



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 0 / 1 9 9 5

La Laguna, 20 de octubre de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley, de Iniciativa Popular, para la declaración del Barranco de Veneguera como espacio natural protegido (EXP. 94/1995 PPL-IP)**.

F U N D A M E N T O S

I

El presente Dictamen, solicitado preceptivamente por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias al amparo de lo previsto en el art. 10.7 de la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo, en relación con el art. 5.2 de la Ley autonómica 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular (LILP), tendrá por objeto determinar si la Proposición de Ley de tal iniciativa, de declaración del Barranco de Veneguera como espacio natural protegido con forma de parque rural y presentada ante el Parlamento autonómico por la Comisión promotora constituida al efecto (art. 4 de la LILP) es conforme al Estatuto de Autonomía (EAC) y al resto del Ordenamiento Jurídico que resulte de aplicación. Tanto a la citada LILP, formalmente, como en lo sustantivo a la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCENFFS) y a la Ley autonómica 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (LENC).

En este sentido, en principio ha de advertirse que la Proposición objeto de este Dictamen no recae sobre ninguna de las materias que expresamente excluye el art. 2 de la LILP, siendo necesario por lo demás la declaración por ley de determinados espacios naturales por exigirlo así el art. 16.1 de la LENC. No obstante, ha de advertirse a los efectos oportunos que no procede la admisibilidad o tramitación

* **PONENTE: Sr. Petrovelly Curbelo.**

parlamentaria de tal Proposición en caso de incurrir la misma en una de las causas de inadmisibilidad contempladas en el artículo 5.3 de dicha Ley.

II

La iniciativa legislativa que aquí se analiza es congruente en sus fines con los de la política proteccionista seguida por la Comunidad Autónoma y concretada en diversas disposiciones con rango de ley de un tenor claramente proteccionista del medio natural, la última de las cuales ha sido la ya citada Ley 12/1994, modificada en su anexo por la Ley 13/1994, de 22 de diciembre.

Esta actividad legislativa de la Comunidad Autónoma encuentra su fundamento en el art. 34.A.4) del EAC, a tenor del cual ostenta competencias legislativas y de ejecución en materia de espacios naturales protegidos. A este respecto, debe señalarse, como se indicó en el Dictamen 3/1990, de 1 de marzo, que aunque respecto de las mismas no opera la limitación a que se refiere el art. 35.1 del EAC -al no exigirlo así el art. 149.1 de la Constitución (CE), por tratarse de competencias no reservadas, sino residuales del Estado en virtud de lo previsto en el ap. 3 de dicho precepto constitucional- sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional, 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 al amparo del art. 149.1.23ª de la CE (SSTC 69/1982 y 82/1982). En esta misma línea, se pronuncia la reciente Sentencia 102/1995, de 26 de junio, que, a pesar de reconocer que la configuración de los espacios naturales protegidos como competencia exclusiva de algunas Comunidades Autónomas -entre las que señala la canaria-, "les otorga un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias estatales sobre protección del medio ambiente", pudiendo "dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente", aunque se les impone el "límite del respeto a la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente".

Esta legislación básica estatal viene constituida por la LCENFFS, sobre cuya constitucionalidad precisamente se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995, citada. Este texto normativo dedica su Título III (arts. 9 a 25) a la protección de los espacios naturales, que son clasificados en cuatro tipos por el art. 12 y definidos en el posterior articulado, cuyo carácter básico ha sido

expresamente confirmado en la señalada Sentencia por perseguir las definiciones de cada modalidad una "homogeneidad tan conveniente en un plano pragmático como necesaria para su plena eficacia, dada la dimensión geográfica del medio ambiente que le hace rebasar no ya el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, sino las fronteras estatales en una tendencia cada vez más intensa a convertirse en universal".

III

1. El art. 1 de la Proposición que ahora se dictamina califica el Barranco de Veneguera como parque rural, incorporándolo al parque rural del Nublo.

La categoría 'parque rural' no encuentra acomodo en los tipos definidos por la LCENFFS, que habla genéricamente de 'parque', sin establecer subclasificaciones - arts. 12.a) y 13-. Se trata de una modalidad contemplada en el art. 9.1.a) de la LENC con fundamento en la facultad que reconoce pertenece a las Comunidades Autónomas el art. 21.2 de la ley estatal -declarado igualmente básico y al que ninguna tacha de inconstitucionalidad ha opuesto el Tribunal Constitucional- para establecer, además de las figuras que en ella se establecen, otras diferentes.

