



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 5 / 1 9 9 5

La Laguna, a 10 de mayo de 1995.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con *el Proyecto de Decreto por el que se regula el uso de pistas en los espacios naturales de Canarias (EXP. 46/1995 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se solicita, al amparo de lo dispuesto en el art. 10.6 de la Ley 4/1984, de este Consejo, Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el uso de pistas en los espacios naturales de Canarias; solicitud que se formula con cita del art. 15.2 de aquella Ley, regulador de procedimiento de urgencia; circunstancia que se concreta asimismo en el escrito de solicitud de Dictamen que fija en 7 días el plazo máximo de su emisión.

La solicitud de Dictamen, fechada el 28 de abril y con entrada el 2 de mayo, viene acompañada del certificado del Secretario del Gobierno, de 28 de abril, del Acta correspondiente a la sesión gubernativa celebrada el 25 del mismo mes y año, sesión en la que el Gobierno, a propuesta del Consejero de Política Territorial, acordó tomar en consideración el Proyecto de Decreto de referencia y solicitar de este Consejo el preceptivo Dictamen. Obra asimismo en las actuaciones texto del Proyecto de norma reglamentaria -que consta de una breve exposición de motivos, tres Títulos (Régimen General, Usos Especiales y Régimen Sancionador, respectivamente), una disposición adicional, otra transitoria y una última derogatoria- Se cumplen, de esta forma, los requisitos que exige el art. 48 del Decreto 464/1985, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Consultivo.

---

\* **PONENTE:** Sr. Fernández del Torco Alonso.

La preceptividad de la consulta viene amparada, como se dijo, en lo dispuesto en el art. 10.6 de la Ley 4/1984, que remite a lo dispuesto en el art. 22.3 de la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, precepto que contempla la consulta preceptiva al indicado Alto órgano consultivo -y en su lugar, de este Consejo por disposición de la Ley 4/1984- en relación con los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones. La norma reglamentaria propuesta, ciertamente, no pormenoriza o desarrolla precepto concreto alguno de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (LENC), que conforme el art. 1 del Proyecto viene a ser la Ley de cobertura, pues en la indicada Ley no se contiene disposición alguna relativa al objeto del Proyecto -uso de pistas en los espacios naturales de Canarias-, aunque no es dudosa la reconducción de tal regulación a alguno de los fines perseguidos por la LENC de la que en sentido lato puede entenderse que la norma reglamentaria propuesta es concreción.

Finalmente, el presente Dictamen se emite sobre la base del carácter de urgencia con que ha sido solicitado, lo que ha determinado que el análisis efectuado se circunscriba a aquellas proposiciones normativas que sean notoriamente incorrectas, obviando un análisis más puntual, detallado y exhaustivo de otros aspectos concurrentes en la norma reglamentaria que se propone.

## II

1. El Título II de la LENC regula los denominados Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y el Título IV el Planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos. De ambos, y de otros preceptos complementarios contenidos en el Título III, Espacios Naturales Protegidos, se deducen ciertas limitaciones que pudieran incidir en el ámbito y alcance material y temporal de la aplicación de la norma reglamentaria que se dictamina.

En efecto, la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales de Canarias se realizará por los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y por los Instrumentos de Planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos (IP-ENP), teniendo los primeros planes ámbito insular integrándose en los Planes Insulares de Ordenación (PIO), previstos en la Ley 1/1987, de 13 de marzo, cuyo art. 9.1 dispone la aprobación inicial del mismo por el Cabildo, así como la provisional, tras la que se aprobará definitivamente por el Consejo de Gobierno de Canarias mediante Decreto

(arts. 12 y 13 LPIO). Sin perjuicio de tales instrumentos de planeamiento, el Gobierno podrá aprobar directrices para la elaboración de los PORN, cuyo contenido -entre otros- es el de "defender, mejorar o restaurar el medio ambiente natural especificando las meras prohibiciones y las obligaciones que para tal defensa, mejora o restauración correspondan a la Administración y los particulares", 7.1.c) LENC. Por su parte, los IP-ENP, de acuerdo con lo que establezcan los PORN (art. 30.1 LENC), tienen por objeto la instrumentación de los objetivos de conservación previstos en la Ley 12/1994. A tal efecto, el art. 31 LENC contempla la denominada zonificación de los espacios naturales protegidos, distinguiéndose, entre otras, las denominadas zonas de exclusión y zonas de uso restringido -apartados a) y b)-, que interesan directamente a la norma reglamentaria propuesta; zonificación que conforme el artículo citado debe ser efectuada por los IP-ENP.

