



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 176/2002

(Pleno)

La Laguna, a 27 de noviembre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Consulta Parlamentaria en relación con la legislación en materia de Espacios Naturales (EXP. 150/2002 CP)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

Mediante escrito de 23 de octubre de 2002, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias interesa, al amparo de lo dispuesto en el art. 14 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, Dictamen facultativo sobre el alcance del art. 15 de la Ley estatal 14/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y fauna Silvestres [LEN]; particularmente sobre si la modificación por ampliación de alguno de los espacios naturales protegidos exige la previa elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), como se exige para su creación.

### II

1. Los mencionados preceptos de la LEN, que tienen carácter básico [Disposición Adicional 5ª LEN], han sido objeto de desarrollo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias [TRLOTEN]. No existe en tal Texto Refundido precepto alguno que regule el procedimiento y requisitos de la modificación de un espacio natural protegido ya declarado. Pero tal omisión -lejos de significar la ausencia de una y otra

---

\* **PONENTE:** Sr. Doreste Armas.

clase de exigencias- sólo puede tomarse como que éstas son las que la LEN dispone para su declaración, ya que una ampliación comporta, por definición, la determinación de una nueva parte del territorio como espacio natural, aunque anexa a uno ya existente y no escindible del mismo.

En todo caso, al propósito que aquí interesa procede tener en cuenta si el Espacio Natural cuya ampliación se pretendería cuenta ya con su correspondiente PORN, pues, de ser así, serviría éste para el nuevo espacio, aunque adaptado adecuadamente mediante la pertinente modificación (art. 4 LEN). Es más, de no haber sido aún aprobado, bastaría con efectuar tal adaptación antes de su aprobación.

Asimismo, ha de advertirse que el Espacio Natural que se desea ampliar pertenece a la categoría Parque o Reserva Natural, ya que las otras tres categorías del género Espacios Naturales (Monumentos, Paisajes y sitios de interés científico, arts. 12 LEN y 48.3 TRLOTEN) no requieren PORN.

2. Pues bien, la respuesta a la pregunta planteada a este Organismo ha de ser - en principio y salvo la excepción a la que luego se hará referencia- positiva, en el sentido de que sí es necesaria la redacción, con carácter previo, de un PORN para la modificación por ampliación de alguno de los Espacios Naturales Protegidos. Y ello, por lo siguiente:

En primer lugar, es clara la dicción del art. 15.1 LEN al exigir "la previa elaboración del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona" para la declaración de Parques y Reservas Naturales.

Además, atendiendo a una exégesis teleológica de la norma (art. 3.1 del Código Civil), es claro que "el espíritu y finalidad" de la LEN es el desarrollo sostenible, implicando la conjugación de la protección medioambiental y la explotación racional de recursos [arts. 2 y 3 LEN]. Tal necesaria conjugación presupone conocer el estado tanto del entorno natural, como de los recursos explotables; lo que hace coherente la exigencia de la redacción de una planificación de recursos con carácter previo para la declaración de un espacio como natural protegido.

En esta línea, es evidente la necesidad de contar con tal instrumento para conocer exactamente los términos de la protección medioambiental y los usos compatibles con esa preferente función protectora (art. 2 LEN). Tal es así que las

determinaciones de tales planes prevalecerán sobre las estrictamente territoriales y urbanísticas (art. 5.2 LEN). No cabe duda que a esta finalidad de protección responden los objetivos y contenido del planeamiento de los recursos naturales (art. 4 LEN) en orden a adecuar su gestión y, por ende, de los espacios naturales a los principios de la Ley (art. 2), entre ellos el sometimiento de cualquier actuación pública a los diferentes planes e instrumentos de ordenación y el deber de respetar y conservar los espacios naturales.

En fin, si cualquier actuación pública en la zona afectada debe respetar las determinaciones del PORN, es obvio que la ampliación de un espacio natural protegido requiere la previa readaptación de ese plan en orden a alcanzar sus fines protectores y, consiguientemente, garantizar la limitación de actuaciones en el nuevo espacio que, a través de dicha readaptación, se define y determina (art. 4 LEN).

3. No obstante, en determinadas circunstancias la antedicha exigencia ordinaria puede excepcionarse limitadamente, cumpliéndose ciertos requisitos legalmente fijados. Así, el art. 15.2 LEN admite que, excepcionalmente, pueda efectuarse la declaración de un Parque o Reserva sin redacción previa del PORN, siempre que existan razones que lo justifiquen, requisito material, y que se hagan constar las mismas en la norma que lo declare, requisito formal. Además, configurándose esta excepción como una dispensa temporal, el PORN ha de tramitarse en el plazo de un año a partir de tal declaración.

Pues bien, manteniendo una postura flexible favorable al proteccionismo pretendido y deseado, el Tribunal Constitucional ha interpretado esta regulación excepcional con gran amplitud. Así, la STC 163/95 fue favorable a la constitucionalidad de la Ley 2/89, del Parlamento de Andalucía, que aplicó dicha regulación, aún cuando ésta efectuaba la correspondiente declaración por la mera "urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los Espacios Naturales de Andalucía", pues el TC entendió que esta manifestación del legislador supone tanto la existencia de la razón justificadora de la excepción, como el cumplimiento del requisito de carácter formal, máxime cuando se plasmaba mediante Ley formal.

También, como antecedente de interés, debe citarse el caso de la Ley 6/92 de 27 de Marzo, declaratoria de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja (Cantabria) que igualmente se aprobó sin previo PORN.

En definitiva, prevista por la normativa básica la excepción citada respecto a la declaración de Parque o Reserva Natural y admitida su uso en las condiciones expuestas por el TC, es claro que dicha excepción, con mayor motivo si cabe por la menor entidad de lo pretendido, ha de poder ser utilizada, aun cuando con idénticos requisitos y límite temporal, para la simple ampliación de un existente Espacio Natural, siendo en su caso al efecto predicable lo expresado sobre el PORN en el Fundamento II, punto 1, párrafo segundo de este Dictamen.

4. Problema distinto parecería que podría plantear el hecho de que, por ser declarados con anterioridad a la entrada en vigor de la LEN, existiera algún espacio natural respecto al que no se hubiese redactado un PORN y que ahora se pretendiera ampliar.

La Disposición Transitoria de la LEN no se refiere expresamente a ello, pero, vistos sus apartados 1 y 2 conjuntamente con una interpretación sistemática y finalista de sus preceptos sobre los fines de esta Ley y sus principios rectores o inspiradores (art. 1, 2 y 4), ha de concluirse que, disponiendo el Espacio Natural afectado de un Plan Rector de Uso y Gestión, con el contenido previsto en el art. 19, de ser un Parque, y observando la definición legal de la Reserva Natural (art. 14 LEN), ha de aprobarse una adaptación del Plan Rector en el primer caso o de la normativa declaratoria de la Reserva en el segundo, en ambos casos en función de una planificación de recursos naturales referente a la ampliación propuesta.

## CONCLUSIONES

1.- La ampliación de alguno de los Espacios Naturales Protegidos (Parque o Reserva) requiere la previa modificación o, en su caso, elaboración del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona afectada.

2.- No obstante, podrá efectuarse tal ampliación sin la exigencia anterior, demorándose el Plan durante un año, cuando existan razones que lo justifiquen y se hagan constar expresamente en la norma que efectúe la declaración.