

## I. AS NOSAS LEIS

### PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y DERECHO AMBIENTAL DE GALICIA: COMENTARIOS A LA LEY GALLEGA 9/2001 DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (y II).

**FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo*

*Titular del Módulo Jean Monnet de Derecho Ambiental de la UE  
Universidade da Coruña*

### III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (CONTINUACIÓN).

#### 3. Los procedimientos de declaración.

Tras haber descrito, en el apartado anterior, los diferentes tipos de ENP previstos por la LCNG es preciso referirse a los procedimientos para su declaración, que es su elemento formal necesario ya que no existe ENP alguno sin una declaración especial<sup>75</sup>. En dichos procedimientos cabe distinguir las fases de la iniciación, la tramitación y la aprobación definitiva o declaración.

En primer lugar, la LCNG prevé -de acuerdo con el art. 22,3 de la LCENFF- que la Comunidad Autónoma de Galicia “podrá proponer al Estado la declaración de parque nacional de aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural del territorio de Galicia cuya conservación se considere de interés general para la Nación” (art. 20)<sup>76</sup>. Se prevé asimismo que la Xunta de Galicia pueda promover “la declaración de otras figuras de protección de ámbito supraautonómico” (cfr. art. 21 LCNG); se trataría de espacios de interés ecológico que abarcan varias Comunidades Autónomas e incluso de aquellos que pueden llegar

---

<sup>75</sup> Sobre los procedimientos de declaración de ENP y su problemática cfr. JIMÉNEZ JAÉN, A.: *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, cit. pp. 172-237.

<sup>76</sup> Así ha ocurrido en relación al nuevo Parque Nacional de las “Islas Atlánticas”.

a tener un interés internacional como las “Reservas de la Biosfera”, los “Humedales de importancia internacional” o la misma propuesta de la Red Natura 2000 de la Unión Europea.

Por lo que se refiera a las figuras de ENP, propias de Galicia, la iniciativa para su declaración se atribuye fundamentalmente a la Consellería de Medio Ambiente, que sólo contempla la iniciación de oficio (cfr. art. 22 LCNG). Sólo se permite la iniciación “a instancia de parte” en el supuesto de los “espacios naturales de interés local” o “espacios privados de interés natural” (ídem).

La iniciación del procedimiento de declaración de ENP conlleva la aplicación inmediata de un “régimen de protección preventiva” regulado en el art. 25 de la LCNG<sup>77</sup>, lo cual implica, con carácter general, “la prohibición de realizar actos que supongan una transformación sensible de la realidad física o biológica que dificulte o imposibilite la consecución de los objetivos de la declaración del espacio natural protegido o suponga un riesgo para sus valores naturales” (apartado 1º); asimismo podrá establecerse –por orden de la Consellería de Medio Ambiente- un régimen preventivo específico “para cada caso, en el que se establecerán las medidas cautelares que hayan de aplicarse a partir de la iniciación del expediente...” (apartado 3º). Incluso se prevé como medida preventiva asociada a la iniciación del procedimiento la aplicación provisional de la figura de la “zona de especial protección de los valores naturales” del art. 16 cuando “se considere que su conservación se hallan en peligro (cfr. art. 25,4 LCNG). En todo caso, todas estas medidas cautelares –que son comunes a las que debe adoptarse cuando se está elaborando un instrumento de ordenación de los ENP- tendrán como máximo una vigencia de tres años (cfr. art. 25, 5 LCNG).

En la tramitación o instrucción del procedimiento, cuyo impulso compete a la Consellería de Medio Ambiente, sólo se establece con carácter general el trámite de información pública (cfr. art. 23,4 LCNG). No obstante en los supuestos de declaración de “reservas naturales” del art. 11 y de los “parques” del art. 12, al tiempo que se tramita el procedimiento –y con anterioridad a su declaración- es obligatoria la elaboración y aprobación del correspondiente “plan de ordenación de los recursos naturales” (PORN) al que nos referiremos más adelante, salvo la excepción prevista en el art. 23,2 de la LCNG.

Por otra parte, la competencia para la declaración de un ENP -como fase final del procedimiento- se distribuye en diferentes órganos de acuerdo con las distintas clases de figuras. Así, para declaración de una RN se precisa de una ley del Parlamento de Galicia (cfr. art. 24,1 LCNG); el resto de las figuras de ENP se declararán por Decreto de la Xunta, a propuesta de la Consellería de Medio Ambiente, salvo el caso de los ENIL y EPIN en los que la declaración de producirá mediante Orden de la misma Consellería (cfr. art. 24, 2 y 3 LCNG). En este sentido, la doctrina ha discutido acerca de la conveniencia o no de la

---

<sup>77</sup> Cfr. los arts. 24 y 25 de la LCENFF.

opción por la declaración legislativa frente a las declaraciones administrativas, sin que existan argumentos concluyentes a favor de unas u otras, aunque es indudable que las segundas permiten una mayor capacidad de adaptación y un más fácil control jurisdiccional<sup>78</sup>.

Un supuesto opuesto al de la declaración de ENP es su “descalificación” prevista en la Disposición Adicional 7ª de la LCNG que sólo podrá realizarse en virtud de una norma de igual o superior rango a la de su declaración y en el específico supuesto de que “hubieran desaparecido las causas que motivaron la protección y éstas no fueran susceptibles de recuperación o restauración” (apartados 1º y 2º). Un supuesto que nos parece peligroso para el objetivo de conservación de la biodiversidad que se propone la LCNG aunque excluido en los casos de “alteración intencionada” y afectación por un incendio forestal (apartados 2º y 3º).

#### **4. Los efectos de la declaración de los espacios naturales protegidos. En particular, sobre el derecho de propiedad.**

Como ya hemos destacado, un efecto obligado de la declaración de un ENP es la previsión de instrumentos de planificación de dichos espacios, que en el caso de las “reservas naturales” y de los “parques” ha tratarse de un “plan de ordenación de los recursos naturales” (PORN) cuya elaboración y aprobación ha de ser previa a dicha declaración<sup>79</sup>, salvo que –como prevé el art. 23,2 *in fine* de la LCNG- “existan razones que lo justifican” postergando su aprobación dentro del plazo de un año desde la declaración<sup>80</sup>. En los demás supuestos de ENP incluidos en la “red gallega de espacios naturales” sólo se exige la aprobación de un “plan de conservación” en el plazo de dos años desde su declaración<sup>81</sup>.

Mayor trascendencia presentan los efectos derivados de una declaración de un ENP, enumerados en el art. 26 de la LCNG, en particular por lo que se refiere al contenido del derecho de propiedad sobre los mismos<sup>82</sup>. Dicho efectos son los siguientes:

---

<sup>78</sup> Cfr. al respecto la exposición de las ventajas e inconvenientes de cada una de las posibilidades declaratorias en la citada obra de JIMÉNEZ JAÉN, op. cit. pp. 173-184, quien parece decantarse por la utilidad de las declaraciones administrativas.

<sup>79</sup> Cfr. igualmente el art. 31,2 de la LCNG sobre el carácter previo -a la declaración de “parques naturales” y “reservas naturales”- de los PORN.

<sup>80</sup> Cfr. asimismo el art. 15 de la LCENFF.

<sup>81</sup> Cfr. también, en el mismo sentido, el art. 31,3 de la LCNG.

<sup>82</sup> Las medidas previstas por la LCNG en este apartado relativo a los efectos de la declaración de ENP no afecta a los “espacios privados de interés natural” (EPIL), ya que dicho régimen sólo se proyecta sobre los incluidos en la “red gallega de espacios naturales protegidos” entre los que están excluidos los EPIL (cfr. arts. 26 y 18,3 LCNG).

