

PLANES ESPECIALES PARA LA PROTECCION DE LOS ESPACIOS NATURALES: DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO

El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el ICONA elaboraron conjuntamente un inventario sobre espacios naturales sobresalientes, que tenía carácter abierto, esto es, sujeto a posibles adiciones.

Desde el primer momento se suscitó la cuestión de la naturaleza de la protección jurídica que debiera otorgarse a dicho inventario, cuestión a la que no era ajena el problema de las competencias administrativas entre el MOPU y el Ministerio de Agricultura. Si la protección se otorgaba a través de las figuras reconocidas en la Ley de Espacios Naturales Protegidos, la competencia se atribuía con carácter exclusivo al ICONA, en tanto que si los espacios merecían la protección otorgada por la Ley del Suelo, la competencia se extendía también al MOPU.

De una u otra forma, la discusión conceptual ha provocado que hasta el momento el inventario no haya sido objeto de pro-

tección jurídica, y el hecho es grave, ya que, al habersele dado cierta publicidad, los espacios se encuentran inermes ante el apetito de intereses económicos ávidos de consolidar derechos en las referidas áreas antes de que se aplique la protección legal sobre ellas. La historia reciente de algunos parques naturales, como el de Monfragüe, demuestra lo peligroso del periodo de tramitación legal o reglamentaria del espacio, ya que durante el mismo las agresiones en forma de talas, construcciones o caminos son mayores, ya que el particular acelera sus proyectos con vistas a tenerlos consolidados antes de que la declaración de protección limite sus posibilidades. En este sentido, quizá hubiera sido muy adecuada la aprobación de un Decreto-ley que de modo preventivo declarara la protección genérica de los espacios catalogados, disponiendo un plazo de dos años para que los organismos competentes aplicaran las medidas de protección específicas de cada espacio.

El MOPU solicitó dictamen al Consejo de Estado acerca de la figura de planeamiento más adecuada para la catalogación de los espacios naturales protegibles. El Alto órgano consultivo dictaminó en el sentido de que la figura del Plan Especial contenido en la Ley del Suelo se manifiesta como la más adecuada. El Consejo de Estado, al evacuar su consulta, hace además más consideraciones finales que demuestran la fina sensibilidad del organismo para captar la realidad del medio ambiente en nuestro país:

«El acentuado proceso de degradación del entorno natural, que es patente, no responde tanto, sin embargo, a la falta de instrumentos legales como a la escasa sensibilidad que hasta ahora en general se ha mostrado, al utilizar aquéllos, hacía los aspectos ecológicos y ambientales. Quiérese decir con ello que el hacer realidad una política de protección de la naturaleza más eficaz no consiste tanto en arbitrar nuevos procedimientos... como en servirse de los ya existentes con un ánimo más decidido.»

Jiménez Blanco (presidente), marqués de Santa Cruz, Villar Romero, De Benito Serres, Sánchez del Corral, Cortina Mauri, Vizcaino Márquez, Rovira Burgada, Rodríguez (secretario general).

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día de la fecha, con asistencia de los señores que al margen se expresa, emitió el siguiente dictamen:

«En virtud de Orden de V. E. de 17 de diciembre de 1980, el Consejo de Estado ha considerado la consulta sobre la figura de planeamiento más adecuada para la catalogación de los espacios naturales protegibles.

La consulta formulada comienza refiriéndose a que, dentro de la consideración por parte del Estado del grave proceso de degradación que está afectando a buena parte del patrimonio natural del país, la Administración del Estado, a través del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, con la colaboración de la antigua Dirección General de Urbanismo, empuñó en 1977 la realización de un "Inventario de Espacios Naturales de Protección Especial", de carácter abierto. La labor que se pretende llevar a cabo—sigue diciendo la consulta—no es otra que la de conseguir, mediante los instrumentos jurídicos precisos, el mantenimiento de espacios todavía no alterados y la reconstrucción, en la medida de lo posible, de aquellos que se han visto negativamente afectados. A tal fin, se pretende convertir ese Inventario en un auténtico "Catálogo de Espacios Naturales", lo que implica distintas cuestiones de índole legal, que la consulta concreta en los términos que se detallan a continuación.

