabore y apruebe, asimismo, un "Plan comarcal de mejora" de dicha zona o espacio con los efectos que a tales planes atribuye la Ley de reforma y desarrollo agrario (texto aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero), sin perjuicio de la aplicación preferente de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, de fincas manifiestamente mejorables.

* PONENTE: Sr. Trujillo Fernández.

Se trata, pues, de una actuación legislativa de finalidades múltiples en la que, junto a las actuaciones protectoras inherentes a las calificaciones jurídicas que se proponen de la zona en cuestión, y a la ordenación de su uso y gestión, se recaban asimismo de la Comunidad Autónoma las actuaciones de finalidad socioeconómica que se indican sobre los espacios agrícolas de la referida zona.

Antes de adentrarnos en el estudio de la adecuación de las actuaciones que se proponen a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del Ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, que fuere de aplicación, se debe indicar que la Proposición que se analiza no recae sobre ninguna de las materias excluidas del ámbito de la modalidad de promoción de la actividad legislativa del Parlamento autónomo de la que se hace uso en el supuesto analizado (cfr. art. 2 de la Ley autonómica 10/1984, antes mencionada). Tampoco parece incurrir en ninguna de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3 de dicha Ley, apreciación que se complementa con las consideraciones que se exponen en el Fundamento IV.

II

1. La iniciativa legislativa que aquí se analiza coincide en sus fines -aunque no en la instrumentación técnica de sus objetivos, según se indica en el Fundamento V- con los de la política proteccionista seguida por la CAC y concretada en la aprobación de diversas disposiciones con rango de Ley de un tenor claramente conservacionista del medio natural, como son las siguientes Leyes: 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza; 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los planes insulares de ordenación; Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico; 6/1987, de 7 de abril, de urbanización diferida, y 12/1987, de 19 de junio, de espacios naturales de Canarias. Con ellas se intenta compatibilizar los objetivos de ordenar la explotación racional con la adecuada protección de un recurso natural escaso y limitado, como lo es el suelo en la CAC, tanto por su naturaleza insular y sus condiciones y características topográficas como por su condición de soporte vital de una flora y fauna peculiares.

2. Como es sabido, este tipo de actuaciones encuentra su fundamento constitucional en el art. 45.2, CE que, consecuentemente con el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y su correlativo deber de conservarlo, prescribe a los poderes públicos la obligación de velar por "la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de

proteger y mejorar la calidad de vida y defender y mejorar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". Con este fundamento y en cumplimiento del mandato contenido en el precepto, los distintos poderes territoriales -estatal, autonómico, insular, en su caso, y municipal- deberán definir políticas y aprobar instrumentos jurídicos adecuados para dar cumplimiento a lo que sobre el particular comporta dicho mandato desde la interpretación del interés que a cada uno de estos niveles corresponde definir y tutelar, en el campo de las respectivas competencias.

En este sentido, se debe indicar que tanto la Comunidad Autónoma como el municipio de La Orotava son titulares de competencias adecuadas para que, cada uno en su nivel, proceda a dar cumplimiento a dicha prescripción; y que el Ordenamiento jurídico establece, además, dispositivos aptos para dirimir las discrepancias que pudieran surgir en orden a la interpretación del respectivo interés y a las actuaciones que de la misma pudieran derivarse.

3. Por lo que respecta a los títulos competenciales de la CAC para articular las actuaciones que de ella se instan es preciso ante todo dejar claro que la índole del asunto afecta a diferentes títulos, hipótesis por lo demás nada infrecuente en materia de protección del suelo, bien sobre el que recaen múltiples actividades y portador a su vez de determinados bienes naturales o culturales que justifican cumplidamente tal multiplicidad.

Esta consideración es tanto más necesaria cuanto que la iniciativa que ahora se estudia recae, no sobre un objeto único y acotado, sino sobre un conjunto de objetivos que no tienen un engarce autónomo con un título competencias *ad hoc*, cosa como decimos no infrecuente en este tipo de cuestiones.

En efecto, ya desde la Ley autonómica 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y de protección de la naturaleza, como resulta de su exposición de motivos, se tiene conciencia de la manifiesta necesidad de proteger el medio natural de los deterioros provenientes de la actividad urbanística -movida esencialmente por criterios economicistas y de rápido enriquecimiento- poco respetuosa, generalmente, con el medio ambiente natural, no ya el salvaje, sino con los medios y recursos naturales que constituyen la fuente de riqueza de un sector económico, tradicional en la CAC y de evidente importancia económica en algunas islas, como es el suelo rústico. Las cuestiones que suscitan las antagónicas

pretensiones de conservación y transformación del medio tienen evidentemente unos efectos que van más allá de los esquemas de especialización de la actividad económica, que se traduce en el agotamiento de un recurso natural escaso, limitado, y no renovable como es el suelo, particularmente el de carácter rústico, e influye en aspectos económicos y demográficos cuya importancia política -anudada al interés general a que los mismos afectan- escapa muy probablemente a una óptica reduccionista o compartimentalizadora del problema. Todo lo cual explica, según entendemos, que la adopción de las medidas que se pretenden articular tenga un engarce competencial complejo y múltiple.