Finalmente, por lo que atañe al régimen de usos de los espacios naturales protegidos, los mismos podrán ser "permitidos, prohibidos y autorizables", según sean compatibles con el objetivo de protección de cada espacio; supongan un peligro presente o futuro, directo o indirecto, para el espacio natural o cualquiera de sus elementos o características; o puedan ser tolerados por el medio natural sin deterioro apreciable de sus valores (art. 25.2 LENC). Lo relevante es que conforme la indicada Ley "los instrumentos de planeamiento de los espacios naturales protegidos son los que deben concretar el régimen de usos de acuerdo con la zonificación que establezcan, conforme lo previsto en la Ley". En concreción del indicado mandato, el art. 26 LENC remite para los usos permitidos a lo que se contemple en el instrumento de planeamiento correspondiente a cada espacio. Idéntica remisión se efectúa en el art. 27.n) respecto de los usos prohibidos -aunque en este caso incluso se hace referencia a los PORN-; así como en relación con los usos autorizables, en este caso, la referencia es a los instrumentos de planeamiento o a normas sectoriales específicas (art. 28 LENC).

De la regulación mencionada parece desprenderse que el régimen de usos de los espacios naturales protegidos y la limitación de tales usos por la zonificación que se acuerde es objetivo primordial de los instrumentos de planeamiento de los espacios naturales protegidos (Planes rectores de uso y gestión de parques, arts. 32 y 33 LENC; Planes directores de las reservas, art. 34 LENC; Normas de conservación de monumentos naturales y sitios de interés científico, art. 35 LENC; y Planes especiales

de protección paisajista, art. 36 LENC); instrumentos aún no aprobados, sin que la LENC dispusiera plazo alguno para que los órganos competentes según la Ley procedieran a su aprobación (el Gobierno, en el primer caso, y la Consejería competente en la materia en los demás). De la LENC se desprende que la adopción de medidas de protección de los espacios naturales protegidos comienza con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales -que, en su caso, deben seguir las directrices aprobadas por el Gobierno-, que se integrarán en los Planes Insulares de Ordenación; y se sigue por los Instrumentos de Planeamiento de los Espacios Naturales Protegidos, que deberán formularse de acuerdo con aquellos planes. Siendo ello así, la norma reglamentaria propuesta, en su art. 4, señala que sin perjuicio del régimen general previsto en este decreto "los planes de ordenación de los recursos naturales y los instrumentos de planeamiento de los espacios naturales protegidos podrán establecer un régimen más restrictivo respecto al uso de las pistas en dichos espacios naturales y, en especial, respecto de las caravanas organizadas con fines de lucro"; pretensión de generalidad que no casa bien con la función que en materia de protección de espacios naturales atribuye la LENC a los indicados instrumentos de planeamiento, que son los que deben adoptar las medidas oportunas de uso y de carácter protector. Por ello, la regulación contenida en la norma propuesta debe entenderse de vigencia temporal, hasta que aprobados los instrumentos de planeamiento sean éstos los que decidan el régimen preciso de protección para cada espacio. Salvada la competencia de los instrumentos de planeamiento para proceder a ello, e interpretada la norma en el sentido indicado -sin que aquéllos puedan vincularse por el contenido de ésta, pues ello supondría sustituir, con quiebra de lo dispuesto en la Ley, la prevalente función que la LENC atribuye a tales instrumentos de planeamiento-, se estima correcto, desde el punto de vista del parámetro legal que sirve de cobertura y límite, el ejercicio de la potestad reglamentaria que se expresa en la norma reglamentaria propuesta.