PRIMERA CUESTIÓN

«Si es o no conveniente, dadas las especiales circunstancias que concurren en la tarea de conservación del patrimonio natural, que desborda ampliamente el puro contenido urbanístico de la Ley del Suelo y sus Reglamentos, el que, con carácter autónomo, se elabore y remita al Parlamento, un Proyecto de Ley sobre Catalogación de Espacios Naturales y Ordenación de su planeamiento, en el que de forma sistemática y ordenada, y teniendo en cuenta las prescripciones constitucionales vigentes en materia de ordenación del territorio y defensa del medio ambiente, se aborde en su totalidad la problemática plantada, o, si, por

el contrario, es posible la elaboración de un planeamiento especial, a tenor de lo dispuesto en el artículo 76.3 b) del Reglamento de Planeamiento, con ámbito provincial, si bien afectando a espacios concretos dentro de cada provincia.»

La protección de la naturaleza, entendida en un sentido genérico y amplio, encuentra hoy su proclamación legal y política al más alto nivel; la Constitución, en su artículo 45, al reconocer el derecho de todos «a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona», impone asimismo a los poderes públicos el velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente». Este cuadro de principios constitucionales justifica la iniciativa de la Administración del Estado, en cuanto a las competencias que le son propias, en orden a crear o utilizar los instrumentos jurídicos más adecuados que sirvan para hacer eficaz la protección de la naturaleza.

Sobre esta base, la primera cuestión que la consulta plantea se concreta en la vía formal para acometer tal tarea, con una doble alternativa; la elaboración y remisión a las Cortes Generales de un Proyecto de Ley sobre Catalogación de Espacios Naturales y Ordenación de su Planeamiento, o la ejecución de un planeamiento especial a tenor de lo dispuesto por el artículo 76.3 b) del Reglamento de Planeamiento, con ámbito provincial.

En cuanto a la primera de las vías apuntadas, este Alto Cuerpo ha de reconocer que es perfectamente posible, por cuanto que la iniciativa legal del Gobierno permitiría al poder legislativo debatir y, en su caso, aprobar una ley que cubriera con el adecuado rango los objetivos antes apuntados. La conveniencia y oportunidad de ejercer tal iniciativa, a lo que se refiere de modo expreso la consulta, dependen en gran medida de la idoneidad o no de la otra vía planteada y de los problemas concretos que ésta puede suscitar, según la misma consulta indica y a lo que el presente dictamen intentará dar respuesta cabal y completa. Una vez considerados todos estos aspectos, el Consejo de Estado volverá, pues, sobre tal cuestión.

La vía del planeamiento especial se apunta en la consulta según la previsión establecida en el artículo 76.3 b) del Reglamento de Planeamiento (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio),

conforme al cual, «en ausencia de Plan Director Territorial de Coordinación o de Plan General, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, podrán redactarse Planes Especiales que permitan adoptar medidas de protección en su ámbito con las siguientes finalidades»: «b) Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural, y de sus vías de comunicación.» Esta previsión reglamentaria viene a concretar las de carácter más general que al efecto establece la vigente Ley sobre Régimen Jurídico del Suelo y Ordenación Urbana (texto refundido por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril), que prevé en primer término —y por lo que aquí interesa— la formación de Planes Especiales para la «protección del paisaje... en desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales, en los Planes Directores Territoriales de Coordinación o en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento» (art. 17.1) y que también refiere el planeamiento especial a «la protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional» (art. 19).

La protección de la naturaleza resulta contemplada en esta Ley no sólo a través de las acciones de planeamiento especial que acaban de ser transcritas, sino también en cuanto punto de referencia obligada de otras figuras o formas de planeamiento. Así, entre las determinaciones obligadas de los Planes Directores Territoriales de Coordinación se incluyen «las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural» (art. 8.2 c)). Los Planes Generales Municipales, en cuanto al suelo no urbanizable, «tienen por objeto específico... preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje» (art. 11.3) y entre sus determinaciones obligatorias se incluyen las «medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje» (art. 12.1 d)) de lo que recibe una mayor concreción en cuanto al suelo no urbanizable (art. 12.2.4).