Tales medidas, en efecto, se conectan con: la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 29.11, EACan); la promoción y ordenación del turismo (art. 29.14, id.); la planificación de la actividad económica regional (art. 32.6, id.); la protección del medio ambiente [art. 33.a), id.]; los espacios naturales protegidos (art. 34.4, id.), actividades y bienes todos ellos -algunos no tenidos en cuenta específicamente en la iniciativa- que de un modo u otro, tienen en el suelo lo que pudiéramos denominar una insustituible "materia prima", siendo indudable que la limitación que de tal bien existe en nuestra Comunidad, debe facultar a ésta para adoptar, con la fundamentación estatutaria que se acaba de enumerar, todas aquellas medidas que considere necesarias en base a su interpretación de cuanto al respecto exige el interés autonómico a su cargo en orden a la conservación del medio ambiente natural y del fomento y la protección de determinadas formas de actividad económica, por su evidente conexión con la debida defensa y protección de un fundamental recurso confiado en buena medida a su tutela.

En lo que se refiere específicamente a las competencias legislativas y de ejecución que la CAC ostenta en materia de espacios naturales protegidos, debe señalarse que aunque respecto de las mismas no opera la limitación a que se refiere el art. 35, prf. primero, EACan -al no exigirlo así el art. 149.1, CE, por tratarse de competencias, no reservadas, sino residuales del Estado, por virtud de lo previsto en el número 3 de dicho precepto constitucional-, no debe perderse de vista que, según ha entendido el TC, estando la referida materia objetivamente conectada con la protección del medio ambiente, su ejercicio ha de atenerse y respetar la legislación básica que sobre dicha protección dicte el Estado en ejercicio de la facultad que le otorga el art. 149.1.23, CE (cfr. SSTC 69/1982 y 82/1982, particularmente).

En el ejercicio de esta competencia, el Estado ha dictado la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y de la fauna silvestres, cuyo art. 12 clasifica dichos espacios en cuatro clases o figuras protectoras, que definen los siguientes preceptos y respecto de los cuales los arts. 10, 11, 18, 20 y 21 conforman un régimen jurídico básico de ordenación.

Por lo que respecta al supuesto aquí dictaminado, ha de decirse que según dispone el art. 17 de esta Ley 4/1989, los "Paisajes Protegidos" -uno de los "espacios naturales protegidos" previstos en el citado art. 12- son aquellos "lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial", obedeciendo su declaración al fin de preservar tales valores. Y que, aunque pudiera discutirse la posibilidad de que la declaración de paisaje protegido recayese sobre bienes del medio natural transformadas por la mano del hombre -como es el caso de las zonas agrícolas incluidas en la delimitación cartográfica de "El Rincón" contenida en la iniciativa estudiada-, no pueden desconocerse estas dos circunstancias: a) que la propia Ley básica prevé la posible existencia de lo que denomina "zonas periféricas de protección" y de "áreas de influencia socioeconómica", complementarias de la referida protección paisajística; y que, además, b) las Comunidades Autónomas que fueren competentes en materia de espacios naturales o de medio ambiente podrán establecer, además de las figuras reguladas en la Ley 4/1989, otras diferentes, regulando sus correspondientes medidas protectoras (art. 21.2).

III

Una actuación como la que la Proposición pretende-parlamentaria y, subsiguientemente, gubernativa y administrativa- afecta evidentemente, al marco en el que ha de desenvolverse la autonomía municipal en la prosecución de aquellos intereses que le corresponden o que están a cargo de esta esfera de poder. Ello plantea el importante problema de la previsible incidencia de la referida acción autonómica que se recaba en las actuaciones de ordenación urbanística del municipio de La Orotava. Unas actuaciones que, al parecer, una vez aprobadas provisionalmente por la Corporación municipal, se hallan actualmente en fase de información por parte de la Jefatura de Costas (en lo que concierne a la zona de playas y acantilados afectada por la Ley de Costas) a los efectos de su definitiva aprobación por la CUMAC. Todo lo cual hace pensar, con evidente fundamento, que

de producirse la toma en consideración de la Proposición y la subsiguiente tramitación y aprobación de la iniciativa planteada, nos encontraríamos, obviamente, ante la definición de un interés autonómico que -salvo radical desnaturalización de la referida Proposición en su tramitación parlamentaria- pudiera pugnar con el definido por el municipio (pues justamente, la Proposición se instrumenta, al parecer, como alternativa a tal definición).