- 1º.-“Declaración de utilidad pública e interés social a efectos expropiatorios de todos los bienes y derechos incluidos dentro de su ámbito” (apartado 1º).
- 2º.-“Sometimiento de las transmisiones onerosas e *inter vivos* de terrenos a la facultad de la administración de ejercer los derechos de tanteo y de retracto, con arreglo a lo previsto en el artículo siguiente” (apartado 2º y art. 27). El objeto del derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración autonómica lo constituye los bienes inmuebles ubicados, total o parcialmente, en el ENP excluidos los sitios en suelo urbano salvo previsión expresa en contrario (cfr. art. 27,1). La persona transmitente está obligada a notificar fehacientemente a la Consellería de Medio Ambiente las condiciones de la transmisión pretendida, iniciándose, a partir de entonces, un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo por la Administración (cfr. art. 27,2). En cambio para el ejercicio del derecho de retracto ésta tiene un plazo de un año desde que tenga constancia de la transmisión, si bien en este caso debe comunicarse por parte de la Consellería de Economía y Hacienda a la de Medio Ambiente la correspondiente transmisión de bienes y derecho (cfr. art. 27,3).
- 3º.-“Sujeción a la servidumbre de instalación de señales prevista en el artículo 28 de la presente ley” (apartado 3º). Se trata de una servidumbre forzosa cuya declaración ha de tramitarse y resolverse por la Consellería de Medio Ambiente, con la audiencia de los interesados y siempre que se justifique su conveniencia y necesidad técnica. El objeto de la servidumbre no sólo se reduce a la citada instalación de señales indicativas de la existencia de un ENP sino también para, como establece el art. 28,3 de la LCNG, “dar paso y permitir la realización de trabajos para el establecimiento y conservación de las mismas”.
- 4º.-la “utilización de los bienes comprendidos en estos espacios con arreglo a lo previsto en la presente ley y en los instrumentos de ordenación establecidos en la misma” (apartado 4º). El art. 29,1 de la LCNG prevé en este sentido una directriz general para el uso de los citados bienes: la compatibilidad de los aprovechamientos con “la conservación de los valores que motivaron su declaración”, que no es otra cosa que la manifestación del principio del “desarrollo sostenible” recogido en el art. 2 e) de la misma Ley. Además se prevé el establecimiento de verdaderas limitaciones administrativas al contenido del derecho de propiedad - en particular a la facultad de su uso o disfrute- de los bienes y recursos afectados por la declaración así como por las figuras de planeamiento (que estudiaremos seguidamente). Tales limitaciones, son susceptibles de indemnización por la Administración siempre que concurren simultáneamente los requisitos contenidos en el art. 29,2 de la LCNG, es decir:
- a) Que incidan sobre derechos efectivamente incorporados al patrimonio del titular.

- b) Que afecten a usos o aprovechamientos legal y efectivamente ejercidos en el momento de imposición de la restricción.
- c) Que se produzca una lesión patrimonial efectiva, actual y cuantificable en términos monetarios.
- d) Que se trate de limitaciones singulares no susceptibles de distribución entre los afectados.

5º.-la “prioridad en el desarrollo de actuaciones de mejora de las condiciones socio-económicas de la población residente” (apartado 5º). Lo cual se concreta a través del establecimiento de las llamadas “Áreas de influencia socioeconómica” (AIS) reguladas en el art. 30 de la LCNG. De acuerdo con este precepto, la declaración de ENP establecerá, en su caso, dichas AIS en las que “podrán preverse las medidas de compensación pertinentes”; una formulación que tiene un carácter facultativo criticable ya que en la mayor parte de la constitución de los ENP esta compensación es una de las cuestiones más polémicas que no debería quedar al libre arbitrio de la Administración<sup>83</sup>. Otras fórmulas de carácter compensatorio, también de carácter facultativo, aludidas en el mismo artículo son las siguientes medidas de fomento:

- \* de las “actividades tradicionales” y las “compatibles con la conservación de los ENP” (cfr. art. 30,2 LCNG)<sup>84</sup>. Habría que interpretarlo en el sentido de que las actividades tradicionales también deben ser respetuosas con la conservación de la biodiversidad<sup>85</sup>.
- \* de la “integración de los habitantes de los territorios afectados en las actividades generadas por la protección y gestión del espacio natural” (art. 30,3 LCNG), que constituye un trasunto del principio de “subsidiariedad” y de “participación pública” proclamado en el art. 2 b) de la LCNG.

---

<sup>83</sup> El art. 26 *in fine* dispone, no obstante que, “Anualmente, la Consellería de Medio Ambiente establecerá las dotaciones presupuestarias específicas para la planificación, ordenación, protección, uso y gestión de la Red de espacios protegidos de Galicia”.

<sup>84</sup> En relación a este tipo de prácticas debe tenerse en cuenta la normativa vigente sobre “agricultura ecológica” en Galicia: las Órdenes de 7 de mayo de 1997, por la que se regula la producción agrícola ecológica y su indicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia y se crea el Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica de Galicia (DOG nº 93, de 16 de mayo de 1997); de 21 de agosto de 1997, por la que se aprueba el logotipo, la contraetiqueta y el precinto identificativos de la producción agrícola ecológica de Galicia (DOG nº 180, de 18 de septiembre de 1997); y de 26 de agosto de 1997, que modifica la de 4 de septiembre de 1996 por la que se establecen en la Comunidad Autónoma de Galicia determinadas medidas para el fomento de métodos de producción agrícola y ganadera compatibles con la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural y se establece el plazo de solicitud en 1997 (DOG, nº 184, de 24 de septiembre de 1997).

<sup>85</sup> Cfr. el art. 2 a) de la LCNG en el que se recoge el principio de “conservación de la biodiversidad”.

- \* de la “etiqueta de la calidad de productos” –vinculadas a la denominación geográfica del ENP- para las producciones artesanales desarrolladas en las AIS y, a nuestro juicio, también de las realizadas dentro del propio ENP.

Los efectos expresados en los anteriores apartados 4º y 5º son la lógica manifestación del principio de “solidaridad colectiva” enunciado en la CE (art. 45,2) y su aplicación es una pieza clave para la buena aceptación de los afectados por una declaración de ENP. Sin embargo, en la práctica las medidas compensatorias para los propietarios de los terrenos afectados por la declaración de ENP tardan en llegar y concretarse adecuadamente, por lo que debe reclamarse a la Administración una respuesta pronta y suficiente que haga valer el principio de “internalización de los costes medioambientales” (art. 2, d) LCNG), propiciando para su concreción la participación de todos los sujetos afectados (cfr. art. 2, b) LCNG).

## **5. Los instrumentos de planificación de los espacios naturales. La incidencia de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos propios de Galicia.**

### **A. Clases de planes sobre los ENP.**

La planificación es un instrumento esencial para gestión de los ENP y aparece en la LCNG como uno de sus principios inspiradores que tiene por objetivo “impedir el deterioro ambiental” (cfr. art. 2 c). La LCNG contempla, en su art. 31,1, por orden de prevalencia tres instrumentos de planificación ambiental de los ENP que son: los “planes de ordenación de los recursos naturales” (PORN), los “planes rectores de uso y gestión” (PRUG) y los “Planes de Conservación” (PC). Seguidamente vamos a resaltar las notas características de cada uno de ellos para, al final, referirnos a otros planes que pueden incidir sobre la planificación de los ENP.

#### **a) Los “Planes de Ordenación de los recursos naturales” (PORN).**

El régimen jurídico de los PORN está regulado en los arts. 4 a 7 de la LCNG (sobre sus objetivos, efectos, formulación y vigencia) y en el art. 32 (sobre su contenido mínimo)<sup>86</sup>. Resulta por ello criticable la estructura normativa utilizada por la LCNG al separar, por un lado, la regulación de los “planes de ordenación de los recursos naturales” (PORN) como objeto exclusivo del Capítulo 1º del Título I relativo a los “Espacios Naturales” y, por otro

---

<sup>86</sup> Sobre este tipo de planes vid. la regulación básica contenida en los arts. 4 a 8 de la LCENFF. Cfr. un análisis doctrinal de los PORN en la monografía de: MUÑOZ FERNÁNDEZ, S. y ARTIÑANO DEL RÍO, P.: *La conservación de los espacios naturales. Estrategias urbanísticas de protección*, La Ley, Madrid, 2002, pp. 141-180.

lado, recoger en el Capítulo 5º del mismo Título los diferentes instrumentos de planificación entre los que se encuentran aquéllos<sup>87</sup>.

Los objetivos de los PORN se enumeran en el art. 5 de la LCNG y son los siguientes:

- a) Definir y señalar el estado de conservación de los recursos naturales y ecosistemas dentro de su ámbito.
- b) Establecer la regulación que, en su caso, proceda aplicar en las distintas áreas del espacio.
- c) Fijar el marco para la ordenación de los espacios naturales protegidos incluidos en su ámbito.
- d) Determinar las limitaciones que deban establecerse y el régimen de ordenación de los diversos usos de los recursos naturales y actividades admisibles en los espacios protegidos.
- e) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales.
- f) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con los objetivos de los planes de ordenación de los recursos naturales.”

El primer objetivo –la definición de su estado de conservación– es previo y necesario a los demás; sólo a partir de su análisis pormenorizado es posible diseñar un marco técnico y jurídico para su ordenación, y formular los criterios que han de orientar las políticas sectoriales concurrentes. Se trata en definitiva de establecer medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos existentes en el ENP.