De los preceptos referidos se infiere que la legislación urbanística, que constituye en puridad más bien una legislación de ordenación del territorio en el sentido amplio de este término, incluye entre sus objetivos la protección de la naturaleza. Toda figura de planeamiento general que comprende expresa o implícitamente el suelo no urbanizable debe contener, como acaba de verse, exigencias obligadas en este sentido, desde los Planes Directores Territoriales de Coordinación hasta los Planes Generales de ámbito municipal. Pero, además, en el orden de sucesiva concreción del planeamiento, aquella legislación contempla la posibilidad de atender a los objetivos específicos de protección de la naturaleza, sea por la vía de Planes Especiales que desarrollen las previsiones generales de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales e incluso Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (art. 17.1 de la Ley), sea también en ausencia o defecto en este punto de dichos Planes (art. 76.3 b) del Reglamento de Planeamiento).

Habida cuenta de lo hasta aquí expuesto, cabe responder a la primera de las cuestiones planteadas por vuestra excelencia en el sentido de que la protección de la naturaleza puede ser acometida en el ámbito de la vigente legislación urbanística bajo dos modalidades de planeamiento especial: 1) los Planes Especiales a que se refiere el artículo 17.1 de la Ley del Suelo; y 2) el planeamiento a que se refiere el artículo 76.3 b) del Reglamento de Planeamiento.

SEGUNDA CUESTIÓN

«En caso de considerarse viable la segunda proposición contenida en el número anterior, convendría determinar el carácter y efectos jurídicos de dichos Planes. Además es necesario conocer si es posible entender que los Planes Especiales, tal como están configurados en nuestro ordenamiento, participan, al redactarse en ausencia de Planes Directores Territoriales de Coordinación, de su propio rango normativo, por lo que se refiere a la posición jerárquica respecto del planeamiento vigente en los Municipios sobre los que incidan, porque de admitirse así, todo el planea-

miento vigente con rango inferior a los Planes Directores debería acomodarse obligatoriamente a las prescripciones de los Planes Especiales que se fueran aprobando.»

Los Planes Especiales se conciben en la legislación urbanística como figuras de planeamiento que vienen a desarrollar, en ciertos supuestos, los Planes Generales Municipales (art. 6.3 de la Ley); más concretamente, en función de la clase de suelo sobre la que haya de actuarse (art. 4 del Reglamento de Planeamiento). En cuanto instrumentos de desarrollo de un previo Plan General, es obvio que tales Planes Especiales quedan subordinados a éste.

Ahora bien; conforme plantea la consulta y resulta de lo expuesto a propósito de la cuestión anterior, es posible también la formación y aprobación de Planes Especiales, tanto para la protección de la naturaleza como para otros fines que no interesan aquí de modo directo, «en ausencia de Plan Director Territorial de Coordinación o de Plan General, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas» (art. 76.3 del Reglamento de Planeamiento). En tal hipótesis, la Ley del Suelo exige que tales Planes contengan las determinaciones «propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes» (art. 17.3, que desarrolla el art. 76.4 y 5 del Reglamento de Planeamiento). Estas determinaciones tienen, no obstante, un límite de carácter negativo: los Planes Especiales «en ningún caso pueden sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumento de ordenación integral del territorio» (art. 17.1 de la Ley), lo que se traduce en la imposibilidad de clasificar suelo (art. 6 del Reglamento de Planeamiento), aunque puedan establecer «limitaciones al uso» del mismo (art. 76.6, Reglamento citado).

Definido así el contenido y límites de los Planes Especiales, que en cuanto a los de Protección de la Naturaleza detallan los artículos 19 de la Ley y 79 del Reglamento citado, la respuesta al rango normativo de aquéllos, que también aquí se plantea, debe venir dada en función tanto de ese contenido como del órgano que aprueba el Plan. Con arreglo a aquél, resulta obvio que el Plan Especial aprobado en ausencia o defecto de previsión adecuada de un Plan Director o de un Plan General, no goza del