A este respecto, se debe considerar que aunque la hipótesis esbozada por la Proposición no sea ciertamente el supuesto más frecuente, no por ello el Ordenamiento carece de soluciones para situaciones como la que con la misma se plantea.

Es evidente, ante todo, que la reserva de las facultades para la aprobación definitiva de la planificación urbanística municipal a favor de la Comunidad Autónoma (CUMAC) persigue justamente el objetivo de alcanzar la armónica coincidencia de los intereses autonómico y municipal. Y que en los supuestos de discrepancia hay previstos al efecto mecanismos o dispositivos resolutorios de los mismos.

El supuesto que se plantea, sin embargo, escapa por decirlo así a esta dinámica ordinaria, constituyendo un medio inusual de incidir en las actuaciones municipales es en base a la definición de un interés autonómico superior específicamente proyectado a la zona que se trata de proteger.

No cabe, en principio, cuestionar la legitimidad de los proponentes para instar del Parlamento de Canarias con base en un derecho constitucional (art. 23.1, CE) y haciendo uso del dispositivo previsto en el art. 11.4, EACan, una actuación legislativa para la que, como se ha dicho, resulta aquel manifiestamente competente. Sin perjuicio, naturalmente, de la libertad de la Cámara para aceptar, rechazar o enmendar la iniciativa que se propone.

La cuestión que hay que plantearse es a nuestro juicio otra bien distinta. Pues no hay que perder de vista que el Parlamento de Canarias ha incorporado al ordenamiento autonómico un conjunto de Leyes de finalidad protectora del medio natural, en las que la defensa del interés autonómico se concreta en un mecanismo cautelar y directivo a través de las fases sucesivas de: a) las declaraciones de espacios protegidos y las directivas contenidas en dichas Leyes; b) las actuaciones planificadoras municipales o, en su caso, insulares; y c) la aprobación definitiva

autonómica. Siendo, justamente, desde la perspectiva de estas actuaciones -y de la ordenación que las mismas configuran- como debe analizarse la viabilidad de la iniciativa dictaminada que -como de sus propios términos resulta y se analiza posteriormente- viene a suponer, en buena medida, una especie de dispensa de tales normas para el supuesto contemplado en la Proposición, dejando inalterado el Ordenamiento vigente en la materia. Debiéndose añadir que la cuestión, además se complica por el hecho de recaer esta sobre una zona ya protegida por la conjunción de las Leyes 12/1987, de espacios naturales y 5/1987 de ordenación urbanística del suelo rústico.

IV

Entrando ya en el análisis del contenido específico de la Proposición que se dictamina, hay que decir que se tiene la impresión, al menos a primera vista, de que las distintas protecciones que se incluyen en los apartados 1 y 3 del artículo primero de la misma -"paisaje protegido" y "suelo rústico de protección"- se refieren a la totalidad del ámbito territorial que se determina en la delimitación cartográfica que se une como anexo de aquella. Si ello es así, son varias las cuestiones jurídicas que hay que plantearse, puesto que, aunque, en principio, nada obsta al solapamiento de diferentes protecciones -dado que las mismas se fundan en diversos títulos jurídicos, como corresponde a la diversidad de los intereses protegidos o a proteger por cada una de ellas- ocurre sin embargo que no es posible intercambiar o atribuir a un determinado régimen de protección el contenido de otro, como pudiera entenderse que se pretende al preceptuarse que el régimen jurídico especial que conlleva la declaración de "paisaje protegido" "será el que establece para el suelo rústico de protección la Ley canaria 5/1987, de 7 de abril". Imposibilidad que deriva tanto de la diversidad de los fines perseguidos por una y otra modalidad protectora -no obstante sus parciales coincidencias posibles, de formar el suelo rústico parte del paisaje- como, sobre todo, por la diferente posición jurídica de la CAC en uno y otro caso -puesto que respecto de la primera ejerce competencias de desarrollo legislativo no reconducibles a las exclusivas que ostenta en relación con la segunda- con los consiguientes efectos que de ello puedan derivar.

Parece, pues, que se detecta una evidente imbricación de objetivos que determina que este Consejo haya de plantearse si nos encontramos ante un supuesto de heterogeneidad material que obste a la tramitación de la Proposición, cuando

menos en su actual formulación. Pues no se puede perder de vista que entre las causas de inadmisibilidad de este tipo de iniciativa legislativa figura el supuesto de versar el texto de la Proposición sobre "materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí" (art. 5.3, Ley autonómica 10/1986).