El procedimiento para la aprobación de los PORN, tal como está regulado en el art. 7 de la LCNG, contempla dos fases: en primer lugar, la de “iniciativa” por parte de la Consellería de Medio Ambiente que ha de publicarse en el DOG y que debe contar con la “consulta previa a las instituciones y sectores directamente afectados” (apartados 1 y 2), y, en segundo lugar, la de “aprobación definitiva” por parte del Consello de la Xunta de Galicia -mediante Decreto- que habrá de someterse a los trámites de información pública y audiencia de los interesados, así como al informe del Consello Gallego de Medio Ambiente (cfr. apartados 3 y 4). Una vez aprobados, los PORN tienen una “vigencia indefinida”, salvo que se indique otra cosa (apartado 5). En el caso de las “reservas naturales” y los “parques”

---

<sup>87</sup> Una deficiencia de técnica jurídica que, a nuestro juicio, no cabe justificar diciendo que los PORN del art. 4 se refieren tanto a la ordenación de los “espacios naturales” como de las “especies” de la flora y de la fauna susceptibles de protección, ya que para éstas últimas se prevé en la LCNG instrumentos específicos de planificación: los del art. 50 (planes de recuperación, protección, conservación y manejo).

los PORN han de aprobarse, excepto en algunos supuestos (“cuando existan razones que lo justifiquen”), con anterioridad a la declaración de los mismos (cfr. art. 23,2 LCNG).

El contenido de los PORN se establece en el art. 32,1 LCNG<sup>88</sup> y puede comprender la ordenación de varios ENP “cuando existan razones que así lo aconsejen” (art. 32,2). Las previsiones y determinaciones de los PORN son “obligatorias y ejecutivas” en todo lo relativo a la “conservación, protección o mejora de la flora, la fauna, la gea, los ecosistemas, el paisaje y los recursos naturales” (art. 6,2 LCNG) y, como ya hemos señalado, prevalecerán en éstos aspectos sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, preexistentes o futuros, siendo vinculantes sobre todo tipo de actuaciones públicas (cfr. art. 6, 3 y 4).

#### **b) Los “Planes rectores de uso y gestión” (PRUG).**

Los PRUG desarrollan las directrices contenidas en el PORN<sup>89</sup>, estableciendo las previsiones de actuaciones administrativas de gestión y, en particular, lo relativo a “la investigación, el uso público y la conservación, protección y mejora de los valores ambientales” (art. 33,1 LCNG). La iniciativa para la elaboración de los PRUG corresponde a la Consellería de Medio Ambiente, que ha de solicitar informes a las Consellerías con competencias sobre el ámbito protegido y, en particular, a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (cfr. art. 35,1 LCNG). Una vez elaborado el proyecto del PRUG éste deberá ser sometido al trámite de información pública y a la audiencia de los interesados antes de elevarse al Consello de la Xunta para su aprobación definitiva por Decreto (cfr. art. 35, 2 y 3 LCNG)<sup>90</sup>. En todo caso, la aprobación de los

---

<sup>88</sup> Son los siguientes: 1) la Memoria descriptiva y justificativa -en la cual se incluirán, como mínimo, los siguientes extremos: a) La delimitación territorial del plan y la descripción de sus características físicas y biológicas y b) El diagnóstico de la situación de los recursos naturales, ecosistemas y paisajes y la previsión sobre su evolución futura-; 2) los Objetivos; 3) la Zonificación; 4) el Establecimiento de criterios orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial; 5) las Directrices para la planificación; 6) las Normas de aplicación directa para la regulación de usos y actividades, la conservación y la protección de los recursos, espacios y especies a proteger; 7) los Regímenes de protección que, en su caso, deban aplicarse; 8) el Análisis de la realidad socioeconómica del área, especificando, en su caso, el área de influencia socioeconómica; 9) En su caso, directrices y criterios para la redacción de planes rectores de uso y gestión; y 10) el Régimen de evaluación ambiental.

<sup>89</sup> Cfr. el art. 19 de la LCENFF. Sobre tu tratamiento doctrinal y jurisprudencial: la ya citada monografía de MUÑOZ FERNÁNDEZ, S. y ARTIÑANO DEL RÍO, P.: *La conservación de los espacios naturales. Estrategias urbanísticas de protección*, cit. pp. 180-194.

<sup>90</sup> Su contenido mínimo se fija en el art. 34 de la LCNG, previniéndose al menos los siguientes aspectos: 1) una Memoria descriptiva; 2) la Zonificación del espacio de acuerdo con el contenido del plan de ordenación de los recursos naturales, delimitando las áreas de diferentes usos; 3) los Objetivos; 4) las Previsiones de uso y aprovechamiento; 5) las Normas generales de gestión, incluyendo, como mínimo, las relativas a la vigencia y revisión del plan; 6) las Normas de regulación de usos y actividades, así como para la gestión, protección, conservación o mejora de los recursos naturales y valores ambientales, cuando resulte preciso completar o desarrollar las conte-

PRUG ha de efectuarse en el plazo máximo de dos años desde la declaración del EPN sobre el que se proyecta (cfr. art. 35,4 LCNG) y su vigencia máxima es de seis años debiéndose revisarse con posterioridad y antes si fuera necesario (cfr. art. 36 LCNG).

Al igual que los PORN, las determinaciones del PRUG prevalecen sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio, de manera que si existiera alguna incompatibilidad entre los mismos, dichos instrumentos deberían ser revisados de oficio por los órganos competentes (cfr. art. 33,2 LCNG)<sup>91</sup>.

### c) Los “Planes de Conservación” (PC).

Los PC –regulados en los arts. 37 a 40 de la LCNG– tienen por objeto el establecimiento del “régimen de usos y actividades permisibles” y “las limitaciones que se consideren necesarias para la conservación del espacio” (art. 37,1). Al igual que los demás instrumentos de planificación de los ENP han de ser aprobados por el Consello de la Xunta mediante Decreto, previa formulación por la Consellería de Medio Ambiente y su sometimiento al trámite de información pública y audiencia a los interesados (cfr. art. 40). Del mismo modo, sus determinaciones<sup>92</sup> son vinculantes para las Administraciones como para los particulares y prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico (cfr. art. 39). Por último, su aprobación deberá realizarse en el plazo de dos años desde la declaración del espacio natural como protegido (cfr. art. 37,2).

## B. La incidencia de otros instrumentos de planificación territorial de Galicia. El carácter prevalente y vinculante de los planes previstos en la LCNG.

De acuerdo con el art. 2, c) de la LCNG: “Las *políticas sectoriales integrarán las consideraciones medioambientales en su planificación* y pondrán en marcha los mecanismos necesarios para evitar los daños al medio ambiente”. Para desarrollar una política de protección de la biodiversidad no basta con aplicar los instrumentos de planificación de los ENP que hemos visto hasta ahora, sino que es preciso incorporar a los demás instrumentos de planificación territorial los objetivos de protección y conservación de la naturaleza.

---

nidas en el plan de ordenación de los recursos naturales; 7) las Normas relativas a las actividades de investigación; 8) las Normas relativas al uso público; 9) el Programa económico-financiero; y 10) la Programación de actuaciones a desarrollar en el espacio natural.

<sup>91</sup> Como establece el art. 19, 2 de la LCENFF, los PRUG “prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes”.

<sup>92</sup> Cfr. el art. 38 de la LCNG sobre el contenido mínimo de los PC.

En Galicia existen dos normas fundamentales para la ordenación física del territorio: por un lado, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia<sup>93</sup> (en adelante LOTG) y, por otro, la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de Suelo de Galicia<sup>94</sup> (en adelante LSG). La primera proclama como finalidad básica de la Ley “... favorecer la utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial” (art. 1 LOTG) y uno de sus objetivos fundamentales se dirige a la “La definición de las áreas territoriales que, por su idoneidad actual o potencial para su explotación agrícola, forestal o ganaderas, o por su riqueza paisajística o ecológica, deban ser objeto de especial protección” (art. 3, f) LOTG). Como instrumento principal de planificación territorial la LOTG prevé las “Directrices de Ordenación del Territorio” (art. 4); y con una relación más directa con la protección de la biodiversidad se prevé la elaboración de los “Planes de ordenación del medio físico”, cuyo objetivo básico es, como señala el art. 26,1: “... desarrollar las directrices de ordenación del territorio en los ámbitos que aquellas delimiten en función de sus características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas diferenciadas, que exijan una consideración y tratamiento unitarios, bajo presupuestos que excedan de los propios de cada uno de los términos municipales afectados por la ordenación”. Pero, hasta el momento, ambos tipos de planificaciones permanecen inéditas en nuestra Comunidad Autónoma.