## IV

Seguidamente se efectuará el análisis de la norma reglamentaria propuesta, por el orden de su articulado.

- Título I: Régimen General (arts. 1 a 4).

Su titulación no es técnicamente exacta y pudiera inducir a confusión, dada la titulación del Título II -Usos especiales- que tiene como contrapunto el denominado

uso común general de los bienes de dominio público, entre ellos las carreteras titularidad de la Comunidad Autónoma. Sería más correcto, dado el contenido del mencionado Título I, denominarlo "Disposiciones generales". Además, la intitulación pudiera inducir a confusión, pues es obvio que por lo anteriormente expresado respecto de la función de los instrumentos de planeamiento, es a éstos a quienes corresponde la fijación del régimen general de uso y protección de los espacios naturales protegidos.

- Art. 1. Su contenido (el objeto de la norma reglamentaria) debiera armonizarse con la titulación del Proyecto -uso de pistas en los espacios naturales de Canarias-, pues conforme el indicado precepto lo que se pretende regular es "la circulación de toda clase de vehículos a motor en los espacios naturales protegidos", sin precisar la clase de vía por donde transcurre esa circulación. Como en el Proyecto se hace referencia tanto a "carreteras" como a "pistas", tal distinción debiera ser llevada asimismo al título de la norma propuesta, que sólo se refiere a las "pistas".

La función protectora del medio natural que se persigue exige que se especifique que sólo se autoriza la circulación sin solución de continuidad por los espacios naturales protegidos, de forma que no se ampare ni la circulación fuera de las vías, ni la acampada en el espacio natural protegido, supuesto éste que requeriría autorización de distinta naturaleza y limitaciones de otra índole.

La delimitación del objeto que se efectúa en este artículo opera en relación con los espacios naturales protegidos declarados por la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, siendo así que mediante Ley 13/1994, de 22 de diciembre, de Modificación del Anexo de la LENC (art. 1) se introduce un nuevo espacio natural en la isla de La Palma, por lo que ambas Leyes son parámetro legal de delimitación del objeto de la norma reglamentaria.

Finalmente, debe señalarse que aunque el objeto de la norma es estrictamente la circulación de vehículos a motor, especialmente formando caravana, por las pistas de los espacios naturales protegidos de Canarias, el Gobierno de Canarias tomó en consideración en su día el Proyecto de Decreto regulador de la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamientos con fines turísticos, recreativos o culturales, de vehículos con conductor, formando caravanas (respecto del que este Consejo emitió su Dictamen 53/1994, de 28 de septiembre), Disposiciones que debieran contrastarse

y, en su caso, armonizarse a fin de impedir colusiones o duplicaciones normativas indeseadas con grave quiebra de la seguridad jurídica y la eficacia normativa. En relación con lo expresado, se significa que el texto del Proyecto en su día analizado regulaba cuestiones atinentes a rutas (art. 12), medidas de protección de la naturaleza (art. 13), limitaciones respecto al desarrollo de los desplazamientos (art. 15), equipamientos obligatorios de los vehículos (art. 16), procedimiento de otorgamiento de autorizaciones (art. 17), solicitudes (art. 18), cuestiones todas ellas que son abordadas ahora, aunque en forma no tan exhaustiva, por la norma reglamentaria que se propone.

- Art. 2. Aunque se titula "prohibiciones y usos permitidos" su contenido se refiere a "actividades prohibidas y autorizadas", término éste que no coincide exactamente con "permitidas", que parece hacer referencia al denominado uso común general. Las actividades autorizadas contenidas en el expresado artículo (apartado 2 y 4) deben formar parte del contenido del art. 5 (usos sujetos a autorización) el cual, por cierto, comienza diciendo "sin perjuicio de las prohibiciones establecidas en el art. 2". En relación con lo expresado, no está de más que junto con las prohibiciones que se señalan en orden a la circulación de los vehículos se precisara que sus conductores y ocupantes están sometidos a todas las limitaciones y prohibiciones que la LENC dispone en los espacios naturales protegidos (art. 27).