Puede, evidentemente, entenderse que lo que los proponentes persiguen es una protección total que ponga la zona de El Rincón al abrigo de las futuras actuaciones urbanísticas municipales, a cuyo efecto tratan de conjuntar la protección del paisaje con el mantenimiento del carácter de suelo rústico que actualmente ostentan las zonas agrícolas del mismo; y que, a tales efectos, se insta de la Comunidad, junto a las medidas protectoras, otras de orden socioeconómico compensatorias de los intereses de los particulares. Esto sin duda es lo que se deduce de una lectura global de la Proposición, de la que resulta que, pese a la dicción del artículo primero a la que se acaba de hacer referencia, se trata en realidad de combinar uno y otro tipo de protección, como lo pone de manifiesto el hecho de que no obstante la literalidad del precepto de su art. 1.3 -el régimen jurídico especial que conlleva la declaración de paisaje protegido "será el que establece para el suelo rústico de protección" la Ley canaria que se cita- se pretenda incorporar a dicho régimen determinados preceptos de la Ley 4/1989, reguladora de tales paisajes (cfr. disp. adicional primera de la Proposición).

Sin embargo, esta lectura global no puede ocultar la deficiente formulación, ya señalada, de los números 1 y 3 del artículo 1 de aquella: protección medioambiental y protección urbanística del suelo rústico ni son conceptos intercambiables ni, consiguientemente, son coincidentes los regímenes previstos para uno y otro tipo de protección por las Leyes estatal 4/1989 y autonómica 5/1987. Constatación evidentemente obvia que nos lleva a entender que lo que se interesa en el art. 1 de la Proposición es una actuación acumulativa de los mismos sobre la zona protegida, circunstancia que se ve facilitada por el grado de indeterminación del régimen de los paisajes protegidos -lógico, dado el carácter básico de su normativa- lo que deja a la normación autonómica su concreción.

Como tampoco oculta que si efectivamente la protección del suelo rústico agrícola es otro de los objetivos que se persiguen, no han acertado sus proponentes en la elección de la categoría o tipo que al mismo se pretende asignar. Pues, como resulta de la catalogación contenida en el art. 8, Ley 5/1987, el "suelo rústico de protección", categoría a la que se refiere el art. 1.3 de la Proposición, viene allí

calificado por su "valor natural, ecológico o paisajístico" [art. 8.c)], en tanto que el suelo agrícola -sobre el que lógicamente recaerían las actuaciones inequívocamente agrarias previstas en la disposición adicional segunda de la Proposición- entraría más bien en la categoría del suelo rústico potencialmente productivo", integrado como señala dicha Ley [art. 8.b)] por "el que sea susceptible de ser aprovechado desde el punto de vista minero, agrícola, ganadero, forestal o hidrológico". A menos, naturalmente, que se entienda que la potencialidad productiva de este segundo supuesto no es referible a situaciones actuales sino futuras, además, -lo que no deja de ser razonable- que el suelo agrícola forma parte indisoluble del paisaje que se pretende proteger.

Todo ello exige considerar con mayor detenimiento el grado de recíproca compatibilidad de ambos regímenes protectores a las que, conjuntamente, apela la Proposición.

En este sentido, se debe entender que la calificación de la zona concernida como "paisaje protegido", calificación acorde con la contemplada en la Ley estatal, básica, 4/1989, conlleva sin duda los efectos jurídicos que en ella se establecen. Esta Ley sin embargo, es bien parca a la hora de delimitar y precisar el contenido y alcance de esta especial figura o técnica protectora. Lo que sin duda se debe a que, siendo la forma más atenuada de protección del medio ambiente natural, estando en el nivel más bajo de la escala protectora (integrada, como en aquella se establece, por "parques nacionales", "reservas naturales", "monumentos naturales" y "paisajes protegidos", además de las figuras homólogas que puedan establecer las Comunidades Autónomas), es a la CAC a la que -dada la indefinición de la respectiva base- corresponde delimitar, en defensa de su propio interés, qué paisajes concretos de su territorio desea proteger, y qué modalidad protectora decide dentro del marco básico; siempre, lógicamente, que ese paisaje no se encuentre ya protegido por una modalidad protectora superior.