Por su parte, los instrumentos de ordenación urbanística recogidos en la LSG –que, a su vez, “deberán estar en consonancia con la ordenación territorial” (art. 5,2)- prevén asimismo varias figuras de planeamiento que tienen por objeto la protección de los valores ambientales y ecológicos, en particular, los referidos al “suelo rústico”<sup>95</sup>, así por ejemplo las determinaciones del “Plan General de Ordenación Municipal”<sup>96</sup>, de los “Proyectos de

---

<sup>93</sup> DOG

<sup>94</sup> DOG n° 59, de 26 de marzo de 1997.

<sup>95</sup> La LSG distingue en su art. 68, dentro de la categoría de “suelo rústico”, el “suelo rústico común” y el “suelo rústico de especial protección”; ésta última categoría de suelo se caracteriza por otorgar una especial protección, “por sus valores ecológicos, medioambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos y culturales...” (art. 68,1 LSG). En este tipo de suelos se limita su aprovechamiento de manera que “sólo podrán ser destinados a usos característicos del medio rural, vinculados a la utilización racional de los recursos naturales” y, además, deberán respetarse las determinaciones contenidas en los planes de ordenación de espacios naturales (art. 77,1 LSG). Por último, se prevé la determinación por el planeamiento general de la delimitación de los espacios o elementos del suelo rústico por su valor ambiental o cultural, para ser objeto de especial protección urbanística (art. 79 LSG).

<sup>96</sup> Cfr. art. 10, d) de la LGS sobre la realización de estudios que sirvan de base para el “establecimiento de medidas tendentes a la conservación y mejora de sus potencialidades intrínsecas (...) valores ecológicos, medioambientales, paisajísticos, históricos...”; y art. 14, b) y c) sobre medidas dirigidas a la conservación, protección y mejora de sus potencialidades y de sus elementos (suelo, flora, fauna y paisaje) e identificación de los espacios o elementos de valor ecológico, histórico, cultural, etc.

Ordenación del Medio Rural”<sup>97</sup>, y los “Planes especiales”<sup>98</sup>. También, con una pretensión de ordenación territorial general, cabe destacar el “Plan de Desarrollo Comarcal” previsto por la Ley 7/1996, de 10 de julio de Desarrollo Comarcal de Galicia<sup>99</sup>, que contempla entre sus fines el de “la contribución a la ordenación del territorio, con el fin de hacer compatible la protección del medio –entendido como recurso y como calidad de vida- con el desarrollo comarcal” (art. 2, 9)<sup>100</sup>.

Además de los anteriores instrumentos de planificación deben tenerse en cuenta otros muchos planes previstos en la legislación sectorial como la forestal<sup>101</sup>, hidrológica<sup>102</sup>, turística<sup>103</sup>, infraestructuras<sup>104</sup>, etc.

Tal como hemos resaltado anteriormente, todos los instrumentos de planificación de los ENP se caracterizan por su carácter vinculante y prevalencia sobre cualquier otro tipo de planificación territorial, urbanística o de carácter sectorial<sup>105</sup>.

---

<sup>97</sup> Cfr. arts. 18 a 20 de la LSG; la Ley muestra en este punto una especial sensibilidad por la defensa del medio rural frente a la indiscriminada urbanización y exige, por ello, que las determinaciones urbanísticas de dichos proyectos estén “orientadas a establecer las medidas de protección del territorio y del paisaje” (art. 18,2 LSG); para lo cual prevé el “Estudio del Medio Rural” que es una de sus determinaciones dirigida a establecer medidas de protección y mejora ambiental (art. 19,a LSG).

<sup>98</sup> Cfr. arts. 26 a 29 de la LSG. La Ley prevé entre los fines que pueden tener estos planes: “la protección de recintos y conjuntos histórico-artístico y protección del paisaje (...) suelo y subsuelo del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora” (art. 26,1,b LSG). Incluso cabe aprobar planes especiales con fines específicos de protección del patrimonio cultural (art. 26,2 b LGS) o de mejora del medio ambiente urbano (art. 26,2 c) LSG). También prevé la LSG la elaboración de “Planes especiales para la protección del paisaje” (art. 29 LSG).

<sup>99</sup> DOG n°

<sup>100</sup> El mismo art. 2, en su apartado 2°, dispone: “La configuración de las comarcas como unidades supramunicipales, como ámbito mas adecuado para la coordinación e integración de la planificación socioeconómica y la planificación física, y para la protección del medio ambiente en un modelo de desarrollo integrado”.

<sup>101</sup> Cfr. el “Plan Forestal de Galicia” promovido desde el año 1992 por la Consellería de Agricultura y Ganadería.

<sup>102</sup> Cfr. la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia (DOG n° 125 de 2 de julio de 1993). De acuerdo con esta Ley y la legislación básica corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia la planificación hidrológica de la cuenca hidrográfica “Galicia-Costa”.

<sup>103</sup> Cfr. la Ley 9/1997 de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia y, en particular, los “Programas de protección del entorno medioambiental y de los espacios físicos con vocación turística” previstos en su art. 14; vid. también su art. 21 (sobre “Protección del medio ambiente, del paisaje y de la cultura de Galicia”).

<sup>104</sup> Cfr. por ejemplo, el art. 18 de la Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia (DOG n° 210, de 31 de octubre de 1994).

<sup>105</sup> Cfr. arts. 6,4 respecto de los PORN, 33,2 respecto de los PRUG y 39 respecto de los PN.

## 6. La gestión de los ENP.

El Capítulo VI del Título I de la LCNG (arts. 41 a 43) se dedica a la organización administrativa y gestión de los ENP. En él se atribuye a la Consellería de Medio Ambiente la gestión de los ENP comprendidos en la llamada “Red gallega de espacios naturales protegidos” (RGENP)<sup>106</sup>, que, conforme al art. 10,1 de la LCNG, estará compuesta por “los principales ecosistemas, paisajes o hábitats gallegos” y “aquellos lugares necesarios para asegurar su conservación”, más concretamente las categorías de ENP recogidos en el art. 9,1 salvo los ENIL y los EPIN (cfr. art. 10,2 LCNG). En la actualidad el órgano dependiente de la Consellería de Medio Ambiente encargado de la protección de la naturaleza es la “Dirección General de Conservación de la Naturaleza”<sup>107</sup>.

En relación a las más importantes figuras de ENP que son los “parques naturales” y las “reservas”, la LCNG prevé dos tipos de órganos de gestión: uno unipersonal -el “Director del Espacio”- y un órgano colegiado -la “Junta consultiva”-. El primero es designado por la Consellería de Medio Ambiente a quien se asigna el papel principal de la gestión del ENP y, más específicamente, la “elaboración y propuesta de los presupuestos y programas de gestión y la ejecución y desarrollo del PRUG” (art. 41,2). En cuanto a la “Junta consultiva”, se trata de un órgano de asesoramiento, adscrito a la Consellería de Medio Ambiente, a través del cual se pretender hacer valer el principio de “participación pública”, de “cooperación y colaboración activa de los sectores sociales y económicos implicados” y de “responsabilidad compartida” establecidos en el art. 2, b) de la LCNG.

La composición y funcionamiento de la “Junta consultiva” de establecerse en la norma de declaración del ENP; en todo caso, está compuesta por un Presidente, el Director del espacio y representantes de “los Municipios en donde se ubica el ENP”, “los propietarios de los terrenos” incluidos en el mismo, “las personas o entidades que representen intereses sociales, institucionales o económicos relevantes” y “las entidades cuyos objetivos fundamentales coincidan con la finalidad del ENP” (cfr. art. 42, 2 y 3 LCNG). Sus funciones son eminentemente consultivas y de asesoramiento; así, ha de ser oída en la adopción de la normativa del correspondiente ENP y de sus instrumentos de planificación (tanto su aprobación, modificación y revisión), como para la aprobación del presupuesto de gestión (cfr. art.

---

<sup>106</sup> No obstante, el art. 3,2 de la LCNG extiende a todas las Administraciones competentes el deber de conservación, para asegurar el “mantenimiento, protección, preservación y restauración de los recursos naturales, con independencia de su titularidad o régimen jurídico...”.

<sup>107</sup> Cfr. el art. 6 del Decreto 14/2002, de 14 de enero (DOG nº 27 de 6 de febrero). De la citada Dirección General depende la “Subdirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad” que, a su vez, cuenta con un “Servicio de Conservación de Espacios Naturales” encargado de las “funciones de gestión, conservación y divulgación de los espacios naturales, en especial de la “Red Gallega de Espacios Naturales Protegidos” y la Red Natura 2000, así como de las funciones de gestión y todas aquellas derivadas de la ordenación y uso público del medio natural y de sus elementos etnográficos”.