- Art. 3. Se limita la velocidad máxima en las pistas de los espacios naturales protegidos a 30 km/h. Dada la formulación propuesta, quedan excluidas de tal limitación las carreteras. Claro que, dado el uso alternativo que en la norma propuesta se hace de ambas clases de vías, no queda claro si el alcance de tal limitación es consciente o ha habido una omisión involuntaria de las carreteras.

- Título II: Usos Especiales (arts. 5 a 13).

- Art. 6. En este precepto se disponen algunas limitaciones para las caravanas sin fines de lucro, exigiéndoseles que en función de la zona a recorrer y de las condiciones climáticas existentes, vayan provistos de rejilla matachispas en los tubos de escape y de un extintor de incendios. No se contiene, sin embargo, ninguna cautela respecto de la contaminación acústica siendo así que la LENC prohíbe la perturbación de la tranquilidad de las especies animales (art. 27.e).

- Art. 7. Contempla la posibilidad que la Consejería de Política Territorial, mediante Orden, apruebe la red oficial de rutas que podrán ser utilizadas por las caravanas organizadas con fines de lucro, teniendo en cuenta las necesidades de conservación de los espacios naturales protegidos. Nos remitimos a lo dicho anteriormente respecto de la función protectora y regulación de usos que la LENC encomienda a los instrumentos de planeamiento de los espacios naturales protegidos. Mediante tal Orden -o, en su caso, mediante lo que disponga el correspondiente instrumento de planeamiento- se especificará "la capacidad de uso de cada ruta", limitándose el número de autorizaciones (apartado 2), que se otorgarán anualmente mediante sorteo. La limitación, en su caso, de las autorizaciones sólo se produciría si las solicitudes presentadas en plazo para cada ruta superan la capacidad de uso de las mismas, que, como se expresó, deberá ser fijada por Orden departamental. Habrá por ello ocasiones en donde no será necesario limitar las autorizaciones -por no superar las solicitudes la capacidad de uso de la ruta- y habrá otras en donde deberá limitarse el uso de las mismas, en el supuesto de que las solicitudes presentadas superen la capacidad indicada. En esta eventualidad, el otorgamiento de las autorizaciones deberá efectuarse por el orden en que fueron solicitadas, criterio objetivo -junto con otros de posible consideración- que elimina la aleatoriedad -que no siempre será justa- que se deduce de las circunstancias de que la norma reglamentaria propuesta dispone el sorteo como técnica de asignación de autorizaciones.

- Art. 9. Su apartado primero dispone que con la excepción de las caravanas organizadas con fines de lucro, las solicitudes se presentarán ante el órgano autorizante con una antelación mínima de 15 días al recorrido o prueba que se vaya a realizar, siendo el plazo máximo para resolver las solicitudes el de 3 meses, entendiéndose desestimadas las no resueltas en el referido plazo (apartado 3). La antelación mínima para presentar las solicitudes es de 15 días, pudiendo presentarse con más antelación si se desea, pero la desestimación presunta transcurridos los tres meses desde su presentación no casa con la circunstancia de que se solicita autorización para efectuar una ruta un día determinado, con lo que el indicado plazo de tres meses sólo es operativo en el supuesto en que la desestimación presunta acontezca antes del día para el que se solicitó autorización. Para los demás casos, la

desestimación presunta se debiera producir cuando el día para el que se solicitó la autorización no ha habido resolución expresa.

- Art. 10. Regula la constitución de fianza como garantía de los posibles daños y perjuicios que se pudieran ocasionar al espacio natural protegido, la cual será graduada teniendo en cuenta el número de vehículos autorizados, la longitud de la ruta y la categoría de los espacios naturales por los que se circula. El apartado 4 del indicado artículo precisa que con anterioridad al otorgamiento de la autorización se indicará al solicitante la cuantía de la fianza. De la regulación propuesta parece deducirse que los criterios para la cuantificación de la fianza serán objetivados caso por caso, con ocasión de la notificación al solicitante de la cuantía de la fianza, lo que en puridad es un acto de ejecución debiendo por ello mediar cobertura jurídica previa que cuantifique convenientemente los criterios objetivos a que hace referencia la norma propuesta.