A este respecto, ha de indicarse que, pese a la indefinición y falta de concreción normativa de los preceptos básicos, los paisajes protegidos tienen un contenido, al menos mínimo, que no puede ser alterado por las Comunidades Autónomas, toda vez que por prescripción básica (art. 17, Ley 4/1989) tienen que ser lugares del medio natural (con lo que parece excluirse, cuando menos, el medio urbano), que presenten valores estéticos y culturales, lo que diferencia nítidamente esta

modalidad protectora de las demás: Parques (flora y fauna de interés científico, valores ecológicos y estéticos); Reservas naturales (protección de ecosistemas y elementos biológicos), Monumentos naturales, como los yacimientos paleontológicos y yacimientos minerales, o lugares con valor científico, cultural o paisajístico. Es evidente, además, que los valores paisajísticos y culturales son asimismo tenidos en cuenta por otras figuras protectoras, teóricamente más intensas. El paisaje protegido, pues, debe tener otra aplicación; aunque no es menos cierta que dada la indefinición o conceptualización genérica que opera la Ley 4/1989, un determinado espacio territorial, podrá con naturalidad ser reconducido a una u otra figura protectora, siendo la definición que de su propio interés haga la Comunidad Autónoma, la que decida reconducir el objeto a proteger a una u otra modalidad.

De lo expuesto hasta aquí -y sin perjuicio de lo que se dirá en el Fundamento siguiente sobre los objetivos planificadores de la Proposición- puede concluirse que ésta adolece de ciertas deficiencias en la formulación de los textos propuestos. Pero que no obstante, el Consejo entiende que tales deficiencias no entrañan el grado de incongruencia que debe considerarse necesario alcanzar -en virtud de lo prevenido en el art. 5.3.c), Ley 10/1986-para que se entienda que concurre la causa de inadmisibilidad que en él se prescribe, pues no se debe olvidar que quienes ejercen la iniciativa ejercitan su derecho constitucional a participar en los asuntos públicos (art. 23.1, CE), circunstancia a nuestro juicio determinante de la incidencia del principio *in dubio pro libertate* en cuya virtud habría de darse una interpretación restrictiva a la mencionada causa.

Argumentos a los que cabe añadir el concluyente de la idoneidad de la tramitación parlamentaria para las mejoras técnicas que requiere el Proyecto normativo. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la valoración que haya de hacer el Pleno de la Cámara de la congruencia de los objetivos que la iniciativa analizada propone con lo que dicha Cámara entienda exige su valoración del interés autonómico en relación con sus propias competencias y con el mandato constitucional contenido en el art. 45.2, CE, ya citado.

V

La iniciativa legislativa que se analiza pretende dotar a la zona de "El Rincón" de una protección autonómica *ad hoc* que contempla tanto sus aspectos paisajísticos como el carácter agrario de su suelo. Que la Proposición persigue esta protección es

algo que resulta con toda evidencia tanto de su exposición de motivos como de su articulado. En dicha exposición, en efecto, se comienza afirmando que "La Proposición de Ley declarando suelo agrícola y paisaje natural la zona de "El Rincón" (...) pretende evitar, a través de la protección de una zona tradicionalmente considerada como de suelo rústico, el desarrollo de proyectos urbanísticos de carácter especulativo que anteponen intereses particulares a los de la colectividad", para -tras entender que "el ordenamiento jurídico en materia de urbanismo (...) es excesivamente genérico para lo que demanda la realidad física de Canarias"- concluir afirmando que la normativa canaria en materia de urbanismo y medio ambiente "sigue resultando insuficiente para la protección de espacios agrícolas de interés ecológico y paisajístico". Consecuentemente, en la concreción articulada de su iniciativa, dicha protección paisajística se complementa con la aplicación al suelo de la zona del régimen de "suelo rústico de protección" previsto en la Ley autonómica 5/1987, así como en postular la defensa de los valores agrícolas y proponer un Plan Comarcal de Mejora de la zona, de contenido incuestionablemente agrario (cfr., respectivamente, arts. 1.3, 2.3 y disp. ad. segunda de la Proposición).

No se trata, pues, pudiéramos decir que sorprendentemente, de promover -una vez constatadas las supuestas insuficiencias de los Ordenamientos estatal y autonómico- una actividad normativa que colme tales deficiencias, sino que lo que se recaba del Parlamento autónomo es la resolución de un problema -o, si se quiere, la solución alternativa del mismo (puesto que dicho problema tiene ya un tratamiento legislativo y administrativo)-mediante una intervención legislativa que opere una especie de dispensa singular del ordenamiento autonómico vigente al respecto.

Mas allá de la legitimidad de la iniciativa y de su incuestionable legalidad -de la que, como ha quedado dicho no se duda- el estudio de la proposición que se dictamina plantea la necesidad de analizar las previsiones que al respecto se contienen en nuestro Ordenamiento autonómico, a los efectos de expresar el parecer que al Consejo puedan merecer las insuficiencias del mismo que se aducen y la procedencia o improcedencia de las medidas que se pretenden instrumentar con la mediación del Legislativo autonómico.