43,2 LCNG). Las demás funciones son de propuesta –de actuaciones e iniciativas para el logro de los fines, así como para la difusión e información de sus valores-, y de promoción y fomento –de colaboración y proyección exterior- (cfr. art. 43,1, c), d) y e) LCNG). La única función deliberante es la de “aprobación y modificación de su reglamento de régimen interior” (art. 43,1, a) LCNG).

#### IV. LA PROTECCIÓN DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRES<sup>108</sup>.

##### 1. Las especies de la flora y fauna silvestres como objeto de tutela. El criticable esquema normativo de la LCNG.

Dentro de los diferentes elementos que conforman la diversidad biológica, la flora y la fauna silvestres plantean importantes problemas de calificación jurídica ya que no se adecuan al concepto patrimonialista tradicional<sup>109</sup>. Según el moderno enfoque de la biodiversidad recogido en el Convenio sobre Biodiversidad Biológica (CDB) de Río de Janeiro, la flora y la fauna silvestres se insertan, por una parte, en el conjunto que constituye la diversidad de la vida siendo son objeto del “interés común de la Humanidad” y, por otra parte, no se consideran de forma aislada sino en relación con los espacios y hábitats naturales en los que radican<sup>110</sup>. En esta línea, la LCNG otorga preferencia a “las medidas de conservación de las especies en sus hábitats naturales” (la llamada “conservación *in situ*”) frente a las medidas de conservación de las mismas fuera de dichos hábitats (“conservación *ex situ*”) que sólo se contemplan como complementarias de aquéllas (cfr. art. 44,2).

De las diferentes especies de flora y fauna la LCNG sólo regula, en su Título II (“De la fauna y flora”) las “silvestres”<sup>111</sup> y, en particular, las sometidas a un régimen especial de

---

<sup>108</sup> Sobre el régimen jurídico de la protección de la fauna y flora silvestres pueden consultarse los trabajos de: AGUILERA SALVETTI, C.: *Protección de la fauna salvaje en España*, Ed. Penthalon, Madrid, 1986; ARAUJO J.: *Las Especies protegidas*, Ed. Penthalon, 1984; ESTEVE PARDO, J.: “La protección de la fauna: el caso de los llamados animales dañinos”, en *Libro homenaje al profesor Villar Palasí*, Ed. Civitas, Madrid, 1989; GARCÍA URETA, A.: *Protección de hábitats y de especies de la flora y fauna en Derecho Comunitario Europeo*, *Directivas 79/409 y 92/43*, IVAP, 1997; HAVA GARCÍA, E.: *Protección jurídica de la fauna y flora en España*, Trotta, Madrid, 2000; LÓPEZ RAMÓN, F.: *La protección de la fauna en el Derecho español*, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980; MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, Volumen III (Recursos naturales), Editorial Trivium, Madrid 1997; NIETO GARRIDO, E.: *La protección de la fauna salvaje en el ordenamiento jurídico español*, Lex Nova, Valladolid, 2001; y SÁNCHEZ GASCÓN, A.: *Espacios naturales protegidos, flora y fauna. Legislación básica comentada*, Exlibris, Madrid, 1996.

<sup>109</sup> Cfr. en este sentido BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Instituciones de Derecho Ambiental*, cit. pp.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> Definidas en el art. 45, a) como “las especies que mantienen poblaciones establecidas y viables en el medio natural”.

protección caracterizado por su inclusión en el “Catálogo de Especies Amenazadas”<sup>112</sup> o en el “Registro de Especies de interés gallego”<sup>113</sup>. Por este motivo quedan fuera del ámbito de la LCNG los animales domésticos y salvajes en cautividad, y las especies cinegéticas o piscícolas que se remiten a su regulación específica<sup>114</sup>; del mismo modo se excluyen del alcance de la Ley las especies de flora objeto de cultivo agrícola o aprovechamiento forestal<sup>115</sup>. Pero, además la LCNG presta especial atención a las especies de flora y fauna silvestres “autóctonas”<sup>116</sup>, y, en particular, las “especies endémicas” y “aquellas otras cuya área de distribución sea muy limitada o su población muy escasa” (cfr. art. 44,4 LCNG); también se le da prioridad a la protección de las “especies migratorias” (ídem)<sup>117</sup>. La vida silvestre de las especies de la flora y fauna y su carácter autóctono, endémico y migratorio (en el caso de la fauna) son, por consiguiente, las notas que caracterizan el régimen de protección (conservación, protección y recuperación) del citado Título II de la LCNG<sup>118</sup>.

La regulación sobre la protección de la fauna y flora silvestres de la LCNG se enmarca en un amplio grupo normativo de normas de diferente ámbito. En primer lugar, varios Tratados internacionales –ratificados por España– como: el “Convenio relativo a la Conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa”, hecho en Berna el 19 de

---

<sup>112</sup> Cfr. art. 49 de la LCNG.

<sup>113</sup> Cfr. art. 48, 2 de la LCNG.

<sup>114</sup> Cfr. la Disposición Adicional 2ª de la LCNG donde se remite a la Ley gallega 1/1993, de 13 de abril, de protección de los animales domésticos y salvajes en cautividad (DOG nº 75, de 22 de abril de 1993); vid. también su desarrollo reglamentario contenido en el Decreto 153/1998, de 2 de abril (DOG nº 5 de junio de 1998). En cuanto a las especies cinegéticas cfr. la Ley gallega 4/1997, de 25 de junio, de caza de Galicia (DOG nº 133, de 11 de julio de 1997). Y sobre las especies piscícolas cfr. la Ley gallega 7/1992, de 24 de julio, reguladora de la pesca fluvial (DOG nº 151, de 5 de agosto de 1992) así como su norma reglamentaria contenida en el Decreto 130/1997, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la pesca fluvial y de los ecosistemas acuáticos continentales (DOG, nº 106, de 4 de junio de 1997).

<sup>115</sup> Cfr. Disposición Adicional 2ª, *in fine* de la LCNG.

<sup>116</sup> Definidas en el art. 45, b) de la LCNG como “las especies que constituyen poblaciones establecidas en el medio natural de Galicia que forman parte inveteradamente de los ecosistemas naturales del territorio gallego, siendo éste parte de su área de distribución natural...”.

<sup>117</sup> Cfr. el art. 27, c) de la LCENFF.

<sup>118</sup> Una aproximación al inventario de especies de la fauna y flora de Galicia puede encontrarse en el documento sobre “A estratexia para a biodiversidade” publicado por la Consellería de Medio Ambiente a través de su página web:

[http://www.xunta.es/conselle/cma/CMA05e/CMA05ekEstratexiaBio/estratexia\\_biodiversidade.htm](http://www.xunta.es/conselle/cma/CMA05e/CMA05ekEstratexiaBio/estratexia_biodiversidade.htm)

Entre otros muchos datos que así se recogen cabe destacar la existencia en Galicia de más de 2.000 plantas vasculares (alrededor del 25% del total peninsular y con un nivel de endemidad del 7,5%). En cuanto a vertebrados autóctonos, según el *Atlas de Vertebrados de Galicia*, en Galicia existen como residentes o nidificantes un total de 262 especies, de las cuales 12 son peces de aguas continentales, 15 anfibios, 24 réptiles, 152 aves e 59 mamíferos; a esto habría que añadirle las 296 especies de peces marinos listados en el *Inventario dos peixes do litoral galego*.

septiembre de 1979<sup>119</sup>; el “Convenio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestre” (CITES), hecho en Washington el 3 de marzo de 1973<sup>120</sup>, regulando el comercio internacional de especies como medio indirecto para su protección y el “Convenio internacional de Bonn”, de 23 de junio de 1979, que tiene por objeto la conservación de especies migratorias de animales silvestres<sup>121</sup>. En segundo lugar, las normas del Derecho Comunitario: la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres<sup>122</sup> -que tiene por objeto establecer un régimen general de protección para todas las aves que viven en estado salvaje en el territorio europeo y para aquellas que siendo migratorias su llegada a Europa sea regular-, la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna salvajes<sup>123</sup> -que además de proteger ciertos espacios naturales establece medidas concretas para ciertas especies de fauna y flora salvajes (cfr. sus arts. 12 a 16)-, y el Reglamento 338/97, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio<sup>124</sup> que no es otra cosa que la aplicación del Convenio CITES en el ámbito territorial de la Comunidad Europea. Por último, las normas del Derecho estatal: el Título IV de la LCENFF sobre protección “De la flora y fauna silvestres” (arts. 26 a 35), el RD 439/1990, de 30 de marzo, por el que se crea el “Catálogo Nacional de Especies Amenazadas” y el RD 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen Medidas para Contribuir a Garantizar la Biodiversidad Mediante la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres<sup>125</sup>.