rango normativo de éstos, ni puede sustituirlos en las previsiones que, según acaba de decirse, quedan reservadas a los mismos. En cuanto a los órganos que pueden iniciar y tramitar Planes Especiales, son tales los propios Municipios, así como las Entidades Urbanísticas especiales y organismos con competencia expresa a tal efecto (arts. 34.1 de la Ley y 143.1 y 145.1 del Reglamento), correspondiendo al ente respectivo su aprobación inicial y provisional (art. 147.1 y 2 del Reglamento), si bien la definitiva, cuando—como aquí se examina—no constituyan desarrollo de un previo Plan General, queda reservada a vuestra excelencia (arts. 35.2 *b*) de la Ley y 148 *b*) del Reglamento). De este modo queda patente que el Plan Especial, aun dentro de los contenidos propios del mismo, se mantiene en su propio rango normativo, sin que pueda modificar un Plan General y quedando también a expensas de lo que éste en un futuro pueda establecer.

TERCERA CUESTIÓN

«¿Cuáles son los efectos jurídicos que producirán dichos Planes Especiales sobre el régimen del suelo, en los terrenos que se delimitan por los Planes Especiales?»

Tal y como acaba de indicarse, las normas aplicables vedan a los Planes Especiales invadir la función de «ordenación integral del territorio», reservada a los Planes Directores y a los Planes Generales, y, por tanto, de modo específico, «clasificar suelo», si bien puedan establecer «limitaciones al uso del mismo». Sobre estas premisas pueden ser contestadas las cuestiones concretas que en este apartado plantea la consulta.

Según se ha expuesto de modo reiterado, los Planes Especiales pueden imponer «limitaciones de uso» del suelo, como consecuencia lógica, pero también estricta, de las determinaciones que aquéllos establezcan «propias de su naturaleza y finalidad» (artículos 17.3 de la Ley y 76.4 y 5 del Reglamento citado). Bajo el principio de obligatoriedad general de todas las figuras de planeamiento, una vez aprobadas con carácter definitivo (art. 57.1 de la Ley), los usos limitados o restringidos por el Plan Especial gozan de la protección que declara el artículo 58.1 de aquella

Ley, cuya «limitación primera» establece que «el uso de los predios no podrá apartarse del destino previsto, ni cabrá efectuar en ellos explotaciones de yacimientos, fijación de carteles y propaganda, movimientos de tierras, corta de arbolado o cualquier otro uso análogo en pugna con su calificación urbanística, su legislación especial o de modo distinto al regulado en el Plan»; circunstancia esta última que comprende precisamente las determinaciones propias de los Planes Especiales.

La cuestión que la consulta plantea en este punto queda así contestada en cuanto a todos los usos concretos que aquélla detalla (agropecuarios, extractivos, etc.). Merece, en cambio, enfoque distinto el tema de posible colisión de normas que al final de este apartado se suscita. Tal aspecto ha de enfocarse desde una perspectiva general, que no es otra que la cobertura legal que la normativa urbanística ofrece a las figuras de planeamiento que la misma prevé. Si la propia Ley del Suelo, como se ha visto, faculta, en el caso que nos ocupa, a los Planes Especiales, en el ámbito que les es propio, para imponer limitaciones al uso del suelo, es claro que tales Planes pueden modificar válidamente las normas sobre uso que leyes o normas especiales puedan haber establecido con anterioridad o incluso establezcan en el futuro. Justamente, la actividad urbanística alcanza a la «intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación» [art. 2 d) de la Ley] y la competencia urbanística a «limitar el uso del suelo y de las edificaciones» [artículo 3.1. j)] y a «prohibir los usos que no se ajustaren a los planes» [art. 3.4 e)], lo que legitima la virtualidad *erga omnes et omnia* de las figuras del planeamiento que la Ley del Suelo prevé.

CUARTA CUESTIÓN

«Competencias y procedimiento para su formulación y tramitación.»

La formación de Planes Especiales compete, según ya se ha expuesto, a los entes locales y a las Entidades Urbanísticas especiales y organismos con competencia expresa a tal efecto (ar-

títulos 34.1 de la Ley y 143.1 y 145.1 del Reglamento de Planeamiento), correspondiendo la aprobación inicial y provisional, en todo caso, al mismo ente (art. 147.1 y 2 del Reglamento) y la definitiva, cuando no exista Plan Director o Plan General, a vuestra excelencia (art. 35.2 b) del Reglamento).