- Art. 11. Reitera, como contenido de las autorizaciones, lo que el art. 9.2 dispone como contenido de las solicitudes de autorización, salvo lo referente a las limitaciones (identificación, fecha, hora y duración del recorrido y demás circunstancias). Por razones de técnica normativa, bastaría una remisión a lo que dispone el art. 9 de la norma proyectada.

- Art. 13. Por los efectos que produce en la autorización concedida, debiera precisar la norma los supuestos en los que se produce la revocación o la suspensión de la autorización, toda vez que en el primer caso se extingue la misma. Desde luego, en caso de que hubiera peligro de incendio o supuestos que produzcan deterioros sobrevenidos del medio -concepto absolutamente indeterminado que podría ser objetivado con algún supuesto a fin de evitar un uso arbitrario del mismo- bastaría la suspensión mientras persistan las circunstancias que la motivan, no siendo precisa su revocación, salvo que en el día que se tiene previsto circular al amparo de aquella autorización persistan tales circunstancias extraordinarias.

Este supuesto de revocación, que más bien es de condición resolutoria de la misma (estamos ante las denominadas autorizaciones condicionadas), podría completarse con otros que técnicamente sí serían de revocación, como podrían ser el incumplimiento por parte del solicitante de la autorización de las condiciones, requisitos y limitaciones que motivaron su concesión; o, incluso, por el



incumplimiento de los conductores y acompañantes de las normas limitativas y prohibitivas aplicables en los espacios naturales protegidos, según resulta de la LENC.

- Título III: Régimen sancionador (arts. 14 a 16).

- El art. 14, que se encuentra comprendido en el indicado Título, no tiene por objeto aspecto alguno del régimen sancionador. En la medida que se refiere a los "lugares autorizados", su ubicación sistemática debiera ser el Título II.

Este artículo contiene un supuesto específico de autorización, concreción del art. 27.k) LENC, que se refiere a la utilización de vehículos todoterreno así como otros que puedan dañar la integridad del espacio natural fuera de los lugares autorizados, razón por la que debiera ir ubicado como apartado d) en el art. 5 de la norma proyectada, relativo a los usos sujetos a autorización. Claro que el objeto de la norma es regular "la circulación de toda clase de vehículos a motor en los espacios naturales protegidos" (art. 1), por lo que en puridad las limitaciones, prohibiciones y autorizaciones contempladas en la norma propuesta afectan también a los vehículos todo terreno, únicos, por otra parte, con los que se podría circular, seguramente, por determinadas pistas de nuestros espacios naturales. Si estos vehículos se hallan contemplados en el art. 1 de la norma proyectada, el art. 14 es ocioso, por redundante. Si lo que se quiere decir es que especialmente los vehículos todoterreno así como "otros que puedan dañar la integridad del espacio natural" necesitan una autorización expresa de los lugares autorizados por los que se puede circular, la norma proyectada debiera diferenciar la regulación atinente a una y otra clase de vehículos.

## CONCLUSIONES

1. Con carácter general, la norma reglamentaria propuesta se adecua a las previsiones legales de aplicación que se deducen de la Ley de cobertura. No obstante ello, se estima que la misma incide en lo que en puridad es objeto de los instrumentos de planeamientos de recursos naturales y de los espacios naturales protegidos -aún no aprobados- de conformidad con lo que dispone la Ley 12/1994, de 19 de diciembre. Por ello, la norma reglamentaria propuesta se entiende que es provisional, carácter que debiera expresar el título de aquella (Fundamento II).

2. Se advierte que el contenido de la norma reglamentaria que se propone coincide en gran parte con el contenido de otra propuesta reglamentaria en su día sometida a consideración de este Consejo -Regulación de la Actividad y Régimen de Autorizaciones de Arrendamientos de vehículos con conductor formando caravanas, Dictamen 53/1994, de 28 de septiembre- (Fundamento III). Se deben armonizar ambas propuestas normativas, a fin de evitar situaciones de inseguridad jurídica.

3. Finalmente, en el Fundamento III se efectúan diversas observaciones de técnica jurídica en relación con el contenido de la norma propuesta.