Volviendo a la Ley gallega, resulta criticable, a nuestro juicio, el esquema normativo utilizado por la LCNG al regular el régimen jurídico de la flora y de la fauna en el referido Título II. Su Capítulo 1º recoge las “Disposiciones generales” de ambos bienes jurídicos protegidos y, a su vez, el Capítulo 3º contiene una Sección 1ª sobre “Disposiciones comunes” de la protección de la fauna y flora silvestres. El Capítulo 2º regula uno de los instrumentos más importantes de la protección de la biodiversidad que es la “Catalogación de especies” pero no sólo dicha técnica sino también los instrumentos de planificación previs-

---

<sup>119</sup> Ratificado por España el 13 de mayo de 1986.

<sup>120</sup> Ratificado por España el 16 de mayo de 1986 (cfr. BOE de 30 de julio de 1986 y de 10 de agosto de 1991).

<sup>121</sup> Ratificado por España el 22 de enero de 1985.

<sup>122</sup> DOCE nº L 103/1 de 1979. Ha sido posteriormente modificada por la Directiva 97/49.

<sup>123</sup> DOCE nº L 206, de 22 de julio de 1992.

<sup>124</sup> DOCE nº L 61/1 de 1997.

<sup>125</sup> Esta norma ha sido modificada por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio. La primera de estas disposiciones incorporó a nuestro Derecho interno la Directiva 92/43/CEE, de Hábitats, mientras que la segunda hace la correcta transposición de dicha Directiva modificando el párrafo 1 del artículo 13 del Real Decreto 1997/1995 (sobre medidas excepcionales a la protección de especies), a la vez que traspone la Directiva 97/62/CE, que adapta la anterior norma comunitaria al progreso científico y técnico.

tos para dicha protección. Hay un clara reiteración entre los efectos derivados de la catalogación (cfr. art. 51 LCNG) y el régimen general de protección (cfr. art. 53 LCNG). En definitiva, es un esquema legal que adolece de una estructura clara y ordenada. Por este motivo, preferimos seguir un orden en nuestra exposición distinto del seguido por la LCNG.

## 2. Elementos del régimen de protección de la fauna y flora silvestres.

En un intento de sistematizar el régimen de protección de la flora y fauna silvestres en la LCNG podemos señalar las siguientes aspectos centrales.

### A. Control de la introducción o liberación de especies distintas a las autóctonas.

En primer lugar se desprende un marcado énfasis de la LCNG en el *control de la introducción o liberación en el medio natural de especies –animales o vegetales- distintas a las autóctonas*<sup>126</sup> que puedan poner en peligro la preservación de la pureza genética de éstas últimas, su equilibrio y la diversidad genética en general, lo cual se manifiesta en los siguientes preceptos de la Ley:

- \* en el art. 44,3, con carácter general, para adoptar medidas precisas para regular su “introducción y proliferación incontrolada en el medio natural”; una proliferación incontrolada que más que regularse debería prohibirse.
- \* en el art. 47 para, con el mismo fin, regular y limitar la liberación de los llamados “organismos genéticamente modificados” o “transgénicos”, previendo en su caso el establecimiento de un “control específico” que deben referirse a su normativa específica<sup>127</sup>.
- \* en el art. 56 para prohibir, con carácter general, “la introducción no autorizada” de “animales de especies de fauna no autóctona”, excepto las de “especies objeto de aprovechamiento cinegético o piscícola”. Excepción esta última que no vemos plenamente justificada para lograr los objetivos de la preservación de la pureza genética de las especies de fauna autóctona.

---

<sup>126</sup> Cfr. los arts. 27, b) de la LCENFF, 11 de la Directiva sobre Aves, 11,2,b) del Convenio de Berna y 3, c) del Convenio de Bonn.

<sup>127</sup> Cfr. a este respecto la Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente (BOE nº 133 de 4 de junio de 1994) y el Real Decreto nº 951/1997 por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 15/1994 de 24/6/1997, que establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación intencional y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente (BOE nº 150 de 24 de junio de 1997). Sobre este tema puede consultarse la monografía de ALMODÓVAR IÑESTA, M.: *Régimen Jurídico de la Biotecnología Agroalimentaria*, Comares, Granada, 2002.

## B. Los instrumentos de catalogación de especies.

En segundo lugar, la protección de las especies de la flora y fauna silvestres se basa en el importante instrumento de la *catalogación de las especies, subespecies o núcleos poblacionales* (cfr. Capítulo 2º del Título II) donde se han de comprender todas aquellas que deban ser objeto de especial protección o preservación. Para ello se prevén los siguientes tipos de Catálogos –de carácter administrativo y que dependen de la Consellería de Medio Ambiente (art. 48,3 LCNG)-:

- \* el “**Catálogo gallego de especies amenazadas**”, común a las especies animales y vegetales, que, a su vez, comprende –siguiendo la normativa básica estatal<sup>128</sup>- cuatro tipos de categorías:
  - § “en peligro de extinción”, para aquellas especies “cuya supervivencia es poco probable si los factores causantes de su actual situación siguen actuando” (art. 49, a) LCNG)
  - § “sensibles a la alteración de su hábitat”, para aquellas especies “cuyo hábitat característico está especialmente amenazado, en grave regresión, fraccionado o muy limitado” (art. 49, b) LCNG)
  - § “vulnerables”, en la que deben incluirse las especies que “corren el peligro de pasar a las categorías anteriores en un futuro inmediato si los factores adversos que actúan sobre ellas no son corregidos” (art. 49, c) LCNG)
  - § “de interés especial”, para aquellas especies “merecedoras de catalogación y cuyo grado de amenaza sea insuficientemente conocido” (art. 49, d) LCNG)
- \* el “**Registro de especies de interés gallego**” en el que se han de incorporar aquellas especies “cuyas singularidades científicas, ecológicas o culturales las hagan merecedoras de una atención específica, con especial atención a los endemismos gallegos” (art. 48, 2 LCNG)
- \* el “**Catálogo gallego de árboles singulares**” –previsto en el art. 52 de la LCNG- en el que han de incluirse “aquellos ejemplares o rodales cuya conservación sea necesario asegurar por sus valores o intereses natural, cultural, científico, educativo, estético o paisajístico” y que conlleva el efecto jurídico de exigir una previa autorización de la Consellería de Medio Ambiente para poder aplicárseles “todo tipo de tratamientos silvícolas y actuaciones encaminadas a su protección, conservación y mejora”.

---

<sup>128</sup> Sobre la “Catalogación de especies amenazadas” vid. los arts. 29 a 32 de la LCENFF. El art. 32 dispone, no obstante, que “Las Comunidades Autónomas con competencia en la materia podrán establecer, además de las categorías de especies amenazadas relacionadas en el art. 29 de esta Ley, otras específicas, determinando prohibiciones y actuaciones que se consideren necesarias para su preservación”. El “Catálogo Nacional de Especies Amenazadas” está regulado por el RD 439/1990, de 30 de marzo.

Como dispone el art. 50, 3 de la LCNG, la Consellería de Medio Ambiente debe adoptar las “medidas necesarias para mejorar el conocimiento o conservación de las especies” incluidas en los dos primeros instrumentos de catalogación.

### **C. Régimen de prohibiciones y autorizaciones.**

En tercer lugar, de acuerdo con la normativa estatal y comunitaria sobre protección de especies de la flora y fauna silvestres, se establecen una serie de prohibiciones de determinadas actuaciones o, en su caso, su sometimiento a las correspondientes autorizaciones, dirigidas a preservarlas. Dentro de este apartado cabe distinguir, a su vez, el “régimen general de protección” –previsto en el art. 53 de la LCNG- y el régimen particular de las especies incluidas en el Catálogo de especies amenazadas y en el registro de especies de interés gallego (cfr. art. 51 LCNG).

#### **a) Régimen general de protección de la fauna silvestre.**

Aunque la Sección 1ª del Capítulo III trata de las “Disposiciones comunes” relativas al “régimen general de protección” de la fauna y flora silvestres no comprendidas en los instrumentos de catalogación de especies, esta regulación se refiere principalmente a las especies de la fauna silvestre, “con especial atención de las especies autóctonas” (art. 53,1)<sup>129</sup>. Se parte del principio de prohibición de una serie de actividades en relación a dichas especies:

- \* “dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente las especies animales”, así como “capturarlas vivas y recoger sus huevos o crías” (art. 53, 1 LCNG)
- \* “poseer, traficar y comerciar con ejemplares vivos o muertos o con restos de animales silvestres, así como transportarlos sin el debido cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación vigente” (art. 53,2 LCNG)<sup>130</sup>.