El Consejo de Estado no comparte el enfoque de la consulta, que sugiere a este respecto que la formación de estos Planes se inicie con un acuerdo expreso de vuestra excelencia o del Consejero del Ente Autonómico o Preautonómico competente. Partiendo de la base de que la competencia de todo órgano administrativo es irrenunciable (art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo), la de formación de un Plan Especial corresponde a aquellos entes que la tengan especial y expresamente atribuida y no puede ser sustituida ni condicionada por actos de otros entes, previos o sustitutorios. Obviamente, entre los entes competentes para la formación de tales Planes, además de los que genéricamente la Ley del Suelo señala, se contarán hoy asimismo aquellos Entes Preautonómicos y Comunidades Autónomas que tengan reconocida esa competencia en las correspondientes normas estatutarias o reglamentarias, cuyo ejercicio se ha de ajustar en todo caso a la Ley del Suelo y sus disposiciones complementarias.

QUINTA CUESTIÓN

«Medidas cautelares, anteriores a su aprobación, que puedan adoptarse en orden a la eficacia de la protección de los espacios delimitados en los Planes Especiales, cuál sería su eficacia jurídica, así como qué tramitación debería dárseles».

Las medidas cautelares a que se apunta habrán de ser las expresamente habilitadas por la legislación urbanística. El artículo 27 de la Ley del Suelo establece con carácter general el conocido efecto de suspensión temporal de licencias de parcelación de terrenos y de edificación, cuyos alcances materiales se detallan en los artículos 117 a 122 del Reglamento de Planeamiento, sin que existan otras medidas de índole cautelar previstas por la normativa que se examina.

CONSIDERACIONES FINALES

Tras haber intentado dar respuesta fundada en Derecho a las cuestiones planteadas en la consulta, estima conveniente este Alto Cuerpo añadir algunas otras consideraciones que se inscriben en el contexto de aquélla y que pueden ayudar a formar un más completo juicio del problema general que late en el fondo de tal consulta.

En primer término, entiende el Consejo de Estado que la consulta responde a la legítima preocupación de la Administración del Estado por disponer de los instrumentos legales que permitan una acción administrativa más eficaz en cuanto a la protección de la naturaleza, entendida ésta en los términos generales a que se aludía al comienzo del presente dictamen. La utilización de la vigente normativa urbanística, concebida incluso como verdadera ordenación del territorio, presenta las posibilidades, pero también las limitaciones e inadecuaciones que se desprenden de cuanto antes ha quedado expuesto. El acentuado proceso de degradación del entorno natural, que es patente, no responde tanto, sin embargo, a la falta de instrumentos legales, como a la escasa sensibilidad que hasta ahora en general se ha mostrado, al utilizar aquellos, hacia los aspectos ecológicos y ambientales.

Quiérese decir con ello que el hacer realidad una política de protección de la naturaleza más eficaz no consiste tanto en arbitrar nuevos procedimientos (como el proyecto de Ley de «Catalogación de Espacios Naturales y Ordenación de su Planeamiento» que la consulta plantea), como en servirse de los ya existentes con un ánimo más decidido, haciendo en este punto realidad que el planeamiento urbanístico debe contemplar la protección «de los recursos naturales», del «medio ambiente natural», del «paisaje», la «conservación de la naturaleza», los «espacios naturales», el «medio físico», preservando éste «del proceso de desarrollo urbano», etc., según las reiteradas y diversas expresiones que la legislación urbanística recoge. El incidir de un mayor modo en este género de determinaciones a la hora de formar o revisar los actuales instrumentos de planeamiento, acudiendo en casos singulares al sistema previsto de Planes Especiales de Protección de Espacios Naturales, constituye, a juicio del Consejo

de Estado, el mejor camino para lograr los objetivos a que la consulta responde. A este respecto, no está de más observar que la formación de «Catálogos», a que también la consulta alude, se encuentra asimismo prevista en esa normativa, como «documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales» (art. 86.1 del Reglamento de Planeamiento), siendo su formación y aprobación simultánea a la de éstos (art. 86.3), lo que permitiría dar debido curso al «Inventario» adjuntado en los términos procedimentales ya expuestos.