En esta indagación, lo primero que se ha de dilucidar es el alcance de las protecciones a las que se halla afecta la zona de "El Rincón", tanto en intensidad como en extensión, por las Leyes autonómicas 12/1987, de espacios naturales de

Canarias y 5/1987, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico, así como la Ley estatal de costas.

Previamente, sin embargo, debe hacerse una consideración sobre la imprecisión de la delimitación cartográfica a la que acude la Proposición y acudió en su día la referida Ley de espacios naturales de Canarias.

No se desconoce, en efecto, que hoy es un hecho, si no habitual, si frecuente, la utilización complementaria de ciertos elementos normativos expresados en representaciones simbólicas o en fórmulas gráficas junto a las proposiciones lingüísticas en las que se encierran los contenidos prescriptivos o permisivos de los preceptos jurídicos. Y que la Ley de espacios naturales es un buen ejemplo de esta técnica.

Ahora bien, lo que en la Ley canaria mencionada es funcional, puede no serlo en la Ley que la Proposición persigue, dada su condición de Ley-medida o "Ley de caso único". Pues no cabe, en efecto, ignorar que, dadas las características de aquella, dicha técnica resulta pertinente, puesto que se trata de una norma que instrumento una intervención cautelar en defensa de un interés autonómico o supramunicipal y suprainsular, sin enervar la prosecución y defensa de estos órdenes de intereses por parte de sus respectivas Corporaciones, que son precisamente las llamadas a concretar, en el ámbito de sus competencias, las indeterminaciones cartográficas de una Ley de finalidades directivas. Bien distinta es, sin embargo, a este respecto, la Ley que se promueve con la referida iniciativa, cuyo contenido, lejos de ser directivo -y, por lo tanto, genérico e inconcreto, aunque concretable- pretende una afectación inmediata de la zona a proteger, sin mediación de ningún tipo de Corporación subautonómica.

Esta consideración es importante a la hora de determinar hasta donde llega la protección medioambiental a la que ya se halla afectada dicha zona, al menos parcialmente, por las Leyes autonómicas que se acaban de citar y por la Ley de Costas del Estado.

-- Según se deduce de la delimitación cartográfica anexa a la primera de estas Leyes, la zona de "El Rincón" se halla comprendida dentro del "Paraje natural de interés nacional" correspondiente a los "Acantilados de El Sauzal y Tacoronte" -así denominado en el art. 1 de dicha Ley (cfr. nº 13 de Tenerife), aún cuando su extensión se prolonga hasta la Punta Romera en la Playa del Bollullo, en el municipio

de La Orotava-. Puede además afirmarse que la extensión de la zona protegida, en lo que concierne al "El Rincón", es menor que la que se indica en la representación cartográfica que acompaña a la proposición (circunstancia seguramente determinante de la pretensión de asignar a la zona el régimen de "suelo rústico de protección" previsto en la Ley autonómica 5/1987 (cfr. art. 1.3 de la Proposición), y, seguramente, de extender a ella la condición de paisaje protegido.

El régimen de protección inherente a la declaración de "Paraje natural" -que, en otros aspectos, comporta la declaración de utilidad pública e interés social de los bienes y derechos afectos, a efectos expropiatorios (cfr. art. 4, Ley autonómica 5/1987)-: a) no excluye la participación de los Cabildos y Ayuntamientos, a los que llama expresamente a colaborar a los fines proteccionistas de la Ley (cfr.d.t.1ª y 2ª); b) señala la obligación de adaptar, en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor, las determinaciones del planeamiento municipal a los fines de protección de la Ley, y c) obliga a la CUMAC, transcurrido dicho año, a promover la modificación y adaptación del planeamiento, de acuerdo con la legislación urbanística.

Puede, evidentemente, considerarse cuestionable -como hacen los promotores de la iniciativa- la suficiencia de la protección que en esta Ley se contempla, con o sin propuesta de una protección alternativa de mayor eficiencia. Pero la realidad es que la protección que se propone sólo difiere sustancialmente de la que está en vigor sobre el área correspondiente a la parte declarada "Paraje natural", en la marginación de las Corporaciones locales del proceso de concreción de las medidas protectoras.

En este sentido, no debiera pasarse por alto que la zona actualmente configurada, por decisión del Parlamento autónomo, como "Paraje natural" corresponde a los municipios de Tacoronte, El Sauzal, La Victoria, La Matanza, Santa Ursula y La Orotava, lo que posiblemente constituye un supuesto típico (según la Ley autonómica 12/1987 de espacios naturales en relación con la 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación) de intervención del Cabildo Insular de Tenerife, dado el carácter supramunicipal del interés afectado.