El art. 10.2.b) de la LENC aúna dos tipos de circunstancias a tener en cuenta para la definición de un territorio como parque rural; de un lado, el desarrollo en él de actividades agrícolas, ganaderas o pesqueras y, de otro, su especial interés natural y ecológico, que, en conjunto, han de conformar un paisaje de gran interés ecocultural que hace preciso su conservación. En este sentido, la exposición de motivos de la Proposición destaca los valores geológicos y zoobotánicos de la zona, además de encuadrarse en la misma diversos yacimientos arqueológicos, elementos éstos últimos que, aunque dignos de protección, no son realmente configuradores o esenciales de la categoría 'parque rural', de acuerdo con su definición legal. Por otro lado, si bien no se hace expresa mención a la realización en la zona de las actividades que legalmente se definen como propias de esta concreta categoría de espacio natural, incidentalmente sí se hace, al aludirse a los habitantes de la misma y a la clasificación del suelo como rústico por el planeamiento en vigor, que implica los usos permitidos por la legislación del suelo (art. 15 del Texto Refundido de la Ley

sobre Régimen del Suelo y arts. 5 y 8 de la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma).

2. El art. 2 de la Proposición se dirige a la modificación del anexo de la LENC al objeto de incluir los nuevos límites, tanto literales como cartográficos, del parque rural del Nublo, mención que resulta necesaria si lo que se pretende es incidir en un espacio ya declarado por una Ley anterior.

La Proposición concluye con dos disposiciones adicionales y una disposición final relativa a su entrada en vigor. De las mismas, merece especial atención la disposición adicional primera, que impone al Gobierno la aprobación en el plazo de un año del Plan de ordenación de los recursos naturales del parque rural del Nublo, con la participación de los vecinos y otros sectores sociales interesados, disposición a la que resulta necesario formular las dos siguientes observaciones:

En primer lugar, de acuerdo con el art. 15 de la LCENFFS, de carácter básico, la declaración de los parques y reservas exige la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de ordenación de los recursos naturales de la zona (apdo. 1), con el contenido que se detalla en el art. 4.2. Sin embargo, el nº 2 de este mismo artículo permite, con carácter excepcional, que se efectúe la declaración sin la previa aprobación del citado Plan cuando existan razones que lo justifiquen, que han de hacerse constar de forma expresa en la norma que los declare, exigencia que "se concibe como inexcusable y determinante incluso de su validez" (STC 102/1995). Para este supuesto excepcional, la ley impone para la aprobación del Plan el plazo de un año a partir de la declaración.

Por tanto, la norma de la disposición adicional comentada encuentra fundamento en este precepto de carácter básico, justificándose en la exposición de motivos por las "tensiones" a las que el sector se encuentra sometido y por la posible modificación del Plan insular de ordenación del territorio, que pudiera suponer la pérdida irreversible de los valores naturales presentes en el Barranco de Veneguera.

En otro orden de cosas, esta excepcionalidad encuentra igualmente justificación en las propias características de la iniciativa legislativa popular. Como su propio nombre indica, se trata de una actividad encaminada a la aprobación de leyes por el Parlamento, por lo que no puede recaer sobre la potestad reglamentaria, estando vedada entonces la posibilidad de elaboración del Plan de ordenación de los recursos.

De acuerdo con las disposiciones contenidas en la LENC, los específicos Planes de referencia habrán de ser integrados en los Planes insulares de ordenación, previstos en la Ley territorial 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de tales Planes, (art. 6.2), a cuyos efectos se procede a la modificación por la disposición final primera de la propia Ley de determinados artículos de la Ley 1/1987. A tenor del art. 13 de ésta, los Planes se aprobarán por Decreto, ostentando pues el carácter de norma reglamentaria, posibilidad la que expresamente alude la STC 102/1995, cuando señala que serán las Comunidades Autónomas quienes hayan de elaborar y aprobar, "con rango legal o reglamentario", los Planes de ordenación.

Por demás, otra cosa sería limitar, inadecuadamente, la capacidad de actuación de la iniciativa legislativa popular, contra la naturaleza de la legislación que la regula o, en particular, el art. 23.1 de la CE.

En segundo lugar, la normativa básica estatal impone, durante el procedimiento de elaboración del Plan, el otorgamiento de un trámite de audiencia a los interesados, así como la apertura de un período de información pública, que en este concreto procedimiento, además de responder a la genérica "garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (arts. 1, 31.2 y 103 CE)", están ligados a la "solidaridad colectiva respecto del medio ambiente, reflejada en el derecho de todos a disfrutarlo y en el correlativo deber de conservarlo" (STC 102/1995).

Sin embargo, la disposición adicional no es técnicamente afortunada al aludir a estos trámites de forma defectuosa, pues la "participación de los vecinos y otros sectores sociales interesados" es claro que se trata de un derecho a actuar a través del mencionado trámite de preceptiva audiencia.

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. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para proceder a la declaración del parque rural pretendida.

3. La Proposición no incurre en vulneración de la legislación aplicable a los espacios naturales protegidos.