Una última cuestión parece oportuno recordar. Dentro de las opciones adoptadas hoy por el legislador, la protección de la naturaleza se aborda también por la Ley de Espacios Naturales Protegidos (Ley 15/1975, de 2 de mayo), y su Reglamento (Decreto 2676/1977, de 4 de marzo). Con independencia de la conveniencia de revisar esta normativa en consonancia con otras semejantes de países de nuestra área geográfica y cultural, sorprende que la consulta no aluda a este bloque de normas, que ha permitido y sigue permitiendo una activa política de protección de la naturaleza. Si bien la posible revisión de estas normas debería cuidar de modo especial su debida conexión con la legislación urbanística, tratando de conciliar aquella finalidad con el desarrollo socioeconómico de las distintas zonas del territorio, no cabe olvidar que en tales preceptos se contienen asimismo instrumentos válidos y eficaces que refuerzan las posibilidades de actuación de los poderes públicos en su indeclinable deber de proteger de modo adecuado la naturaleza.

Por todo lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, con remisión al contenido íntegro del presente dictamen, procede considerar evacuada la consulta formulada por vuestra excelencia sobre la figura de planeamiento más adecuada para la catalogación de los espacios naturales protegibles.»

Vuestra excelencia, no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 17 de marzo de 1981.—*El Secretario general.*—*El Presidente.*

Reunión de trabajo de los entes pre y autonómicos celebrada el 26 de junio de 1981

A la vista del dictamen transcrito y teniendo en cuenta la nueva organización territorial del Estado, los entes pre y autonómicos celebraron el 26 de junio de 1981, en Granada, una reunión de trabajo para profundizar en el tema de la protección de los espacios naturales a través del planeamiento especial. De dicha reunión inspirada por la Junta de Andalucía—extraordinariamente sensible hacia la protección de su medio natural—surgió la decisión de acometer con urgencia la protección de los espacios naturales, así como un documento de gran importancia para el futuro de los mismos, ya que constituye la concreción de un programa de acción que abarca la totalidad de nuestro suelo. La introducción del documento, que resume el contenido de la reunión, es transcrita a continuación.

El incontrolado proceso de desarrollo económico iniciado en España en la década de los sesenta ha traído como consecuencia una progresiva ocupación y destrucción del medio natural en nuestro país: la contaminación procedente de las grandes concentraciones industriales, las ambiciosas transformaciones de extensas áreas con fines agrícolas y el crecimiento voraz de ciudades y urbanizaciones para «segunda residencia», todo ello sin tomar en consideración su impacto en el entorno, han sido los principales factores determinantes de esa alarmante disminución del patrimonio natural, cuya conservación no es ya un anhelo romántico de unos pocos, sino una imperiosa necesidad para la propia supervivencia de la sociedad en su conjunto.

El problema se ha vuelto hasta tal punto acuciante que ha conseguido despertar la conciencia de la opinión pública, y ha obligado a intervenir—más o menos directamente—en el debate a amplios sectores de la sociedad, en principio no implicados en él. Ante la actitud pasiva y contemporizadora de los poderes públicos, que, unas veces por acción y las más por omisión, han venido colaborando desde antiguo en el proceso de deterioro antes citado, diversas organizaciones—desde partidos políticos

y centrales sindicales hasta colegios profesionales y entidades ciudadanas de todo tipo—han asumido la responsabilidad de defender las tesis proteccionistas que inspiran la política gubernamental de la mayor parte de los países desarrollados.

Centrados en nuestro ordenamiento jurídico, el único texto legal específicamente dedicado a la conservación del medio natural—la Ley 15/1975, de 2 de mayo, sobre Espacios Naturales Protegidos (en adelante LENP)—constituye un instrumento deficiente, incompleto y regresivo, como ya fue públicamente puesto de manifiesto en las fechas de su elaboración; por otra parte, su contenido no alcanza ni de lejos las cotas de claridad, extensión, eficacia y agilidad de las leyes de conservación de la Naturaleza vigentes en Europa, según ha sido reconocido por la doctrina jurídica especializada. Como muestra de sus defectos, baste recordar que a estas alturas—seis años después de su entrada en vigor—aún no han sido reclasificados todos los espacios sometidos a algún régimen especial de protección al amparo de disposiciones anteriores, y aun en los casos en que ha tenido lugar tal reclasificación, muchos de sus preceptos ni siquiera han sido aplicados.