Sí se debe constatar que, con independencia del juicio técnico que merezca la referida legislación autonómica, lo cierto es que la misma proporciona instrumentos de actuación y señala plazos cuyo incumplimiento determina la recuperación *ex lege*

por los órganos autonómicos del protagonismo en la protección de los intereses determinantes de la declaración.

-- La protección autonómica inherente a la declaración de Paraje natural no es la única a la que se halla afecta la zona en cuestión. También confluye sobre ella la que, en base a un interés estatal, viene definida por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

-- No toda la zona objeto de la Proposición se halla incurso en los anteriores regímenes de protección. Una parte de la misma es hoy suelo agrícola, siendo lógicamente a esta parte a la que deben ser referidas las medidas de conservación del suelo agrícola que se proponen.

En este sentido, se deben tener presente las siguientes consideraciones:

A) De conformidad con lo establecido en el art. 4 de la Ley autonómica 5/1987, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico, la parte de "El Rincón" no comprendida en la delimitación del Paraje natural nº 13 de Tenerife efectuado como se ha indicado por la Ley autonómica 12/1987, es suelo rústico hasta tanto sea definitivamente aprobado por la CUMAC el correspondiente Proyecto de revisión y adaptación del Plan General de ordenación urbana del municipio. De ahí el interés de los proponentes de la iniciativa en condicionar dicha aprobación a través de la intervención parlamentaria que se insta. Esta intervención es posible, aunque depende -jurídicamente, se entiende- de dos condiciones, cuales son la competencia autonómica para acordar las medidas que se recaban, y la definición de un interés autonómico que legitime tal intervención.

Dando por reproducidas las consideraciones ya expuestas sobre las competencias autonómicas, hay que decir, no obstante, por lo que respecta al interés autonómico, que este ha de ser de una especial calidad o intensidad, puesto que lo que se pide al Parlamento es en cierto modo una intervención directa y preferente.

B) La actuación parlamentaria que se insta supone, en efecto, un cambio importante en el tratamiento, preventivo y directivo, que hasta ahora se ha plasmado como expresión del interés autonómico en las Leyes protectoras o conservacionistas aprobadas por la CAC. En todas ellas, la Comunidad se reserva intervenir en defecto de las Corporaciones locales directamente afectadas. Ello sin duda se corresponde con una cierta inteligencia del interés autonómico no

necesariamente incompatible o contrapuesto a los intereses municipales o insulares. Lo que ahora se pretende es que el interés comunitario o autonómico prevalezca sobre el interés definido por la Corporación municipal y pendiente de ratificación por la CUMAC (órgano autonómico en el que la Comunidad tiene sin duda la oportunidad de medir los desajustes que eventualmente pudieran apreciarse entre dicha definición municipal y la autonómica que resulta de las Leyes en las que el Parlamento autonómico lo ha expresado).

A este respecto, debe recordar que -con ocasión del estudio de una proposición de Ley de iniciativa popular en materia de viviendas (cfr. DCC 13/1987, de 22 de mayo)- este Consejo Consultivo hubo de ocuparse de una pretensión innovativa del Ordenamiento autonómico respecto de un aspecto organizativo del mismo ya regulado por Ley autonómica, manifestándose entonces al respecto los reparos que tal duplicidad comportaba. Aunque el supuesto que ahora se contempla no es idéntico, sí guarda una cierta similitud en el hecho de suponer en este punto la Proposición analizada la dispensa para un supuesto concreto de la regulación general actualmente en vigor y conforme a la cual se halla en tramitación una actuación municipal sobre la que la CAC/CUMAC ha de hacer valer -necesariamente, por exigirlo así la legislación autonómica- el interés autonómico a su cargo.

C) Debe añadirse que las medidas de protección socioeconómica de la agricultura que se instan en la Proposición, pueden generar un compromiso autonómico cuyo ámbito rebasa evidentemente el de la actuación puntual que se recaba.

No se pone en tela de juicio, evidentemente, la posibilidad jurídica de instrumentar las decisiones que se instan del Parlamento autónomo. Las competencias exclusivas que la CAC ostenta en materia de Agricultura y Ganadería (art. 29.3, EACan) que incluyen -como aclara el R.D. 1937/1985, de 9 de octubre- la potestad de acordar y realizar actuaciones de reforma y desarrollo agrario de interés de la Comunidad, permiten ciertamente tal instrumentación.

Pero lo que al respecto ha de plantearse no es propiamente una cuestión de competencia autonómica sino de interés autonómico que legitime la intervención que se solicita en relación con la técnica normativa a cuyo través se pretende instrumentar.