Sin embargo, siguiendo la legislación básica estatal<sup>131</sup>, tales prohibiciones resultan exceptuadas y sin efecto, tal como dispone el art. 53, 3 de la LCNG, “siempre que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en un área de distribución natural”, “previa auto-

---

<sup>129</sup> Este régimen general de protección concuerda con lo previsto en la legislación básica estatal, en particular, con el art. 26 de la LCENFF y con el art. 5 de la Directiva 79/409, de Aves, de 2 de abril de 1979.

<sup>130</sup> Sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres es fundamental el Convenio de Washington, de 3 de marzo de 1973.

<sup>131</sup> Cfr. art. 28 de la LCENFF y los arts. 2, 9 y el anexo IV de la Directiva 79/409, de Aves.

rización expresa de la Consellería de Medio Ambiente”<sup>132</sup>, cuando concurren algunas circunstancias especiales como: la protección de la “salud y seguridad de las personas” (art. 53, 3, a), la protección de “otras especies protegidas o sus hábitats” (art. 53, 3, b), la protección de “los cultivos, el ganado, los bosques, las pesquerías y la calidad de las aguas” (art. 53, 3, c), por razones de “investigación, educación, repoblación o reintroducción de dichas especies” (art. 53, 3, d), la protección de la “seguridad aérea” (art. 53, 3, e), por “razones imperativas de interés público” (art. 53, 3, f) y para la utilización de “métodos selectivos y tradicionales de captura” (art. 53, 3, g). Del mismo modo, como establece el art. 57 de la LCNG, la Consellería de Medio Ambiente puede autorizar la “tenencia, comercio, tráfico y exhibición pública de especies no autóctonas, vivas o muertas (...), incluidas en los tratados y convenios internacionales ratificados por España o en disposiciones de la Unión Europea”, e incluso, puede someter a las poblaciones de especies de la fauna silvestre a control e incluso de erradicación...”.

Estas disposiciones de la LCNG deben complementarse con la normativa básica del Estado<sup>133</sup> y la aprobada por la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de pesca fluvial<sup>134</sup> y de caza<sup>135</sup>. En todo caso, los órganos competentes de la Administración deben declarar las especies de fauna silvestre susceptibles de aprovechamiento cinegético y acuícola, y que, como dispone el art. 33, 1 de la LCENFF, tal declaración “en ningún caso podrá afectar a especies catalogadas”.

---

<sup>132</sup> Esta autorización, como dispone el art. 54, 1 de la LCNG “se otorgarán en el plazo máximo de tres meses desde su solicitud, transcurrido el cual se entenderán denegadas”. Además la Consellería de Medio Ambiente deberá comunicar dichas autorizaciones al Ministerio de Medio Ambiente –que lo notificará a la Comisión Europea– cuando “afecten a las especies de interés comunitario” (cfr. art. 54, 3 LCNG). Sobre los datos que debe contemplar la solicitud de autorización vid. art. 54, 2 LCNG.

<sup>133</sup> Cfr. los arts. 33 a 35 de la LCENFF que integran el Capítulo 3º de su Título IV, relativo a la “protección de las especies en relación con la caza y pesca continental”.

<sup>134</sup> Cfr. la Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial (DOG nº 151, de 5 de agosto) y su desarrollo reglamentario por el Decreto 130/1997, de 14 de mayo, por el que se aprueba el “Reglamento de ordenación de la pesca fluvial y de los ecosistemas acuáticos continentales” (DOG nº 106, de 4 de junio). Vid. también la Orden de 20 de enero de 2000, por la que se fijan las normas generales de pesca en la aguas continentales de la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG nº 21, de 21 de febrero).

<sup>135</sup> Cfr. la Ley 4/1997, de 25 de junio, de Caza de Galicia (DOG nº 133, de 11 de julio). Su art. 4º dispone que “la caza sólo podrá realizarse sobre las especies de fauna silvestre o brava declaradas como piezas de caza...”. Sobre la incidencia de las normas ambientales en la Ley de Caza de Galicia, vid. mi trabajo: “A intervención administrativa no eido cinexético da Lei de Caza”, en *Aspectos Legais da Caza en Galicia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago, 1999, pp. 15-29. Y con carácter general la monografía de LAGUNA DE PAZ, J.C.: *Libertad y propiedad en el derecho de caza*, Marcial Pons, Madrid 1997.

### b) Régimen particular de las especies catalogadas o registradas.

En cuanto a las prohibiciones -absolutas o relativas- concernientes a las especies amenazadas catalogadas e incluidas en el registro de especies de interés gallego<sup>136</sup>, deben distinguirse:

1º.- las relativas a las especies vegetales o plantas, que abarcan:

- \* en todo caso, las actuaciones dirigidas a “destruirlas, mutilarlas, cortarlas o arrancar ejemplares completos o parte de los mismos, así como la recolección de sus semillas, polen o esporas, y, en general, la destrucción de su hábitat” (cfr. art. 51, 1, a) LCNG).
- \* las actividades de “poseer, transportar, vender o exponer para la venta o exportar ejemplares (...) así como sus propágulos o restos, salvo en los casos que reglamentariamente se determinen” (cfr. art. 51, 1, c) LCNG)<sup>137</sup>.
- \* el “cultivo en vivero de especies de flora catalogadas”, si bien cabe su autorización por la Consellería de Medio Ambiente “cuando su fin sea la restauración de las poblaciones naturales, la conservación de la especie, la educación, la investigación ...” (cfr. art. 51, 5 LCNG).
- \* Las “labores silvícolas o fitosanitarias” sobre las especies de flora catalogada sólo podrán ejecutarse previa autorización de la Consellería de Medio Ambiente (cfr. art. 51, 6 LCNG).
- \* la “herborización o cualquier otra clase de conservación” solo podrá efectuarse previa autorización de la Consellería de Medio Ambiente (cfr. art. 55, 2 LCNG).

2º.- las relativas a las especies de fauna (“animales, incluidas sus larvas, crías o huevos”) que comprenden:

- \* en todo caso, las actividades realizadas con el propósito de “darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, y en particular en sus nidos, vivares y áreas de reproducción, invernada, muda, paso, reposo y alimentación, así como la destrucción de su hábitat” (art. 51, 1, b)
- \* al igual que el caso de las especies de la flora, las actividades de “poseer, transportar, vender o exponer para la venta o exportar ejemplares vivos o

---

<sup>136</sup> Cfr. asimismo la normativa básica contenida en el art. 31 de la LCENFF.

<sup>137</sup> Por “propágulo” –un término que no se ha incorporado todavía al Diccionario de la Real Academia de la Lengua- se entiende: “Cualquier germen u órgano pluricelular que sirve para la reproducción asexual de los vegetales”.

muestrados, así como sus propágulos o restos, salvo en los casos que reglamentariamente se determinen” (cfr. art. 51, 1, c).

- \* para el caso de las especies “en peligro de extinción” o “sensibles a la alteración su hábitat”, “salvo expresa autorización, la observación y filmación mediante el establecimiento de puestos fijos...” (cfr. art. 51, 2).
- \* La “tenencia en cautividad de ejemplares de la fauna silvestre” sólo puede realizarse en determinadas condiciones (cfr. art. 51, 4 LCNG)<sup>138</sup>.
- \* La “disecación o cualquier otra clase de conservación” aunque, excepcionalmente, la Consellería de Medio Ambiente puede autorizarla “con fines científicos o educativos” (cfr. art. 55, 1 LCNG)<sup>139</sup>.

### 3. Los instrumentos de planificación. Medidas de recuperación y conservación.

Entre las medidas que la LCNG prevé para la protección de las especies destacan los siguientes instrumentos de planificación de las especies (cfr. art. 50, 1 LCNG)<sup>140</sup>:

- 1º.-los “planes de recuperación de las especies en peligro de extinción”<sup>141</sup>
- 2º.-los “planes de reintroducción de especies extinguidas en Galicia”, “siempre y cuando los hábitats naturales y las condiciones socioeconómicas y culturales lo permitan”
- 3º.-los “planes de protección del hábitat” para la protección de las especies sensibles a la alteración de su hábitat.
- 4º.-los “planes de conservación para las especies vulnerables”, y
- 5º.-los “planes de manejo para las especies de interés especial”

Por otra parte, se regulan otras medidas de recuperación y conservación, en particular, para las especies de fauna silvestre los “Centros de recuperación de la fauna” previstos en el art. 58 de la LCNG, cuya finalidad es la del “cuidado y recuperación de los ejemplares de la fauna silvestre autóctona que se encuentre incapacitados, al objeto de proceder a su

---

<sup>138</sup> En concreto, es una condición esencial que sus poseedores “pueda acreditar fehacientemente el origen legal de los mismos”, además deberán declarar su tenencia a la Consellería de Medio Ambiente y cumplir las “condiciones higiénico-sanitarias y de mantenimiento en cautividad” que se aprueben reglamentariamente.