Sin embargo, la Constitución española de 1978, al garantizar en su artículo 45 la utilización racional de todos los recursos naturales, exige a los poderes públicos el planteamiento de una intervención administrativa amplia, coherente y eficaz que corrija la situación antes descrita. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado en su reciente dictamen—al que más adelante nos referiremos—al señalar que «la protección de la Naturaleza, entendida en un sentido genérico y amplio, encuentra hoy su proclamación legal y política al más alto nivel».

Por ello, y en el marco de la nueva organización territorial del Estado, las Administraciones pre y autonómicas, a través de sus órganos competentes, celebraron de mutuo acuerdo una reunión conjunta de trabajo con el fin de sentar las bases de una actuación coordinada, en sus respectivos ámbitos territoriales, dirigida a hacer realidad el aludido mandato constitucional. Dicho acto tuvo lugar en la ciudad de Granada el día 26 de junio de 1981, con la participación de representaciones de la Generalidad de Cataluña, Gobierno Vasco, Diputación General de

Aragón, Consejo Regional de Asturias, Junta de Canarias, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Junta Regional de Extremadura, Consejo Regional de Murcia y Junta de Andalucía, con la presencia de la oportuna representación de la Presidencia del Gobierno y la colaboración de la Estación Biológica de Doñana (CSIC). Por imponderables de última hora se vieron imposibilitados de asistir las representaciones del Consejo General Interinsular de Baleares y del Consejo General de Castilla y León, mientras que desde un principio excusaron su asistencia la Junta de Galicia y el Consejo del País Valenciano.

Con carácter previo a entrar en el objeto específico de la convocatoria, los participantes reconocieron la importancia que para el éxito de cuantas actuaciones se programen reviste la configuración de una adecuada organización administrativa. En este sentido, se estimó que la correcta gestión de la protección del medio ambiente recomienda que las Comunidades autónomas dispongan de una organización administrativa funcionalmente especializada por razón de la materia, lo que, a su vez, requiere la reforma de la Administración Central.

Por otra parte, la nueva organización territorial del Estado hace también preciso la inmediata formulación de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente contemplada en el artículo 149.1 de la constitución, en cuyo marco deben desenvolverse las disposiciones generales que dicten las Comunidades Autónomas de conformidad con sus respectivos Estatutos. La urgencia que reviste la determinación de dicha legislación básica—sin enjuiciar si ésta debe formularse mediante una ley general o leyes sectoriales—fue asimismo objeto de unánime reconocimiento por todos los presentes en la sesión de trabajo.

Pero sería erróneo concluir que es necesario un compás de espera en tanto se configura, por las Cortes Generales, el marco normativo antes aludido. Por el contrario, y teniendo en cuenta el carácter progresivo e irreversible que reviste el proceso de degradación de la naturaleza, resulta indispensable la aplicación inmediata de cuantos instrumentos jurídico-administrativos permitan hacer realidad la política de conservación que fija la Constitución.

En esta línea, a lo largo de la reunión de trabajo, se constató que la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana —texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril—, así como sus Reglamentos ejecutivos, contienen instrumentos, tan útiles como inaplicados, para garantizar un uso del suelo compatible con la conservación del entorno, inexcusable punto de partida para una correcta política de protección medioambiental. Concretamente, y en el aspecto que ahora interesa, su artículo 25 contempla la formación de catálogos en los que deben incluirse cuantos espacios hayan de ser objeto de protección especial.

En definitiva, el propio Consejo de Estado, en el dictamen antes mencionado, no ha dudado en conocer que «el acentuado proceso de degradación del entorno natural, que es patente, no responde tanto a la falta de instrumentos legales como a la escasa sensibilidad que hasta ahora en general se ha mostrado al utilizar aquéllos hacia los aspectos ecológicos y ambientales».