El Consejo tiene bien presente al formular estas consideraciones, que por el ordenamiento le está vedado hacer en sus dictámenes valoraciones de oportunidad o conveniencia (art. 3.2, Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio). Pero entiende que no se sitúa en este terreno al advertir de los riesgos técnico-jurídicos de la utilización de una "Ley de caso único" sin una previa definición legal del interés autonómico general del que aquella deba ser necesaria y puntual concreción.

Adoptar legislativamente medidas de reforma y desarrollo agrario de un espacio singular sin una previa definición legal general del interés agrario autonómico y de los supuestos de intervención singular, puede conducir a consecuencias no favorables al interés autonómico, desconociendo el alcance efectivo de la correspondiente competencia autonómica. Y es evidente que no es esta definición lo que recaba una Proposición que no insta un marco legal definidor del repertorio de medidas, a las que se alude por referencia a las leyes estatales que se mencionan, de las que se pudiera hacer uso tanto para "El Rincón" como para otros espacios de similares características que sin duda los hay en el Archipiélago -particularmente en las zonas colindantes o anexas a los espacios naturales protegidos por las Leyes autonómicas-. Tan sólo se recaba una habilitación a una Consejería del Gobierno autónomo para elaborar un Plan Comarcal de Mejora cuyos efectos se determinan por referencia a las Leyes estatales que se citan (cfr. d.a. segunda) pero del que nada se dice respecto de su aprobación y financiación.

En este sentido, resulta obligado recordar: a) que la CAC, es competente para programar todas las actuaciones en materia de reforma y desarrollo agrario que resulten de interés para la misma, y para "acordar y realizar las actuaciones de reforma y desarrollo agrario" correspondientes a tal interés, en particular "las correspondientes a las zonas y comarcas previstas en el libro tercero de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario", [Anexo I, B) del RD 1937/1985, citado]. Pero que, no obstante, b) las ordenaciones que en esta materia pudiera acordar la CAC, han de ajustarse, cuando menos, a los Planes regionales de desarrollo establecidos al efecto, según se deduce con toda evidencia del art. 129.1, de la referida Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973.

De todo ello se desprende que las medidas que la Proposición interesa en materia de planificación agraria pudieran resultar jurídicamente condicionadas por la exigencia de la previa adopción de una decisión planificadora regional definitorio del marco general en el que cabría instrumentar las actuaciones que se instan, o al

menos, sectorial, para lo que la CAC ostenta, aunque limitadamente (en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca) competencia estatutaria -art. 32.6-, siendo significativo en este punto destacar que la labor planificadora (según matiza la STC 145/1989 de 25 de septiembre, aunque referida a la Ley estatal de la competencia indicada) puede fijar las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos así como medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector; ordenación que, en cualquier caso, debe efectuarse conforme a la legislación básica del Estado y en los términos que precisa el Real Decreto de trasposos antes indicado, que llama -como se acaba de ver- a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que reconduce las medidas de ordenación del sector de que se trata a la previa definición -mediante el oportuno instrumento planificador- de las líneas que marcan los límites en los que las actuaciones concretas (también la que la Proposición dictaminada interesa) deben insertarse.

Por lo demás, no se puede indubitadamente afirmar que la técnica normativa empleada -la ya recordada Ley-medida- sea instrumento adecuado para preservar los equilibrios no sólo medioambientales sino también institucionales por los que la CAC debe, asimismo, velar.

CONCLUSIONES

1. La proposición que se dictamina se ajusta a las previsiones de la Ley autonómica 10/1986, de 11 de diciembre, de iniciativa legislativa popular, al no recaer sobre materias excluidas del ámbito de la misma ni incurrir en ninguna de las causas de inadmisibilidad en ella previstas.

2. Sin embargo, la Ley que se promueve supone la resolución de un supuesto singular mediante una intervención legislativa *ad hoc* que comporta una suerte de dispensa del ordenamiento autonómico vigente en la materia, que, por lo demás, se mantiene inalterado. Se entiende por ello que la licitud de esta intervención legislativa ha de presuponer la concurrencia de un interés adecuado a la protección que se insta y suficiente para cubrir, además, las consecuencias institucionales que, más allá del supuesto específico, pudieran derivarse; interés cuya apreciación sólo al Parlamento compete, según se razona en el Fundamento V.

3. La necesidad de que las medidas de reforma y desarrollo agrario cuya adopción y aprobación se propone, deban estar precedidas de una decisión planificadora de carácter sectorial de la que las mismas resulten específica concreción pudiera pugnar -según se ha razonado en el Fundamento V- con lo interesado al respecto en la Proposición.