<sup>139</sup> También requiere autorización la “exhibición pública de los ejemplares disecados” (cfr. art. 55,1 *in fine*), y las personas que efectúen labores de taxidermia deben inscribirse en el “Registro de talleres taxidermistas” dependiente de la Dirección General de Montes y Medio Ambiente Natural (cfr. art. 55, 3 LCNG).

<sup>140</sup> El art. 31, 6 de la LCENFF dispone que: “Corresponde a las Comunidades Autónomas la elaboración y aprobación de los Planes de Recuperación, conservación y Manejo...”.

<sup>141</sup> En Galicia existen algunos planes de recuperación de especies en peligro de extinción como el regulado por el Decreto 149/1992, de 5 de junio (DOG nº 114, de 16 de junio) “por el que se aprueba el plan de recuperación del oso pardo”.

posterior devolución al medio natural con posibilidad de supervivencia” (apartado 1º), correspondiendo a la Consellería de Medio Ambiente su coordinación con los centros de otras Comunidades Autónomas (apartado 2º).

En cuanto a las especies de la flora silvestre se prevé, en el art. 60 de la LCNG, el establecimiento de “Viveros o Bancos genéticos” con el fin de procurar su conservación de las especies silvestres de Galicia, “asegurando el mantenimiento de su acervo genético” y previendo tanto la conservación *in situ* como *ex situ*.

### V. El régimen sancionador.

El Título III de la LCNG se dedica a la regulación del régimen sancionador<sup>142</sup>, tanto de las “Infracciones” (Capítulo I), de las “ Sanciones” (Capítulo II), como del “Procedimiento sancionador” (Capítulo III), que debe complementarse con lo establecido en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (cfr. arts. 127 a 133)<sup>143</sup> y en el Título IV de la Ley 1/1995 de Protección Ambiental de Galicia (cfr. arts. 29 a 49)<sup>144</sup>.

La relación de infracciones –leves, menos graves, graves y muy graves– se corresponden con el incumplimiento por acción u omisión de las disposiciones establecidas a lo largo de la LCNG (cfr. arts. 62 a 65). Como es lógico las infracciones de mayor gravedad se refieren a la violación de los bienes jurídicos más protegidos por la Ley como son los ENP integrantes de la Red Gallega y las especies de fauna y flora silvestres catalogadas. En cuanto a los “sujetos responsables” se explicita la regulación contenida en la LPAG (cfr. art. 39) al distinguir entre los autores materiales (personas físicas o jurídicas), los técnicos o profesionales y el personal al servicio de las Administraciones Públicas y de las autoridades y cargos públicos (cfr. art. 67, 1 LCNG). Entre las sanciones previstas, además de las multas se contemplan otras medidas accesorias como la del “decomiso del objeto de la infracción y el de las artes de captura o muerte y de los instrumentos con que se haya realizado” (art. 69, 3 LCNG).

Por último, cuando a juicio de la Administración las infracciones puedan ser constitutivas de delito o falta deberá trasladarse al órgano jurisdiccional penal (cfr. art. 73 de la LCNG), que tendrá que determinar si los hechos inciden en alguno de los tipos penales pre-

---

<sup>142</sup> Cfr. asimismo el Título VI (“De las infracciones y sanciones”) de la LCENFF (arts. 37 a 41).

<sup>143</sup> Algunos de estos preceptos han sido modificados por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

<sup>144</sup> Recoge la regulación de la “Disciplina ambiental” con carácter general para el Derecho Ambiental de Galicia, comprendiendo, a su vez, la previsión de la “Inspección y vigilancia” (Capítulo 1º), las “Infracciones y Sanciones” (Capítulo 2º), la “Responsabilidad y suspensión de actividades” (Capítulo 3º) y el “Procedimiento (sancionador)” (Capítulo 4º).

vistos por el Código Penal dentro del Título XVI del Libro Segundo (LO 10/1995, de 23 de noviembre)<sup>145</sup>.

## VI. REFLEXIONES CONCLUSIVAS.

La LCNG viene a completar uno de los más importantes elementos del Derecho ambiental de Galicia siguiendo –quizá demasiado miméticamente– el esquema de la normativa básica estatal contenida en la LCENFF. De esta manera nuestra Comunidad Autónoma ejerce su competencia estatutaria sobre las normas adicionales de protección de su rico patrimonio natural o, con términos más modernos, de su diversidad biológica. Los espacios naturales protegidos y la especies de la flora y fauna silvestres son sus componentes esenciales que, en todo caso, deben ser abordados armónicamente y para lo cual resulta fundamental la definitiva aprobación de la “Estrategia Gallega de Biodiversidad” que incluya además la previsión de los recursos financieros necesarios.

La nueva LCNG se ha aprobado en un momento crucial para la protección de nuestra biodiversidad tras la reciente propuesta gallega de “Red Natura 2000” que incluye 57 lugares con una extensión del 12,5 % de la superficie de Galicia. Sin embargo, será necesario por parte de la Administración autonómica un considerable esfuerzo para la correcta y pacífica aplicación de las figuras de protección previstas en la Ley, particularmente la declaración de ENP y las limitaciones del derecho de propiedad. Todo ello ha de pasar por una activa participación de todos los sectores implicados y por la efectiva aplicación de los instrumentos compensatorios que la Ley ofrece. Por otra parte, si se quiere asegurar la protección de los principales ecosistemas, paisajes y hábitats gallegos que integren la “Red gallega de espacios protegidos”, deberá integrarse la conservación de la diversidad biológica en los múltiples instrumentos de planificación que inciden sobre el territorio, y, de modo particular, en las futuras Directrices de la Ordenación del Territorio (todavía inéditas), en los planes urbanísticos y en ordenación forestal. Dada la importancia ecológica que tiene el litoral de Galicia se echa en falta en la Ley una mayor atención a los frágiles ecosistemas situados junto a la costa.

---

<sup>145</sup> Los tipos delictivos más vinculados con el objeto de protección de la LCNG son los previstos en el Capítulo 3º (“Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”: arts. 321 a 331) y el Capítulo 4º (“Delitos relativos a la protección de la flora y de la fauna”: arts. 332 a 337). Más concretamente, HABA GARCÍA, en su estudio sobre el “sistema penal” de la protección de la fauna y flora (op. cit. pp. 229 a 362), distingue los siguientes supuestos penales: “atentados contra la flora amenazada” (art. 332 CP), “atentados contra la fauna amenazada” (art. 334 CP), “introducción o liberación de especies exóticas” (art. 333 CP), “caza o pesca no autorizada de especies no amenazadas” (art. 335 CP) y “utilización de medios con eficacia destructiva para la caza o pesca” (art. 336 CP). Por último contempla el “tráfico ilegal de especies CITES” sancionado por la LO 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando (art. 2,1.f).

En cuanto a la protección de la fauna y flora silvestres la creación por la LCNG del “Catálogo Gallego de Especies Amenazadas” permitirá potenciar las medidas de control sobre los recursos vivos naturales propios de Galicia, con particular atención a los endemismos que constituye nuestra mayor riqueza biológica. El mantenimiento del equilibrio ecológico de las especies animales amenazadas requiere su estrecha coordinación con las medidas de conservación de las especies susceptibles de aprovechamiento cinegético y piscícola. La LCNG –a diferencia de la Ley de Caza de Galicia- no resuelve el problema de la responsabilidad por los daños ocasionados por la fauna salvaje protegida que plantea frecuentes disputas e incertidumbres en la defensa de los afectados. De otro lado, para el logro de los objetivos fijados por la Ley deben aplicarse con mayor rigor en Galicia los instrumentos de evaluación de impacto ambiental (incluido el novedoso de la evaluación estratégica de planes y programas), especialmente cuando se trata de proyectos de obras e infraestructuras públicas o privadas.

La aplicación cabal y decidida de la nueva Ley abre uno de los más importantes retos de la protección ambiental de Galicia en la que está en juego no sólo el presente patrimonio natural de nuestra tierra sino el de las generaciones futuras de gallegos y gallegas.